



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **L. N.**
zastoupen JUDr. Mgr. Ing. Hanou Karáskovou, advokátkou
se sídlem Jankovcova 94/41, Praha 7 – Holešovice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. března 2021, č. j. KUJI 29403/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. března 2021, č. j. KUJI 29403/2021, a rozhodnutí Městského úřadu Havlíčkův Brod ze dne 7. ledna 2021, č. j. MHB_ST/801/2020/Ha, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 17 807,38 Kč k rukám zástupkyně žalobce, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný sice částečně změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Havlíčkův Brod (dále také je „Stavební úřad“) ze dne 7. 1. 2021, č. j.

MHB_ST/801/2020/Ha, fakticky ale podstatu tohoto rozhodnutí potvrdil. Dle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“), a dle § 94p odst. 2 ve smyslu § 94o odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „stavební zákon“), zamítl žalobcovu žádost o společné povolení na stavbu: Víceúčelový objekt, Havlíčkův Brod, změna 1, Bezručova (dále také jen „Záměr“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobce úvodem zdůraznil, že prvoinstanční správní rozhodnutí bylo vydáno s ohledem na zamítavé závazné stanovisko Městského úřadu Havlíčkův Brod, odboru rozvoje města, ze dne 17. 12. 2020, č. j. MHB_ORM/461/2020/Sus-6, JID: 128047/2020/muhb (dále jen jako „Závazné stanovisko“). To bylo v odvolacím řízení potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 8. 3. 2021, č. j. KUJI 13349/2021, OUP 358/2020 – 4 (dále jen „Potvrzující závazné stanovisko“). Z obsahu tohoto závazného stanoviska pak zase vycházel ve svém rozhodnutí žalovaný.
3. Žalobce proto v žalobě brojil právě proti Závaznému stanovisku a Potvrzujícímu závaznému stanovisku coby podkladovým rozhodnutím ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jejichž obsah je dle jeho přesvědčení nezákonný a nepřezkoumatelný. U obou z nich dle žalobce správní orgány nezákonným způsobem nejenže zneužily správního uvážení, ale i svá závazná stanoviska řádně neodůvodnily.
4. Potvrzující závazné stanovisko se ztotožnilo bez dalšího s názorem obsaženým v Závazném stanovisku, že Záměr je v rozporu s Územním plánem města Havlíčkův Brod, a to ohledně podmínky prostorového uspořádání, neprokázání vhodnosti umístění Záměru do místa v kontextu s okolím a nerespektování kontextu okolní zástavby.
5. Ani orgán územního plánování I. stupně, ani žalovaný ovšem neuvedli, v čem konkrétně Záměr nesplňuje požadavky územního plánu, neboť z obsahu závazných stanovisek lze zjistit toliko, že *„objekt svým vágním pojetím nerespektuje stávající ráz okolních budov“*. Nicméně co konkrétně považují orgány územního plánování na Záměru za vágní, se z předmětných závazných stanovisek dozvědět nelze. Dle žalobce minimálně v tomto jsou tedy závazná stanoviska obou stupňů nepřezkoumatelná, neboť neobsahují úvahy, kterými se správní orgány řídily. O to více za situace, kdy svá stanoviska orgány územního plánování založily pouze na subjektivním hodnocení, které bez náležitého odůvodnění přezkoumat nelze.
6. Dle mínění žalobce přitom závazná stanoviska orgánů územního plánování mají být natolik přezkoumatelná, aby v případě podání nové žádosti o vydání společného povolení byl stavebník schopen předložit novou projektovou dokumentaci, která již nebude obsahovat chyby a nedostatky, jež v ní orgán územního plánování spatřuje. V projednávané věci tomu tak ale není.
7. Na podporu svých argumentů nechal žalobce v průběhu správního řízení vypracovat Ing. arch. K. G. posudek č. 2020901/2020 ze dne 17. 7. 2020, který velmi detailně popisuje vzhled a charakter okolní zástavby, a to včetně fotodokumentace, z níž je naprosto zřejmý faktický vzhled oblasti, kde hodlá žalobce Záměr uskutečnit. Závěry tohoto posudku ovšem orgán územního plánování I. stupně v Závazném stanovisku, tak žalovaný v Potvrzujícím závazném stanovisku, hodnotili zcela nepřiléhavě na danou věc.

8. V dalších částech žaloby se pak žalobce věnoval některým aspektům dané problematiky (urbanistické hodnocení Záměru, jednotnost staveb v daném bloku a okolí, estetické hodnocení Záměru, narušení funkce zahrad vnitrobloku či požadavek na umístění Záměru do proluky) a porovnával, jak se k nim vyjádřila Ing. arch. G. a v reakci na obsah jeho odvolacích námitek, které z jejího posudku vycházely, žalovaný v Potvrzujícím závazném stanovisku. S jeho závěry ohledně všech uvedených aspektů žalobce nesouhlasil a odůvodňoval, z jakých důvodů je považuje za nesprávná či vnitřně rozporná.
9. Z důvodů, které vyplynou z nalézací části tohoto rozsudku, nepovažuje krajský soud za potřebné tyto části žaloby popisovat podrobněji, ostatně obsah žaloby je účastníkům řízení dobře znám.
10. Závěrem žalobce upozornil, obdobně jako v odvolání, na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, sp. zn. 2 As 21/2016-83, podle nichž s ohledem na existenci platného a účinného územního plánu města Havlíčkův Brod nemá orgán územního plánování hodnotit cíle a úkoly územního plánování, ale má vycházet pouze a právě z daného územního plánu, kdy tento již respektuje urbanistické řešení dané lokality. S těmito závěry jsou obsahy závazných stanovisek obou stupňů v rozporu.
11. Žalobce proto navrhl, aby krajský soud zrušil jak žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející prvoinstanční správní rozhodnutí, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný se předně ohradil proti tomu, že by závazná stanoviska obou stupňů měla být nepřezkoumatelnými. Orgány územního plánování naopak ve svých stanoviscích zdůvodnily nepřipustnost posuzovaného Záměru. Obsahují i správní úvahy, na základě kterých ke svému závěru dospěly.
13. Závazná stanoviska obou stupňů pak nejsou ani nezákonná. Ve smyslu ustanovení § 94p odst. 2 a § 94o odst. 1 písm. c) stavebního zákona pokud není společný stavební záměr v souladu se závazným stanoviskem byt jen jednoho dotčeného orgánu, neprovádí správní orgán žádné dokazování a žádost zamítne.
14. Slovní spojení „vágní pojetí objektu“ je dle žalovaného třeba vnímat v kontextu další argumentace uvedené v závazných stanoviscích obou stupňů. Ty pak žalovaný ocitoval. Stejně tak citoval pasáž Potvrzujícího závazného stanoviska, která podporuje jeho názor, že v něm jsou srozumitelným způsobem popsány důvody nepřipustnosti záměru.
15. Pokud jde o posudek Ing. arch. G., tak ten není opatřen žádným podpisem, natož razítkem soudního znalce. Nejedná se tedy o žádný znalecký posudek, nýbrž pouze o názor autorizované osoby, tedy o podklad předložený stavebníkem. K jeho obsahu bylo přihlédnuto.
16. Žalovaný odmítl, že by Potvrzující závazné stanovisko bylo vnitřně rozporné. Žalovaný v něm sice připustil, že objekty v okolí jsou různého tvarového charakteru, uliční čára je nejednotná, objekty jsou výškově nejednotné, nejedná se o plně uzavřený blok, podobný koncept vjezdu jako u předloženého Záměru se v dané lokalitě již vyskytuje, nicméně Záměr nerespektuje stávající ráz okolních budov z důvodu jeho formy. Převážná část okolní zástavby tvořící předmětný blok naplňuje formu městského bytového domu včetně příslušné hmoty a architektonického ztvárnění. Navrhovaný záměr svým pojetím

směřuje spíše k příměstské zástavbě rodinných domů a neodpovídá tak lokalizaci v jádru města Havlíčkův Brod. Je pravdou, že do vnitrobloku byl v druhé polovině minulého století umístěn objekt, který je v současné době využíván jako stacionář. Tato situace ovšem dle žalovaného nic nemění na skutečnosti, že uspořádání území je tvořeno městskou blokovou zástavbou. Další zastavování vnitrobloku je z urbanistického hlediska zcela nepřijatelné a vedlo by ke zhroucení této formy zástavby. Dle žalovaného se nejedná o svévolné vytváření a uplatňování nových podmínek využití území, orgán územního plánování a žalovaný pouze aplikovali ustanovení §§ 18 a 19 stavebního zákona.

17. Citacemi příslušných pasáží z Potvrzujícího závazného stanoviska se pak žalovaný ohradil proti tvrzení žalobce, že nebyl zjištěn skutečný stav věci, že skutečný stav území nebyl prozkoumán a náležitě popsán a že nebyly definovány hodnoty narušené záměrem.
18. Dále žalovaný vyjádřil přesvědčení, že nevhodným situováním Záměru do vnitřních prostor zástavby vzhledem k atakování klidových zón okolních pozemků je narušena pohoda bydlení a s tím související kvalita prostředí. Záměr bude narušovat svými zásahy nad míru přiměřenou poměrům legitimně očekávaný rozsah soukromí.
19. Odmítl, že by se dopustil svévole a že by překročil zákonem stanovený rozsah a obsah závazného stanoviska. Dle § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona je totiž nutné rovněž posoudit, zda Záměr vyhovuje podmínkám pro rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní prostředí. Pod tento pojem lze dle něho podřadit i pojem pohoda bydlení.
20. S ohledem na znění § 96b stavebního zákona musí orgán územního plánování sice primárně vycházet z územně plánovací dokumentace, ale to jej nezbujuje povinnosti posoudit Záměr také s ohledem na cíle a úkoly územního plánování podle §§ 18 a 19 stavebního zákona. Orgán územního plánování tak ve svém stanovisku rovněž vyhodnotil soulad Záměru s cíli a úkoly územního plánování, přitom se zaměřil na § 18 odst. 4 stavebního zákona, tj. zda navržený Záměr naplňuje podmínky pro hospodárné využití zastavěného území, a na § 19 odst. 1 písm. d) a e) stavebního zákona, tj. zda Záměr vyhovuje urbanistickým, architektonickým a estetickým požadavkům na využívání a prostorové uspořádání území s ohledem na podmínky v území a na jeho charakter.
21. Žalovaný zdůraznil, že dle Územního plánu Havlíčkův Brod v kapitole B. je hlavní zásadou funkčně a prostorově transformovat urbanistické proluky uvnitř zastavěného území. Vyslovil nesouhlas s tvrzením žalobce, že je donucován k tomu, aby proti jeho vůli byl jeho soukromý majetek zpřístupněn třetím osobám. Orgán územního plánování na základě § 96b stavebního zákona toliko vyhodnotil, že zastavování vnitrobloku by bylo v rozporu se založenou strukturou zástavby.
22. Žalovaný proto závěrem navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

IV. Návrhy žalobce na doplnění dokazování a reakce žalovaného

23. Po nařízení jednání ve věci založil žalobce do soudního spisu znalecký posudek Ing. arch. M. O., Ph.D., znalce v oboru plánování, odvětví projektování, specializace územního plánování a architektura, ze dne 17. 1. 2022 č. 01/2022 (dále také jen „Znalecký posudek“), který navrhl provést jako důkaz k prokázání svých tvrzení o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, resp. závazného stanoviska orgánu územního plánování, spočívající mimo jiné ve zneužití správního uvážení ve věci hodnocení souladnosti

Záměru a tedy ve svévolném postupu správních orgánů obou stupňů. Za tím účelem navrhl povést i výslech jmenovaného znalce a k nezákonnosti postupu správního orgánu I. stupně a k průběhům jednání na jeho odboru rozvoje města také výslech svědka Ing. J. P., autora projektové dokumentace Záměru.

24. Ke Znaleckému posudku se žalovaný vyjádřil tak, že dle § 56 správního řádu správní orgán ustanoví znalce, závisí – li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají. V projednávané věci však úřední osoby disponují příslušným vzděláním, mají složené předepsané zkoušky ZOZ, dlouholeté pracovní zkušenosti. Orgán územního plánování je pořizovatelem územního plánu a jeho pracovníci tedy mají dostatečné odborné znalosti pro posouzení Záměru dle ustanovení § 96b odst. 3 stavebního zákona. Zákonné podmínky pro ustanovení znalce tedy v projednávané věci dány nebyly.
25. Dle žalovaného není na místě bagatelizovat obsah Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 9. 8. 2021 č. j: MMR 65644/2021-81, že neprovede ve věci přezkumné řízení. Tento dokument je dle něho naopak přísně formálním výstupem správního orgánu dle správního řádu v případě, že není shledán důvod k provedení přezkumného řízení. Na obsah tohoto sdělení odkázal, Ministerstvo pro místní rozvoj uvedeným sdělením deklarovalo správnost Potvrzujícího závazného stanoviska.
26. Dále konstatoval, že zpracovatel Znaleckého posudku si vytvořil svoje (od těch vymezených v § 96b odst. 3 stavebního zákona odlišná) hodnotící kritéria, na základě kterých Záměr posuzuje. Zopakoval, že předložená dokumentace neprokázala vhodnost umístění Záměru do tohoto místa v kontextu s okolím.
27. Záměrně je manipulováno s pojmem kontext okolní zástavby a s pojmem kompozice zástavby. Znalecký posudek podsouvá místo posouzení struktury zástavby posouzení urbanistické kompozice. Struktura stávající zástavby je ovšem odlišným pojmem a lze ji v zájmovém území odpozorovat. Rozmístění zástavby v zájmovém území bylo utvářeno tak, že budovy samotné byly umísťovány při veřejných prostranstvích, čili po obvodě zájmového území, zatímco klidové zahrady byly umísťovány uvnitř takto vznikající struktury. Záměr je umísťován v rozporu s tímto principem.
28. Záměr není umístěn na obvodu lokality, ale je umísťován do klidové části. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že nevhodným situováním Záměru ve vnitřních prostorech zástavby vzhledem k atakování klidových zón okolních pozemků je narušena pohoda bydlení a s tím související kvalita prostředí. Záměr bude nad přiměřenou míru narušovat legitimně očekávaný rozsah soukromí.
29. Stávající zeleň ve vnitrobloku je ve Znaleckém posudku označena za neudržovanou a neestetickou. I přes existenci zeleně ale dojde k narušení klidových zahrad. Přitom Záměr nesmí existenci této zeleně na okolních sousedních pozemcích vynucovat.
30. Grafická analýza vlivu Záměru na urbanistickou strukturu zájmového území je dle žalovaného zavádějící, jelikož ve vyobrazení zaniká informace o uspořádání jednotlivých klidových zahrad stávajících objektů. Nesouhlasí rovněž se závěrem Znaleckého posudku, že by se měly hodnotit pouze urbanistické hodnoty, které jsou vymezené v územním plánu. Orgány územního plánování nemají upustit od hodnocení charakteru lokality v rámci hodnocení konkrétního záměru.

31. Žalovaný i orgán územního plánování I. stupně definovali hodnoty narušené Záměrem. A to například tak, že stávající klidové zahrady ve vnitrobloku, jakož i uspořádání budov vytvářející blokovou zástavbu, lze považovat za urbanistickou hodnotu. Znalecký posudek pak nepostihuje a nezabývá se kontaktem Záměru se stávajícími klidovými zahradami. Uvádí pouze vzdálenosti mezi budovami.
32. Žalovaný tak uzavřel, že v Potvrzujícím závazném stanovisku jsou srozumitelným způsobem popsány důvody nepřípustnosti Záměru. Odmítl, že by toto závazné stanovisko bylo nezákonné a nepřezkoumatelné.

V. Jednání soudu

33. Při jednání soudu dne 24. 2. 2022 strana žalující zdůraznila skutečnost, že pozemky, na nichž se má Záměr nacházet, jsou pozemky stavebními, které jsou k tomu určeny Územním plánem města Havlíčkův Brod. Zdůraznila důvody, pro které považuje závazná stanoviska orgánů územního plánování obou stupňů za nepřezkoumatelná a vnitřně rozporná. Důsledkem toho je dotčení vlastnických práv žalobce. Zopakovala rovněž, že judikatura orgánů územního plánování citovaná, není na skutkový stav dané věci přílehavá. Nedůvodný je rovněž názor orgánů, aby se Záměr realizoval v přístupové proluce. To není možné, ať už pro její rozměry, nebo pro skutečnost, že v bočních zdech sousedních domů se nacházejí okna.
34. Pověřený pracovník žalovaného odkázal na odůvodnění závazných stanovisek obou stupňů, jakož i na své vyjádření k žalobě.
35. Soud provedl důkaz znaleckým posudkem znalce Ing. arch. M. O., Ph.D., ze dne 17. 1. 2022 č. 012/2022, který byl žalobcem předložen soudu v průběhu soudního řízení a nachází se na č. l. 58 až 99 soudního spisu. Byly konstatovány závěry Znaleckého posudku s tím, že ani žalobce ani žalovaný nepožadovali konstatování některých dalších jeho částí, neboť s jeho obsahem jsou seznámeni.
36. Soud naopak nevyhověl návrhu žalobce na doplnění dokazování provedením výslechu svědka Ing. P., autora projektové dokumentace, a to k tomu, jak probíhala jednání mezi žalobcem a Městským úřadem Havlíčkův Brod. Krajský soud provedení takového důkazu shledal pro posouzení věci irrelevantním (v podrobnostech níže).

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

37. Krajský poté soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního s. ř. s. O věci usoudil následovně.
38. Jak už plyne z popisné části tohoto rozsudku, není pochyb o tom, že ačkoliv žaloba formálně napadala rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí Stavebního úřadu (viz shora), fakticky žalobní výtky směřovaly do obsahu Závazného stanoviska a Potvrzujícího závazného stanoviska.
39. Rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů totiž jednoznačně vychází v souladu s § 149 správního řádu z obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování.
40. Krajský soud připomíná, že je ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. povolán rovněž k přezkumu závazných podkladů přezkoumávaných rozhodnutí, a to k námitce účastníka. Žalobce v žalobě namítal přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování, konkrétně tedy přezkum Závazného stanoviska dotčeného orgánu územního plánování -

Městského úřadu Havlíčkův Brod, odboru rozvoje města, úseku územního plánování a GIS - ze dne 17. 12. 2020, č. j. MHB_ORM/461/2020/Sus-6, JID: 128047/2020/muhb, a je Potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu – Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 8. 3. 2021, č. j. KUJI 13349/2021, OUP 358/2020 – 4.

41. Přezkum závazných stanovisek (a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která z nich pro jejich závaznost vycházela) žalobce napadal prostřednictvím výše specifikovaných žalobních bodů. Opakovaně poukazoval na to, že tato jsou dle jeho názoru nepřezkoumatelná, a to i v důsledku vnitřní rozpornosti. Krajský soud se tak nejprve zabýval touto problematikou, tj. otázkou přezkoumatelnosti závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování.
42. S poukazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 (publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), krajský soud zdůrazňuje, že je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) i z moci úřední. Je to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek.
43. Pro úvod do této problematiky je zcela zásadní poukázat na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem.
44. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Šlo by tak o ni za situace, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006).
45. Lze shrnout, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění správních rozhodnutí. Otázka, kterou si je tak třeba v tomto směru dále pokládat, je, zda se správní orgány zabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro posouzení dané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), a zda svoje úvahy dostatečně odůvodnily.
46. Výše uvedené je v obecné rovině možné vztáhnout i na institut závazných stanovisek, a to ve smyslu § 154 správního řádu.
47. A nutno již na tomto místě ze strany krajského soudu konstatovat, že shora vymezeným požadavkům na odůvodnění obsahu závazného stanoviska zůstaly v projednávané věci orgány územního plánování obou stupňů hodně dlužny.
48. O tom, že předpokladem pro to, aby mohl Stavební úřad vyhovět žalobcově žádosti o společné povolení na Záměr, bylo, mimo jiné, i kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování ve smyslu § 96b odst. 1 stavebního zákona, není mezi účastníky řízení sporu.

49. Obsah tohoto závazného stanoviska plyne z ustanovení § 96b odst. 3 téže normy. Dle něho v závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv.
50. Cíle územního plánování vymezuje § 18 stavebního zákona. S ohledem na obsah Závazného stanoviska i Potvrzujícího závazného stanoviska považuje krajský soud za důležité ocitovat pouze druhou větu odstavce 4, podle níž územní plánování mimo jiné určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.
51. Úkoly územního plánování vymezuje § 19 stavebního zákona. S ohledem na obsah Závazného stanoviska i Potvrzujícího závazného stanoviska považuje krajský soud za důležité ocitovat pouze z jeho odstavce 1 písm. c), podle něhož je úkolem územního plánování stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství, a písm. d), podle něhož je úkolem územního plánování stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.
52. Prvou nastolenou otázkou, odpověď, na níž nutno nalézt, je, zda orgán územního plánování je oprávněn (a současně povinen) v závazném stanovisku dle § 96b odst. 3 stavebního zákona posuzovat přípustnost záměru z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, ale současně také (vedle toho) z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování vymezených v §§ 18 a 19 stavebního zákona.
53. Žalobce totiž v žalobě vyjádřil názor, že orgán územního plánování má vycházet pouze a právě jenom z územně plánovací dokumentace, zejména tedy z obsahu platného územního plánu dané obce, neboť cíle a úkoly územního plánování, včetně např. urbanistického řešení dané lokality, by již měly být v územním plánu zohledněny. V souvislosti s tím odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83.
54. V tomto judikátu Nejvyšší správní soud skutečně vyslovil názor, že pokud byla v obci vydána územně plánovací dokumentace, musí stavební úřad vycházet primárně z ní, a nemusí již specificky odůvodňovat souladnost záměru s cíli a úkoly územního plánování, neboť ty z ní přímo plynou. Tyto závěry však byly vysloveny za účinnosti jiné právní úpravy. Do 31. 12. 2017 totiž stavební zákon neobsahoval shora citované ustanovení § 96b, ale danou problematiku řešilo ustanovení jeho § 90. Dle něho v územním řízení posuzoval soulad záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území stavební úřad příslušný k vedení územního řízení [viz písm. a) a b) uvedené normy]. Orgán územního plánování nebyl do této procedury vůbec vtažen, neúčastnil se jí.
55. Protože se však uvedený postup v praxi jevil jako nedostatečný, byl stavební zákon s účinností od 1. 1. 2018 novelizován zákonem č. 225/2017 Sb. tak, že byla významně posílena pozice orgánů územního plánování, neboť ze zcela logických a pochopitelných důvodů jsou to právě ony, kdo disponuje největším odborným potencionálem

pro posouzení, zda ten který záměr při umístění do území je v souladu s územně plánovací dokumentací platnou pro dané území, stejně jako s cíli a úkoly územního plánování tak, jak jsou vymezeny v §§ 18 a 19 stavebního zákona. Výstupu tohoto posouzení ze strany příslušného orgánu územního plánování byl přiznán status závazného stanoviska (viz shora). Tím byly výrazně zesíleny vliv a váha otázky posuzování přípustnosti stavebního záměru z pohledu jeho souladu jednak s obsahem dotčené územně plánovací dokumentace, jednak s obecnými cíli a úkoly územního plánování stanovenými stavebním zákonem (historický výklad).

56. Rovněž z textu ustanovení § 96b odst. 3 stavebního zákona plyne, že orgán územního plánování přezkoumává přípustnost stavebního záměru jednak z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, a vedle toho z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Pokud by měl být posuzován toliko soulad záměru s územně plánovací dokumentací, nebyla by (logicky) podmínka posuzování souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování v citovaném ustanovení vůbec zakotvena (jazykový výklad).
57. Krajský soud dále souhlasí s tím, jak byla daná problematika ozřejmena v Přezkumném závazném stanovisku. Přisvědčuje tak žalovanému v tom, že primární je sice posouzení stavebního záměru s obsahem územně plánovací dokumentace, zejména tedy s obsahem platného územního plánu, ale při porovnání jeho obsahu s jednotlivými cíli a úkoly územního plánování vymezenými v §§ 18 a 19 stavebního zákona nelze vyloučit, že přípustnost záměru bude nutné a nezbytné posoudit vedle toho například s ohledem na jeho soulad s charakterem zástavby a stanovit urbanistické, architektonické a estetické požadavky na jeho řešení, které v takové míře podrobnosti územní plán neobsahuje, stejně jako např. stanovit etapizaci výstavby v té které lokalitě, zejména u souborů staveb či požadavky na řešení veřejných prostranství (teleologický výklad).
58. Obdobný náhled na věc zastává i právní doktrína, podle níž soulad s cíli a úkoly územního plánování musí být zkoumán a posuzován (a také náležitě odůvodněn) podle jednotlivých ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona, která se na daný případ požadovaného záměru vztahují. Orgán územního plánování proto musí provést konfrontaci těchto relevantních ustanovení s požadovaným záměrem v území. Není třeba v odůvodnění závazného stanoviska jednotlivě hodnotit záměr ve vztahu ke všem cílům a úkolům územního plánování. Postačí uvést, že orgán územního plánování posuzoval záměr jenom ve vztahu k těm cílům a úkolům, které jsou k záměru opravdu relevantní (které se k němu vztahují), a k těmto cílům a úkolům (ke každému zvlášť a jednotlivě) připojí orgán územního plánování svoji úvahu, jak dodržení či nedodržení konkrétního cíle nebo úkolu posuzoval a k jakému závěru dospěl (viz Petr PRŮCHA, Jana GREGOROVÁ aj. Stavební zákon. Praktický komentář, Nakladatelství Leges, Praha, 2017).
59. Krajský soud tak uzavírá, že orgány územního plánování v Závazném stanovisku i v Potvrzujícím závazném stanovisku nepochybily, pokud posuzovaly přípustnost Záměru jak ohledně jeho souladu s územně plánovací dokumentací, zejména tedy s Územním plánem Havlíčkův Brod, tak ohledně cílů a úkolů územního plánování vymezených stavebním zákonem.
60. Krajský soud považoval za potřebné se k dané otázce jasně vyjádřit, aby nebyla zdrojem neshod mezi žalobcem a správními orgány po vrácení věci k dalšímu řízení.

61. Pro přezkum zákonnosti správních rozhodnutí, potažmo závazných stanovisek orgánů územního plánování, v dané věci však není uvedený závěr paradoxně rozhodující, neboť orgány územního plánování obou stupňů neobstály již v otázce řádného odůvodnění svého závěru, že Záměr je nepřípustný pro rozpor s Územním plánem Havlíčkův Brod. A, jak už krajský soud konstatoval shora, o oprávněnosti (a současně povinnosti) přezkoumat soulad Záměru s touto územně plánovací dokumentací v daném stavebním řízení není sporu.
62. V Závazném stanovisku příslušný orgán územního plánování zřetelně rozlišil, kdy posuzuje soulad Záměru s Územním plánem Havlíčkův Brod a kdy posuzuje soulad Záměru s cíli a úkoly územního plánování. Proti tomuto postupu nemá krajský soud i s ohledem na shora uvedené žádné výhrady, považuje jej za správný a přehledný.
63. Rozporu Záměru s Územním plánem Havlíčkův Brod se věnoval v závěrečném odstavci str. 2 a současně v úvodním odstavci str. 3 Závazného stanoviska. Krajský soud považuje za vhodné tuto pasáž Závazného stanoviska ocitovat v úplnosti:
- „Novostavba víceúčelového objektu je navržena na parcelách č. 217/1 a 318/5 v katastrálním území Havlíčkův Brod, které se dle platného Územního plánu Havlíčkův Brod nachází v zastavěném území ve stabilizované ploše „SC – Plocha smíšená obytná v centru města“. Podle územního plánu jde o plochu, která je určena především pro bydlení ve víceúčelových objektech, bydlení v bytových domech, občanskou vybavenost veřejné infrastruktury a občanské vybavení komerční. Z hlediska funkčního využití je záměr v souladu s hlavním využitím plochy SC. Záměr zároveň vyhovuje koeficientu zastavění pozemku (pro SC stanoveno max 90). Záměr však nesplňuje podmínky prostorového uspořádání – respektování současné prostorové kompozice sídla (měřítko a kontext okolní zástavby v dané lokalitě). Objekt je navržen do vnitrobloku, jehož ohraničení tvoří různorodá bloková zástavba zpravidla 2 – 3 podlažních domů se sedlovou střechou, v nárožích doplněných o hmoty 5 podlažních bytových domů s plochými střechami. Nový objekt je navržen jako samostatně stojící ve vnitřní části bloku, s pultovou střechou. Předložená dokumentace neprokázala vhodnost umístění do tohoto místa v kontextu s okolím. Orgán územního plánování dospěl k závěru, že navržené řešení nerespektuje kontext okolní zástavby. Navržený záměr „Víceúčelový objekt, parcela č. 217/1 a 318/5, Havlíčkův Brod“ v katastrálním území Havlíčkův Brod je tak v rozporu s Územním plánem Havlíčkův Brod.“*
64. Orgán územního plánování tedy úvodem této části Závazného stanoviska konstatuje, že Záměr je umísťován do funkční plochy (stabilizovaná plocha SC – Plocha smíšená obytná v centru města), v níž dle územního plánu umístěn být nesporně může. Záměr je v souladu s hlavním využitím této plochy, vyhovuje i koeficientu zastavění. Následně ovšem orgán územního plánování přichází s názorem, že Záměr nesplňuje podmínky prostorového uspořádání a respektování prostorové kompozice sídla. Popisuje umístění a podobu Záměru a uzavírá, že žalobcem předložená projektová dokumentace neprokázala vhodnost umístění Záměru do tohoto místa v kontextu s okolím, konkrétně že nerespektuje kontext okolní zástavby.
65. Z uvedeného ovšem nelze dle krajského soudu naznat, v čem je Záměr v rozporu s Územním plánem Havlíčkův Brod. Orgán územního plánování naopak konstatuje, že s vlastním obsahem tohoto územního plánu je Záměr v souladu. Označení či odvolání se na nějakou konkrétní část či ustanovení Územního plánu Havlíčkův Brod, s nimiž by byl Záměr v rozporu, Závazné stanovisko neobsahuje. Z jakých konkrétních důvodů je tedy

Záměr v rozporu Územním plánem Havlíčkův Brod, se čtenář Závazného stanoviska nedozví.

66. Následné hodnocení týkající se nesouladu Záměru s podmínkami prostorového uspořádání a prostorové kompozice sídla, stejně jako s kontextem okolní zástavby, již dle krajského soudu nepatří do hodnocení souladu Záměru s územně plánovací dokumentací. Tato problematika se již totiž obsahově týká hodnocení souladu Záměru s cíli a úkoly územního plánování.
67. V Potvrzujícím závazném stanovisku se nadřízený orgán územního plánování otázce souladu Záměru s územně plánovací dokumentací věnoval rovněž velmi stručně, a to v závěru str. 6 a na začátku str. 7. Většinu této pasáže ovšem tvoří shora uvedená citace ze Závazného stanoviska. Následně nadřízený orgán územního plánování konstatuje, že souhlasí s hodnocením obsaženým v Závazném stanovisku, pokud jde o soulad Záměru s Územním plánem Havlíčkův Brod z hlediska definovaného převažujícího účelu využití a přípustného využití plochy SC – plocha smíšená obytná v centru města (dlužno ovšem dodat, že Závazné stanovisko v tomto směru žádný konkrétní nesoulad Záměru s daným územním plánem nekonstatovalo – viz shora).
68. Dále nadřízený orgán územního plánování konstatuje, že kontext okolní zástavby a charakter území je vyhodnocen v části posouzení Záměru s cíli a úkoly územního plánování, a proto nebude v této části Potvrzujícího závazného stanoviska znovu hodnocen. Tento závěr koresponduje se shora vysloveným názorem krajského soudu, že tato problematika se otázky souladu Záměru s územně plánovací dokumentací netýká.
69. Nicméně bez dalšího nadřízený orgán územního plánování vzápětí konstatuje, že na základě toho považuje Záměr za rozporný s územním plánem. A přechází na posouzení souladu Záměru s cíli a úkoly územního plánování. V čem konkrétně je ale tento rozpor spatřován, není jasné ani z obsahu Potvrzujícího závazného stanoviska.
70. Z uvedeného je dle názoru krajského soudu zcela zřejmé, že Závazné stanovisko, ani Potvrzující závazné stanovisko, neobsahují důvody, pro které by měl být Záměr v rozporu s Územním plánem Havlíčkův Brod. Žalobě je tak nutno přisvědčit v tom, že obě tato závazná stanoviska jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Navíc jsou ohledně posouzení dané problematiky i vnitřně rozporná, kdy na jednu stranu konstatují, že Záměr je umístěn v ploše, která takové její využití připouští a nepřesahuje ani koeficienty zastavěnosti daného území, vzápětí ale spatřují nesoulad Záměru s Územním plánem Havlíčkův Brod v okolnostech, které z daného územního plánu neplynou, neboť se týkají posuzování souladu Záměru s cíli a úkoly územního plánování.
71. Pokud tedy stavební úřady obou stupňů tato nepřezkoumatelná závazná stanoviska orgánů územního plánování do svých rozhodnutí převzaly (a jak objasnil krajský soud shora, nic jiného učinit nemohly), pak jsou vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů postižena také ona.
72. Krajskému soudu tak nezbylo, než pro uvedenou vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit jak žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť uvedenou vadou trpí obě tato rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).
73. Nadepsaný soud uzavírá, že pokud zrušil napadené rozhodnutí z důvodu jeho (byť třeba i částečné) nepřezkoumatelnosti, těžko se může pustit do hodnocení důvodnosti

zbývajících žalobních námitek obsažených v žalobě, neboť by takový postup byl zcela předčasný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 6/2004). Krajský soud proto nebude podrobněji reagovat na žalobní námítka, v nichž žalobce napadá obsah Závazného stanoviska i Potvrzujícího závazného stanoviska v těch jejich částech, v nichž se věnují otázce souladu Záměru s cíli a úkoly územního plánování. Zvláště za situace, kdy žaloba ve své argumentaci vycházela ze závěrů obsažených v posudku Ing. arch. G., ty však jsou v současné době daleko podrobněji rozvedeny ve Znaleckém posudku.

74. Přesto si krajský soud dovolí vyjádřit alespoň k jedné z těchto výtek. Ve shodě se žalobou se i krajský soud domnívá, že předmětem závazného stanoviska orgánu územního plánování dle § 96b stavebního zákona by neměla být problematika kvality prostředí (pojem pohoda bydlení byl ve stavebně právních předpisech zrušen a nahrazen právě tímto pojmem). Tou by se měly zabývat nikoliv orgány územního plánování, ale stavební úřady, a to jak s ohledem na veřejnoprávní otázky s ní spojené plynoucí z obsahu vyhlášky č. 501/2006, o obecných požadavcích na využívání území, tak s ohledem na soukromoprávní otázky, budou-li takové námítka v průběhu stavebního řízení některými z jeho účastníků vzneseny.
75. Krajský soud neprovedl důkaz výsledkem svědka Ing. P., autora projektové dokumentace Záměru, který navrhoval žalobce k prokázání toho, jak probíhala jednání mezi ním a pracovníky odboru rozvoje města Městského úřadu Havlíčkův Brod, konkrétně k tomu, že orgán územního plánování vyslovil se Záměrem po úpravě projektové dokumentace souhlas. Soud tak učinil zejména proto, že tyto skutečnosti, které předcházely vydání Závazného stanoviska, nejsou pro posouzení věci relevantní. Neodpustí si ale konstatovat, že obsahu zápisu z jednání ze dne 25. 5. 2020, kterého se účastnil žalobce a Ing. P. a oprávněné úřední osoby orgánu územního plánování Městského úřadu Havlíčkův Brod, lze dovodit závěr, na němž se obě strany rozešly, a to, že při splnění podmínek zachycených pod body 1. a 2. Zápisu shledal uvedený orgán Záměr přípustným jak z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, tak z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování. Proč v tomto směru došlo ze strany orgánu územního plánování ke změně postoje, např. zda některé z dohodnutých podmínek nebyly ze strany žalobce dodrženy, nelze z obsahu Závazného stanoviska seznat. Jak už ale krajský soud uvedl, tato skutečnost není pro posouzení zákonnosti závazných stanovisek orgánů územního plánování, potažmo pro posouzení zákonnosti napadených rozhodnutí stavebních úřadů, právně významná.
76. V dalším řízení si tedy správní orgán I. stupně opatří nové závazné stanovisko příslušného orgánu územního plánování dle § 96b odst. 3 stavebního zákona. Orgán územního plánování věc znovu posoudí a přezkoumatelným a vnitřně nerozporným způsobem vyhodnotí, zda je Záměr přípustný z hlediska politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace a zda je Záměr přípustný z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv.
77. Dle názoru krajského soudu může být pro orgán územního plánování v procesu uvážení o dané věci výraznou inspirací obsah Znaleckého posudku, např. pokud jde o užívání některých odborných termínů a pojmů nebo ohledně názoru znalce na některé aspekty dané problematiky. Nicméně obsah závazného stanoviska, tedy posouzení otázek, které tvoří jeho předmět, musí být výsledkem odborného uvážení orgánu územního plánování, této své povinnosti (ale zároveň odpovědnosti) se odkazy na Znalecký posudek

předložený žalobcem (ani na žádný jiný znalecký posudek) orgán územního plánování zprostit nemůže. Z nového závazného stanoviska musí být zřejmé z jakých (zejména odborných) podkladů vychází, jak byla zjištěna situace na místě samém a jak zjištění skutkového stavu v daném místě a soulad Záměru s územně plánovací dokumentací, zejména s Územním plánem Havlíčkův Brod, a s cíli a úkoly územního plánování, orgán územního plánování aplikoval na posouzení projektové dokumentace Záměru.

VII. Náklady řízení

78. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující byla ve věci úspěšná, má proto nárok na přiznání náhrady nákladů řízení.
79. Zástupkyně žalobce předložila písemné vyúčtování nákladů řízení při jednání soudu. Krajský soud ověřil, že obsah tohoto vyúčtování odpovídá obsahu soudního spisu. Některé z účtovaných nákladů řízení shledal důvodnými, některé nikoliv (k tomu v podrobnostech níže).
80. Nejprve se krajský soud bude věnovat důvodně vynaloženým nákladům řízení na straně žalobce.
81. Žalobce uhradil soudní poplatek ve výši **3 000 Kč**.
82. Zástupkyně žalobce učinila ve věci 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast při jednání soudu dne 24. 2. 2021) po 3 100 Kč (srovnej § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 citované vyhlášky). Rovněž má právo na náhradu režijních paušálů za 3 úkony právní služby po 300 Kč. Odměna za právní zastoupení tak činí **10 200 Kč**.
83. Dále zástupkyně žalobce vyúčtovala jízdné osobním automobilem na jednání soudu dne 24. 2. 2021 na trase Praha – Hradec Králové a zpět (2 x 113 km) ve výši **1 437,50 Kč**. A v souvislosti s tím rovněž náhradu za ztrátu času ve výši **600 Kč**.
84. Protože zástupkyně žalobce je registrována jako plátce DPH, má nárok na navýšení odměny za zastoupení, náhrady cestovních výdajů a náhrady za promeškaný čas o 21 %.
85. Celkem tedy činí důvodně vynaložené náklady řízení na straně žalobce **17 807,38 Kč**.
86. A nyní k účtovaným nákladům řízení, které krajský soud důvodnými neshledal.
87. Zástupkyně žalobce účtovala jako náklad soudního řízení na straně žalobce také odměnu, kterou žalobce zaplatil za Znalecký posudek ve výši 51 000 Kč. Ten strana žalující založila do spisu v průběhu soudního řízení z vlastní iniciativy, tedy aniž by k tomu byla soudem vyzývána. Krajský soud neměl důvod, aby tento do spisu založený znalecký posudek neprovedl při nařízeném jednání jako důkaz. Ovšem z obsahu odůvodnění tohoto rozsudku je zřejmé, že závěry obsažené ve Znaleckém posudku nebyly pro rozhodnutí soudu stěžejní, byť krajský soud uvedl, že by některé jeho části mohly být v dalším řízení pro správní orgány územního plánování inspirací pro řádné odůvodnění jejich závazných stanovisek. Jinými slovy, procesní výsledek daného soudního řízení by byl stejný, i kdyby žalobce Znalecký posudek do soudního spisu nezaložil a tento důkaz proveden nebyl. Odměna, kterou žalobce za Znalecký posudek jeho zhotoviteli zaplatil, tak nepředstavuje důvodně vynaložené náklady řízení.

88. Proto krajský soud závázal žalovaného povinností žalobci shora prokázané a specifikované náklady řízení uhradit k rukám jeho zástupkyně, která je advokátkou (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 3. března 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu