



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobci: a) MgA. O. S.
b) MgA. D. W.
c) Mgr. J. P., MA

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Vojtěchem Dolinou
sídlem Lešetín IV/777, Zlín

proti
žalovanému:

Krajský úřad Zlínského kraje
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín

za účasti:

1 EG.D, a.s.
sídlem Lidická 1873/36, Brno
2) Statutární město Zlín
sídlem nám. Míru 12, Zlín
zastoupeno advokátem JUDr. Petrem Fialou
sídlem Helfertova 2040/13, Brno
3) CETIN a.s.
sídlem Českomoravská 2510/19, Praha

4) Spolek Letná žije
sídlem Bratří Sousedíků 1076, Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2021, č. j. KUZL 3528/2021, sp. zn. KUSP 54735/2020 ÚP-Mor

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Magistrát města Zlína, odbor stavebních a dopravních řízení (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 15. 5. 2020, č. j. MMZL 054847/2020, sp. zn. MMZL-SÚ-081162/2019/Ko, schválil ve společném územním a stavebním řízení na žádost Statutárního města Zlína (dále jen „stavebník“) záměr stavby „*Objekt sociální rehabilitace, Zlín*“ na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, XE, v katastrálním území X, a stanovil podmínky pro umístění, provedení i užívání stavby.
- 2. Žalovaný k odvolání žalobců napadeným rozhodnutím částečně změnil (v označení stavebních objektů) rozhodnutí stavebního úřadu, doplnil některé podmínky (ohledně nutnosti požádat o povolení zvláštního užívání stavby, ohledně stavby vodního díla – přeložky jednotné kanalizace – a ohledně požadavků státní památkové péče); ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II. Obsah žaloby

- 3. Žalobci v podané žalobě namítli procesní pochybení žalovaného při doručování písemností v odvolacím řízení. Mají za to, že žalovaný v rozporu se základními zásadami správního řízení a zásadou legitimního očekávání doručoval v odvolacím řízení písemnosti chybně pouze veřejnou vyhláškou. Žalobci tak nebyli seznámeni s tím, že mohou po doplnění spisového materiálu nahlédnout do spisu a seznámit se s podklady rozhodnutí. Tímto postupem žalovaný zkrátil jejich procesní práva, neboť se žalobci nemohli před vydáním napadeného rozhodnutí vyjádřit se k novému závaznému stanovisku.
- 4. Dále namítli rozpor záměru stavby s územním plánem Statutárního města Zlína. Jedná se o stavbu pro bydlení, která je v předmětné funkční ploše nepřipustná. Záměr stavby odporuje rovněž § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a strategickým dokumentům města (Hlavní zásady památkové péče, Strategický plán pro regeneraci městské památkové zóny na období 2016 – 2020). Záměr stavby snižuje kvalitu prostředí (pohodu bydlení) tím, že dojde k úbytku parkovacích míst, omezení plynulosti dopravy a narušení soukromí pohledem u nemovitosti žalobce a). Správní orgány podle žalobců rovněž nedostatečně prokázaly dodržení odstupových

vzdáleností záměru stavby od okolních staveb, resp. přípustnost odstranění poslední veřejně přístupné zeleně v lokalitě.

5. Navrhli proto, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v odvolacím řízení doručoval písemnosti stejně jako stavební úřad v souladu s § 94m odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Žalobcům jakožto vlastníkům nemovitostí, jejichž vlastnické právo mohlo být záměrem stavby dotčeno, bylo doručováno veřejnou vyhláškou v souladu se zákonem. Na tom nic nemění ani doručení rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení do datové schránky jejich zástupce. Tato skutečnost nemohla založit legitimní očekávání, že stejným způsobem budou doručovány všechny písemnosti v odvolacím řízení. Ostatní námitky byly vypořádány v napadeném rozhodnutí, proto na jeho odůvodnění žalovaný plně odkázal.
7. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření stavebníka

8. Stavebník ve vyjádření k žalobě uvedl, že doručení rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska do datové schránky zástupce žalobců bylo v souladu s procesními předpisy a nemohlo založit legitimní očekávání žalobců. Řízení o odvolání bylo řízením odlišným od řízení vedeného za účelem přezkoumání závazného stanoviska silničního správního úřadu.
9. K námitce rozporu stavby s územním plánem uvedl, že záměr stavby má sloužit pro účely poskytování sociálních služeb ve smyslu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Konkrétně se jedná o služby sociální prevence ve formě pobytové služby sociální rehabilitace. Tato služba zahrnuje mimo jiné i ubytování, neboť podle § 33 odst. 2 zákona o sociálních službách se pobytovými službami rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb. Vzhledem k tomu, že územní plán Zlína uvádí jako hlavní využití plochy, v níž má být záměr stavby realizován, „*využívání zařízení veřejného občanského vybavení*“, je záměr stavby v souladu s územním plánem.
10. Co se týče namítaného úbytku parkovacích míst, stavebník zdůraznil, že plocha zmiňovaná žalobci není určena k parkování. Nelze tak vůbec hovořit o úbytku parkovacích míst, ani o snížení kvality bydlení. Žalobci v řízení nepředložili žádný důkaz, ze kterého by vyplývalo jejich oprávnění parkovat na konkrétním místě. Navíc součástí záměru stavby je jedno veřejné parkovací místo, tj. dojde ke zlepšení situace s parkováním.
11. K nerespektování strategických dokumentů města stavebník uvedl, že Hlavní zásady památkové péče i Strategický plán pro regeneraci městské památkové zóny na období 2016 – 2020 nejsou podklady, které by byly závazné pro rozhodování v území. K novostavbám na straně jedné a k rekonstrukcím, opravám či změnám původní dobové zástavby na straně druhé je přistupováno rozdílně. Důvodem je hodnota původní dobové zástavby, která je chráněna a přísně regulována. Cílem památkové péče však není na straně druhé zakonzervovat stav území a cíleně vytvářet jakousi novobaťovskou architekturu u novostaveb.

12. Realizací záměru stavby nedojde k úbytku zeleně. Stavebníkovi byla dotčeným orgánem uložena povinnost náhradní výsadby jako kompenzace ekologické újmy za vykácenou zeleně.
13. Navrhl proto, aby soud žalobu zamítl.

V. Ústní jednání

14. Při ústním jednání dne 25. 11. 2021 účastníci setrvali na svých stanoviscích obsažených v předchozích procesních podáních.
15. Zástupce žalobců odkázal na podanou žalobu a zdůraznil, že stavební záměr odporuje územnímu plánu, nerespektuje požadavek na zachování kvality prostředí a je plánován pouze k čerpání dotací. Není řešena vhodnost umístění záměru, úbytek parkovacích míst, ani není zohledněn charakter památkově chráněné lokality. Vlastníci se potýkají s velkými úskalími při opravách vlastních památkově chráněných domů, zatímco záměr stavebníka je bez problémů povolen. Žalobci pak k věci doplnili, že problémem je nedostatečná občanská vybavenost. Náměty občanů v tomto směru jsou politickou reprezentací ignorovány. Město při vypracování tohoto projektu jednalo z pozice politické moci, aniž by zohlednilo požadavky občanů dané lokality.
16. Zástupkyně žalovaného shrnula, že v předcházejícím správním řízení rozhodovaly správní orgány o předloženém stavebním záměru. S ohledem na odvolací námitky došlo k přezkumu závazného stanoviska, nicméně záměr byl shledán souladný se zákonem. Je otázkou samosprávy města, jaký záměr v dané lokalitě umístí. V daném případě byla závazná stanoviska v odvolacím řízení potvrzena.
17. Zástupce stavebníka odkázal na podané písemné vyjádření. Dodal, že dojde k vybudování nového parkovacího místa pro veřejnost. K setkávání veřejnosti dochází jinde, nebudou tak žádným způsobem narušeny současné poměry.
18. Zástupce spolku Letná žije upozornil na nedostatečnou občanskou vybavenost, zejména nedostatek mateřských škol, jakož i na to, že v dané lokalitě, která tvoří „srdce Letné“ měl být umístěn záměr prospěšný pro všechny obyvatele. Jedná se o ideální místo pro komunitní život. Občané jsou nuceni scházet se v nejhornější části čtvrti, což se s ohledem na velkou vzdálenost jeví jako nevyhovující.
19. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a na návrh žalobců provedl dokazování listinami založenými na č. l. 25-26, 51, 55-56 (fotodokumentace) a 54 (doručenka k rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska z 10. 11. 2020), které nebyly součástí správního spisu. Dále provedl k důkazu fotografie obsažené na stranách 208 – 212 předložené stavebníkem v rámci vyjádření k odkladnému účinku. Dokazování novinovými články, které mají dokreslovat situaci v dané lokalitě, soud neprováděl pro nadbytečnost. Stejně tak neprovedl dokazování podpisovým archem k petici za zrušení plánované výstavby bytů. Měl za to, že důkazy shromážděné ve správním spise jsou v tomto ohledu dostatečné pro posouzení věci. Důkazní návrhy předložené stavebníkem vztahující se k podmínkám dotace nebyly provedeny, neboť byly vyčerpány rozhodnutím soudu o odkladném účinku. Stejně tak nebylo provedeno dokazování Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016, neboť ty se netýkají skutkových otázek, ale jedná se o právní posouzení.

VI. Posouzení věci soudem

20. Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
21. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
22. Úvodem lze k nyní projednávané věci uvést, že jakkoli jsou z lidského hlediska do jisté míry pochopitelné argumenty žalobců namítající nevhodnost umístění záměru stavby v dané lokalitě, není úkolem soudu (ani v předcházejícím řízení správních orgánů) rozhodovat o otázkách vhodnosti využití území. Je na politické odpovědnosti zvolených zástupců, aby území města Zlína rozvíjeli s přihlédnutím k požadavkům a potřebám veřejnosti a místních obyvatel. Soud se tedy nemohl nijak vyjadřovat ke vhodnosti umístění plánovaného záměru stavby v dané lokalitě, ale hodnotil v mezích žalobních námitek zákonnost a přípustnost stavebního záměru, který předložil ve společném územním a stavebním řízení stavebník. Touto optikou je nutno na nyní projednávanou věc nazírat.
23. Nejprve se soud zabýval námitkou procesních pochybení v předcházejícím správním řízení [bod VI. A) rozsudku]. Poté se zabýval námitkou rozporu záměru stavby s územním plánem [bod VI. B) rozsudku] a námitkou snížení kvality bydlení [bod VI. C) rozsudku]. Dále se soud věnoval námitce rozporu záměru se strategickými dokumenty města [bod VI. D) rozsudku], námitkou nedodržení odstupových vzdáleností [bod VI. E) rozsudku] a námitkou nemožnosti odstranění veřejné zeleně [bod VI. F) rozsudku].

VI. A) Namítané procesní vady

24. Žalobci namítli, že žalovaný v rozporu se základními zásadami správního řízení a v rozporu s jejich legitimním očekáváním nedoručoval žalobcům v průběhu odvolacího řízení písemnosti do vlastních rukou. Mají za to, že tímto postupem žalovaný zkrátil jejich procesní práva, neboť se nemohli před vydáním napadeného rozhodnutí seznámit s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim.
25. Podle § 144 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, platí, že *nestanoví-li zvláštní zákon jinak, rozumí se řízením s velkým počtem účastníků řízení s více než 30 účastníky. Podle odst. 6 uvedeného ustanovení lze v řízení s velkým počtem účastníků řízení doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou (srov. dále § 94m odst. 2 stavebního zákona). To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.*
26. Z uvedeného vyplývá, že správní řád jasně rozlišuje, jakým účastníkům je v řízení s velkým počtem účastníků nutno doručovat adresně a kterým nikoliv. Správním orgánům je umožněno v tomto typu řízení využít zjednodušené doručování pomocí veřejné vyhlášky. Účastníkům řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu je však nutné vždy doručovat jednotlivě.
27. V projednávané věci není mezi stranami sporné, že řízení vedené stavebním úřadem i žalovaným bylo řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 odst. 1 správního řádu. To vyplývalo jak z oznámení o zahájení řízení, tak z poučení prvostupňového správního rozhodnutí. Žalovaný proto byl oprávněn doručovat žalobcům písemnosti veřejnou vyhláškou. Tuto skutečnost ani žalobci nezpochybňují. Namítají však, že pokud byla

zástupci žalobců v průběhu odvolacího řízení doručeno do datové schránky jedno z podkladových rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (konkrétně rozhodnutí ze dne 10. 11. 2020, č. j. KUZZL 74952/2020), kterým bylo zrušeno závazné stanovisko silničního správního úřadu, bylo tím založeno legitimní očekávání žalobců, že všechny další dokumenty budou žalovaným doručovány přímo do datové schránky zástupce žalobců.

28. Soud souhlasí se žalobci, že zásada legitimního očekávání musí být správními orgány při své rozhodovací činnosti dodržována. V obecné rovině je tato zásada vyjádřena v § 2 odst. 4 správního řádu. Stanoví, že *správní orgány mají rozhodovat takovým způsobem, aby v obdobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly*. K problematice zásady legitimního očekávání v souvislosti se zavedenou správní praxí lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, v němž bylo zdůrazněno, že *„[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán.“*
29. V projednávané věci žalovaný, resp. odbor dopravy a silničního hospodářství, rozhodnutím ze dne 10. 11. 2020, č. j. KUZZL 74952/2020, zrušil ve zkráceném přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu koordinované závazné stanovisko ze dne 12. 10. 2016, č. j. MMZZL 113056/2016. O přezkumu tohoto stanoviska bylo rozhodnuto na základě podnětu žalovaného (po podaném odvolání v nynější věci). Povaha řízení o přezkumu závazného stanoviska (vnořeného do odvolacího řízení) je specifická. Jde *„o řízení bez účastníků (...)“*. Podle § 95 odst. 4 jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Toto ustanovení však při přezkumu závazného stanoviska nelze použít, neboť (skutečné) závazné stanovisko se nevydává ve správním řízení, které by mělo účastníky, ale podle ustanovení části čtvrté. O výsledku přezkumného řízení by nicméně příslušný orgán měl (...) účastníky správního řízení, v němž má být nebo bylo vydáno rozhodnutí podmíněné příslušným závazným stanoviskem, informovat“ (viz Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1164). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že příslušný správní orgán měl o zrušení závazného stanoviska informovat všechny účastníky původního řízení (k tomu nepochybně došlo výzvou k seznámení se s důkazy shromážděnými v odvolacím řízení). V tomto ohledu tak skutečně příslušný správní orgán postupoval nestandardně, doručil-li rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska přímo do datové schránky zástupce žalobců. Z tohoto ojedinělého způsobu doručení však podle soudu nelze žádným způsobem dovozovat, že byl žalovaný povinen veškeré další dokumenty doručovat adresně zástupci žalobců. Legitimní očekávání může založit až ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost, nikoliv jedno doručení určitým způsobem.
30. Odvolací řízení, jehož předmětem byl přezkum zákonnosti společného územního a stavebního povolení, bylo řízení s velkým počtem účastníků. Žalovaný proto postupoval v souladu s § 144 správního řádu, pokud informaci o možnosti seznámení se s podklady pro rozhodnutí doručoval i žalobcům veřejnou vyhláškou. Žalobci nespádají mezi privilegované účastníky řízení, kterým se doručuje jednotlivě (tj. účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 94m odst. 2 stavebního zákona). Ani skutečnost, že žalovaný, resp. odbor dopravy a silničního hospodářství doručil zástupci žalobců rozhodnutí o zrušení jednoho z podkladových závazných stanovisek do datové schránky,

nemohla pro svoji ojedinělost a pro jiný charakter řízení o přezkum závazného stanoviska založit legitimní očekávání žalobců, že obdobným způsobem bude postupovat i žalovaný v rámci odvolacího řízení. Doručení rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska spíše mohlo žalobcům signalizovat, že došlo k přezkumu závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení a že brzy bude možné očekávat vydání rozhodnutí o odvolání. Tím bedlivěji měli následně úřední desku žalovaného sledovat.

31. Soud tak uzavírá, že žalobci si měli být vědomi, že správní řízení je vedeno jako řízení s velkým počtem účastníků (viz poučení prvostupňového správního rozhodnutí), což s sebou nese mj. možnost správního orgánu doručovat účastníkům písemnosti veřejnou vyhláškou. Pokud žalobci proti společnému povolení brojili odvoláním, měli si náležitě střežit svá práva v rámci odvolacího řízení a věnovat zvýšenou pozornost úřední desce žalovaného, z níž by mj. zjistili, že již byly shromážděny podklady pro rozhodnutí a lze se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřit. Pokud se žalobci o této skutečnosti dozvěděli až po vydání napadeného rozhodnutí, nelze ji klást k tíži žalovanému, neboť ten písemnosti v odvolacím řízení doručoval v souladu s § 144 správního řádu.
32. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že veškeré věcné výtky žalobců proti společnému povolení byly přezkoumány v nynějším soudním řízení a nebyly shledány důvodné (viz níže). Ani pokud by tedy k nějakému pochybení při doručování dokumentů v odvolacím řízení došlo, nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
33. Námitka proto není důvodná.

VI. B) Námitka rozporu záměru stavby s územním plánem

34. Žalobci dále namítli rozpor záměru stavby s územním plánem Statutárního města Zlína. Mají za to, že vzhledem k charakteru, účelu i dřívějšímu označení záměru je nepochybné, že záměr je stavbou pro bydlení. V dané ploše je však možné umístit stavbu pro bydlení jen za podmínky, že jde o byt správce nebo majitele zařízení. Předmětná stavba pro bydlení tak podle žalobců není v dané ploše přípustná, neboť záměr zahrnuje jedenáct bytů pro dvě osoby (tj. celkem 22 osob a 2 osoby personálu).
35. Pro záměr bylo orgánem územního plánování vydáno souhlasné závazné stanovisko, které bylo nadřízeným orgánem dne 24. 9. 2020 pod č. j. KUZL 63664/2020 potvrzeno. Bylo uzavřeno, že objekt je z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů na úseku územního plánování přípustný, neboť jde o pobytovou formu poskytování sociálních služeb v zařízení sociálních služeb.
36. Soud proto hodnotil, zda záměr stavby je v souladu s územním plánem Statutárního města Zlína.
37. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti. Záměrem stavebníka je výstavba objektu sociální rehabilitace. Záměr je umísťován do ploch „občanského vybavení – veřejné vybavení – OV“, pro které je v územním plánu Statutárního města Zlína stanoveno ve znění změny č. 3B a 3D s účinností od 3. 1. 2020 (viz koordinované závazné stanovisko ze dne 8. 12. 2020, č. j. MML 168928/2020):

„Hlavní využití:

– využívání zařízení veřejného občanského vybavení

Přípustné využití:

- pozemky sídelní zeleně
- pozemky veřejných prostranství
- pozemky související dopravní a technické infrastruktury

Nepřípustné využití:

– činnosti, které nesouvisí s hlavním využitím a které narušují kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolávají druhotně

Podmíněně přípustné využití:

– bydlení za podmínky, že se jedná o byty správce nebo majitele zařízení a za podmínky splnění hygienických limitů pro bydlení”

38. Pojem občanské vybavení veřejné je dále vymezeno v textové části územního plánu jako „stavby a zařízení sloužící pro vzdělávání a výchovu, **sociální služby** a péči o rodinu a mládež, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva“ (zvýraznění doplněno).
39. Ze společného povolení stavebního úřadu vyplývá, že záměr stavby bude využíván pro poskytování pobytové sociální rehabilitace lidem s duševním onemocněním, kteří jsou ve stabilizovaném stavu a pod kontrolou lékaře. V objektu bude zabezpečena nepřetržitá 24hodinová služba sociálních pracovníků, kteří budou nápomocni klientům při řešení jejich potřeb. Klienti budou ubytováni v jednolůžkových pokojích, a to v maximálním počtu 11 klientů.
40. Soud k tomu uvádí, že podle stavebního záměru má objekt sloužit jako ubytování pro klienty sociálních služeb ve smyslu § 70 zákona o sociálních službách. Podle tohoto ustanovení je sociální rehabilitace „soubor specifických činností směřujících k dosažení samostatnosti, nezávislosti a soběstačnosti osob, a to rozvojem jejich specifických schopností a dovedností, posilováním návyků a nácvikem výkonu běžných, pro samostatný život nezbytných činností alternativním způsobem využívajícím zachovaných schopností, potenciálů a kompetencí. Sociální rehabilitace se poskytuje formou terénních a ambulantních služeb, nebo formou pobytových služeb poskytovaných v **centrech sociálně rehabilitačních služeb**“ (zvýraznění doplněno). Podle § 34 zákona o sociálních službách jsou centra sociálně rehabilitačních služeb řazena mezi zařízení sociálních služeb, ve kterých jsou sociální služby provozovány.
41. Zahrnuje-li proto pojem „občanské vybavení – veřejné vybavení“ vymezený v územním plánu Statutárního města Zlína stavby zařízení sloužící pro sociální služby, lze jednoznačně dospět k závěru, že záměr objektu je s územním plánem plně v souladu. To platí bez ohledu na skutečnost, že je v takovém objektu poskytováno i dlouhodobé ubytování, neboť poskytování ubytování je nedílnou součástí služby sociální rehabilitace [§ 70 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách]. Nerozhodná je rovněž skutečnost, jak je záměr stavby pojmenován či dokonce jak je označován v usnesení zastupitelstva města. Rozhodné je pouze to, k jakému účelu bude záměr stavby sloužit a jak je vymezen v projektové dokumentaci. Podle soudu není pochyb o tom, že objekt je zařízením sociálních služeb a zařízení tohoto typu může být podle územního plánu v dané lokalitě umístěno.
42. Nelze se ztotožnit se žalobci, že záměr stavby je fakticky stavbou bytového domu. Bytový dům je definován jako stavba, ve které více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určena (§ 2 vyhlášky o obecných

požadavcích na využívání území). Jak soud popsal výše, účelem záměru stavby není pouze bydlení, ale zajištění ubytování (bydlení) pro klienty sociálních služeb formou sociální rehabilitace. S ohledem na osoby, které mají být v objektu ubytovány, je nepochybné, že nejde o klasickou stavbu bytového domu, ale o zařízení sociálních služeb. Jak potvrdila závazná stanoviska v předcházejícím správním řízení, umístění zařízení tohoto typu spadá pod pojem veřejná občanská vybavenost a dle územního plánu je v dané lokalitě přípustné.

43. Námitka rozporu záměru stavby s územním plánem proto není důvodná.

VI. C) Námitka snížení kvality bydlení obyvatel

44. Žalobci namítli rozpor záměru stavby s § 25 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a snížení kvality bydlení.
45. Podle § 25 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území platí: „*Vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.*“
46. Žalobci namítají, že dojde ke snížení kvality prostředí (pohody bydlení) tím, že záměr naruší plynulost dopravy a omezí již tak nedostatečný počet míst pro parkování v dané lokalitě. Realizací záměru stavby podle nich dojde k úbytku „nelegálních“ (avšak správními orgány tolerovaných) parkovacích míst využívaných obyvateli lokality.
47. K úbytku parkovacích míst soud předně uvádí, že ani v současnosti není komunikace Bratří Sousedíků v části oplocení areálu, v němž je plánováno umístění záměru, určena k parkování (viz str. 17 – 18 společného povolení). Nelze tak hovořit o úbytku parkovacích míst, neboť předmětný pás není označen v souladu s přílohou č. 5 vyhlášky č. 294/2015 Sb. a legálně zde nelze parkovat. Součástí záměru stavby jsou celkem 4 parkovací místa a žalobci nikterak nezpochybňují, že tento počet není v souladu s právními předpisy. V rámci odvolacího řízení došlo ke zrušení závazného stanoviska silničního správního úřadu pro nepřezkoumatelnost a dne 8. 12. 2020 bylo vydáno stanovisko nové. To stanovilo podmínku pro provádění stavby a konstatovalo, že navržený počet parkovacích míst je v souladu s normou ČSN 736110. Ve skutečnosti bude mít projekt 5 parkovacích míst, z toho 4 pro objekt sociální rehabilitace a 1 pro veřejnost. Vybudováním parkovacích míst tak podle dotčeného orgánu dojde ke zlepšení situace dopravy v klidu.
48. Jak správně uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, žalobci nikterak neprokazují, že by záměr stavby výrazně narušil místní parkovací poměry, resp. že by přesáhl intenzitu přiměřených poměrů v území. Na stavebníky nelze klást více povinností, než stanoví technické normy. Žalobci neprokázali, že by v důsledku realizace záměru došlo k úbytku legálních parkovacích ploch. Přestože počet parkovacích míst v lokalitě určený veřejnosti, resp. organizace dopravy sice z pohledu samosprávy spadá do pravomoci stavebníka (Statutárního města Zlína), nelze tuto problematiku (konceptu parkování) řešit v řízení o žádosti stavebníka o společné povolení (podrobněji viz str. 14 napadeného rozhodnutí).

Soud se proto ztotožnil se závěrem žalovaného, že umístěním záměru nedojde k narušení organizace dopravy nad míru přiměřenou poměrům.

49. Nedůvodná je i námitka narušení kvality prostředí v důsledku narušení práva na ochranu soukromí žalobce a). Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 As 168/2016 – 28, či ze dne 31. 5. 2017, č. j. 4 As 62/2017 – 37) je obtěžování pohledem imisí, proti které právo poskytuje ochranu jen v případě, jde-li o mimořádnou situaci, tedy závažné a soustavné narušování soukromí vlastníka. Neexistuje žádné subjektivní právo na to, aby poměry v území, v nichž se nachází nemovitá věc určité osoby, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit, neboť stavební aktivity v urbanizovaných oblastech jsou přirozenou součástí vývoje společnosti (viz rozsudky ze dne 28. 6. 2018, č. j. 10 As 143/2016-121, nebo ze dne 13. 9. 2018, č. j. 5 As 53/2017-71). Nachází-li se záměr stavby v husté zástavbě rodinných domů, je zpravidla vždy v určité míře zasahováno do soukromí obyvatel, a to možnými pohledy do oken, na dvory či do zahrad. Absolutního soukromí v takových podmínkách nelze dosáhnout (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2012, č. j. 8 As 20/2011-131).
50. Jak vyplývá ze správního spisu a jak uvedli rovněž žalobci, předmětný záměr stavby je situován do hustě obydlené zástavby. Pokud proto dojde novou výstavbou do jisté míry k narušení soukromí žalobce a), jedná se o situaci obvyklou a předvídatelnou. Zásah do soukromí žalobce a) je z pohledu soudu akceptovatelný, neboť záměr stavby je od stavby žalobce a) vzdálen minimálně 20 metrů. Realizací stavby nedojde k narušení soukromí do takové míry, která by nebyla z hlediska narušení pohody bydlení akceptovatelná (viz str. 15 napadeného rozhodnutí). Narušení pohody bydlení nad míru přiměřenou poměrům nelze dovodit ani ze skutečnosti, že součástí záměru stavby je tzv. „prosvětlený krček“. Žalobci totiž nikterak nedokládají, jakým způsobem tento prvek na záměru stavby naruší jejich pohodu bydlení. Navíc předmětné námitce bylo stavebním úřadem vyhověno a projektová dokumentace byla dopracována, přestože neexistoval předpoklad, že by mělo dojít k světelným imisím. V rámci interiéru stavby byly navrženy stínící rolety a krček zůstal dle Souhrnné technické zprávy osvětlen pouze orientačně.
51. Co se týče námitky nedodržení odstupových vzdáleností dle § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., zde správní orgány správně poukázaly na zásadu koncentrace řízení a na nutnost přímého dotčení práv žalobců stavebním záměrem. Žalobci nekonkretizovali, k ochraně jakých konkrétních vlastnických práv by měla nynější námitka směřovat. Za takové situace nebyly správní orgány povinny důvody případné nezákonnosti společného povolení za odvolatele domýšlet. Námitku tak oprávněně vyhodnotily jako nedůvodnou.
52. Přestože je zřejmé, že umístěním záměru do dosud nezastavěné lokality dojde určitým způsobem ke snížení kvality prostředí (pohody bydlení) v okolí stavby, nejedná se podle soudu o zásah, který by pohodu bydlení v dané lokalitě narušoval nad míru přiměřenou poměrům.
53. Námitka je proto nedůvodná.

VI. D) Námitka rozporu záměru se strategickými dokumenty

54. Žalobci dále namítají, že Odbor kultury a památkové péče Magistrátu města Zlína coby dotčený orgán na úseku státní památkové péče při tvorbě závazného stanoviska

nerefletoval zásady památkové péče uvedené v Hlavních zásadách památkové péče a Strategický plán pro regeneraci městské památkové zóny na období 2016 – 2020.

55. Součástí správního spisu je koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Zlína, odboru životního prostředí ze dne 12. 10. 2016, č. j. MMZL 113056/2016. To obsahuje mj. vyjádření odboru kultury a památkové péče, který shledal záměr stavby přípustným. Národní památkový ústav k záměru stavby uvedl, že tento vychází z místní zástavby čtvrtdomků, drží daný obdélný půdorys, podlažnost i užití ploché střechy. Též původní architektonické řešení fasády vychází z původní typické místní zástavby, které je s okolní zástavbou v souladu. Závazné stanovisko je podle soudu zevrubně odůvodněné a soud neshledal důvod se od něj odchýlovat. Předmětné stanovisko bylo v odvolacím řízení potvrzeno koordinovaným závazným stanoviskem ze dne 21. 10. 2020, č. j. 710000/2020, sp. zn. KUSP 57246/2020. V tomto potvrzujícím stanovisku krajský úřad zdůraznil, že smyslem památkové péče je chránit autentické prvky kulturně-historického národního dědictví. U nich je nutno lpět na dodržování určitých principů v rámci jejich obnovy. Jiná je však situace u novostaveb, které v ploše památkové zóny mohou vznikat a vznikají. Stavebník u zamýšlené novostavby dodržel základní prostorové uspořádání dotčené lokality, vycházel z hmotového rozvržení a pokusil se aplikovat část charakteristických architektonických prvků. Na základě toho byl záměr vyhodnocen jako přípustný.
56. K tomu soud uvádí ve shodě se žalovaným, že v dané situaci je zásadní rozlišit mezi novou zástavbou a rekonstrukcemi zástavby stávající. Na novou zástavbu nejsou kladeny tak přísné požadavky jako na rekonstrukci stávající památkově chráněné zástavby. Odkaz žalobců na rozsudek Krajského soudu v Brně z 27. 4. 2021, č. j. 29 A 150/2020-84, proto není přílehlavý, neboť ve zmíněném rozsudku bylo řešeno dodatečné povolení kutilské dílny (tj. přístavba stávající zástavby, nikoliv stavební záměr nový).
57. Žalobci poukazovali na nesoulad závazného stanoviska s územním plánem Zlína, zejména s částí vztahující se k příslušné městské části Letná, pro niž tento územní plán stanovuje jako základní charakteristickou hodnotu s nutností ochrany tuto: *„nejstarší soubor obytných staveb s typovými 4-bytovými domy (tzv. čtvrtdomky), dvojdomky a „jednodomky“ jednotného architektonického charakteru, vzniklý hromadnou výstavbou, urbanismus na principu zahradního města s dopravním skeletem dokonale respektujícím terén (převažující trasování ulic po vrstevnici).“* K ochraně stanovuje následující podmínky: *„zachovat urbanistickou strukturu – změnou intenzity využití pozemků nepopřít charakter zahradního města, zachovat jednotný architektonický charakter, měřítko zástavby a její prostorové uspořádání, parkování řešit na terénu s minimem terénních úprav.“*
58. Žalobci nespécifikovali, v čem konkrétně je záměr stavby v rozporu s uvedenými požadavky územního plánu. Pokud snad stavební úřad uvedl, že nelze vyžadovat *„totální nápodobu baťovské architektury, ale vítá architektonickou tvorbu jí inspirovanou“*, musí soud konstatovat, že záměr odpovídá regulaci stanovené pro rozvoj předmětné městské části v územním plánu. To ostatně potvrdila i závazná stanoviska orgánů ochrany památkové péče. Ostatně územní plán města Zlína nestanovuje, že by nová výstavba měla být kopií již stávající „baťovské architektury“, ale umožňuje i zástavbu novou při zachování jednotného architektonického charakteru.
59. K namítanému rozporu se strategickými dokumenty pak lze dodat, že Hlavní zásady památkové péče ani Strategický plán pro regeneraci městské památkové zóny nejsou

dokumenty, které by stavební úřad či žalovaný byli povinni při přezkumu zákonnosti společného povolení zohledňovat (blíže viz str. 16 napadeného rozhodnutí).

60. Námitka není důvodná.

VI. E) Námitka nedostatečného prokázání dodržení odstupových vzdáleností

61. Žalobci dále tvrdí, že se správní orgány měly věcně zabývat tím, zda odstupové vzdálenosti stavby od okolních nemovitostí jsou v souladu s § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, případně námitkou směřující do nezajištění statiky garáží umístěných na okolních pozemcích.

62. Námitku, že se správní orgány měly zabývat statikou garáží umístěných na pozemcích v okolí záměru stavby, soud považuje za nedůvodnou. Jak přílehavě uvedl žalovaný, žalobci nemají k zmíněným nemovitostem žádná vlastnická práva, proto jim nepřisluší žádné námitkové oprávnění.

63. K námitce nedostatečných odstupových vzdáleností stavební úřad uvedl, že záměr stavby není stavbou pro bydlení, ale stavbou ubytovacího zařízení. Neuplatní se tak § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Jak soud uvedl výše, záměr stavby bude využíván pro poskytování pobytové sociální rehabilitace lidem s duševním onemocněním (bez ohledu na název záměru, viz výše). Je tedy stavbou (zařízením) sloužící pro sociální služby, nikoliv stavbou rodinného domu, stavbou pro rodinnou rekreaci či stavbou pro bydlení [§ 2 písm. a) a b) vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území]. Soud se proto plně ztotožňuje se správními orgány, že na uvedený typ nedopadá § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území; uplatní se pouze § 25 odst. 1 vyhlášky.

64. Uvedené znamená, že správní orgány nebyly povinny zabývat se tím, zda jsou dodrženy odstupové vzdálenosti v tomto ustanovení normované, ale pouze tím, zda jsou dodržena obecná pravidla stanovená pro všechny typy staveb v § 25 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Žádné pochybení v tomto směru soud neshledal (viz bod 51 výše).

65. Námitka tak není důvodná.

VI. F) Námitka odstranění poslední veřejně přístupné zeleně v příslušné lokalitě

66. Žalobci závěrem namítli, že realizací záměru stavby bude nenávratně odstraněna poslední veřejně přístupná zelen v lokalitě. Zároveň mají za to, že by došlo k dalšímu nesplnění požadavku stanoveného územním plánem, a to „zachovat urbanistickou strukturu – změnou intenzity využití pozemků nepopřít princip charakter zahradního města“.

67. Součástí správního spisu je závazné stanovisko Magistrátu města Zlína, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 10. 5. 2019, č. j. MMZL 067744/2019. Z něj vyplývá, že správní orgán udělil stavebníkovi souhlas s pokácením celkem 2 ks stávajících dřevin (modřín opadavý) a současně nařídil stavebníkovi jako podmínku náhradní výsadby celkem 5 kusů dřevin (2 ks javor mléč, 3 ks smrk omorika).

68. Předmětné stanovisko bylo v odvolacím řízení potvrzeno koordinovaným stanoviskem Krajského úřadu Zlínského kraje, odborem stavebního řádu a životního prostředí, ze dne 2. 9. 2020, č. j. KUZL 58033/2020. Žalovaný na tato stanoviska v napadeném rozhodnutí odkázal a neshledal námitku nepřipustného úbytku zeleně nedůvodnou.

69. Soud se ztotožňuje se závěry dotčených orgánů, potažmo i žalovaného. Úbytek zeleně v důsledku realizace stavebního záměru je v daném případě nutným důsledkem rozvoje území. S ohledem na povinnost náhradní výsadby uloženou stavebníkovi v rámci kompenzace ekologické újmy za vykácenou zeleň soud neshledal, že by realizací záměru stavby došlo k zásadnímu úbytku zeleně, jak namítají žalobci, resp. že by stavbou došlo k popření charakteru zahradního města.
70. Ani tato námitka tak není důvodná.

VII. Závěr a náklady řízení

71. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
72. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci ve věci úspěch neměli (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
73. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost. Neshledal rovněž důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. listopadu 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu