



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Küchlerové, Ph.D. ve věci

žalobce: **R. M.**
bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. května 2021, č. j. KUKHK-8083/UP/2021-6 (JH),

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný sice částečně změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Špindlerův Mlýn, odboru výstavby (dále také je „Stavební úřad“) ze dne 22. 1. 2021, č. j. DOK/Vyst/Sma/145/2021, fakticky ale podstatu tohoto rozhodnutí potvrdil. Ta spočívala v tom, že byla zamítnuta žádost žalobce z 18. 4. 2019 o vydání územního

rozhodnutí o umístění stavby „Novostavba klubovny lyžařů“ (dále také jen „Stavební záměr“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobce úvodem konstatoval, že zamítavé prvoinstanční rozhodnutí Stavebního úřadu vycházelo z obsahu závazného stanoviska Městského úřadu Vrchlabí, odboru rozvoje města a územního plánování ze dne 6. 4. 2020 pod č. j. ORM/3828/2020-2 (dále také jen „Závazné stanovisko č. 2“), kterým byl Stavební záměr označen za nepřípustný. V odvolání žalobce brojil i proti obsahu Závazného stanoviska č. 2. V odvolacím řízení žalovaný opatřil závazné stanovisko Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, jakožto příslušného nadřízeného orgánu, ze dne 23. 4. 2021, č. j. KUKHK-8179/UP/2021 (dále také jen „Přezkumné závazné stanovisko č. 2“), kterým bylo Závazné stanovisko č. 2 potvrzeno.
3. Právě nezákonnost obou závazných stanovisek žalobce v žalobě napadl. Nesprávný je podle něho v první řadě závěr Závazného stanoviska č. 2 o nepřípustnosti Stavebního záměru. Přezkumné závazné stanovisko č. 2 pak obsahuje nový důvod, o který přezkumný orgán potvrzení Závazného stanoviska č. 2 opřel, ačkoli tento nový důvod vychází z nesprávného a zcela odlišného posouzení Stavebního záměru a v souvislosti s tím i odlišného výkladu obsahu příslušné závazné části Územního plánu Špindlerův Mlýn (dále také jen „ÚP“ nebo „ÚP Špindlerův Mlýn“), než jaké učinil v Závazném stanovisku č. 2 dotčený orgán.
4. Žalobce byl dále zkrácen na svých procesních právech, protože neměl možnost seznámit se a následně se odvolat proti obsahu Přezkumného závazného stanoviska č. 2, jehož odůvodnění bylo až v rámci přezkumného řízení doplněno o další důvod pro potvrzení Závazného stanoviska č. 2.
5. Žalovaný pak vydal napadené rozhodnutí bez toho, aby zjišťoval, zda Přezkumné závazné stanovisko č. 2 není nezákonné, jak mu to ukládá § 149 odst. 8, poslední věta, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“), a aniž by nesplnění této zákonné povinnosti přezkoumatelným způsobem odůvodnil.
6. Tyto žalobní body žalobce následně rozvedl.
7. Ještě před podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí k jeho žádosti Městský úřad Vrchlabí, odbor rozvoje města a územního plánování, vydal závazné stanovisko ze dne 8. 4. 2019, č. j. ORM/3570/2019-2 (dále také jen „Závazné stanovisko č. 1“). Stavební záměr byl již tehdy označen za nepřípustný z důvodu, že je v ÚP označen jako zastavitelná plocha N22 a jedná se o návrhovou plochu OS.2 – *občanská vybavenost sportovního charakteru – otevřená sportoviště a areály s přípustným využitím – stavby pro sportovní klubovny a šatny se sociálním vybavením*, což ale neplatí pro zastavitelnou plochu N22, která je specificky určena pro návrh dětského hřiště s prolézačkami. Stavební záměr tak neodpovídá urbanistické koncepci stanovené pro tuto plochu a je zcela v rozporu s požadavkem na minimalizaci zpevněných ploch, protože Stavebním záměrem by došlo ke zpevnění 60% ploch.
8. K odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí Stavebního úřadu vycházejícímu ze Závazného stanoviska č. 1 bylo v rámci odvolacího řízení vypracováno přezkumné závazné stanovisko Krajským úřadem Královéhradeckého kraje, odborem územního plánování a stavebního řádu, ze dne 7. 11. 2019, č. j. KUKHK-30602/UP/2019 (dále také

jen „Přezkumné stanovisko č. 1“), které Závazné stanovisko č. 1 pro rozpor s právními předpisy zrušilo.

9. V Přezkumném závazném stanovisku č. 1 bylo Závaznému stanovisku č. 1 vytknuto, že zastavitelná plocha N22 je sice ÚP navržena pro dětské hřiště s prolézačkami, nicméně ten nestanoví, že by v této ploše nemohl být umístěn v souladu s podmínkami funkčního využití vymezenými pro *občanskou vybavenost sportovního charakteru – otevřená sportoviště a areály* jiný záměr. Dále v něm bylo uvedeno, že závěr o nepřípustnosti Stavebního záměru byl podepřen pouze tím, že neodpovídá urbanistické koncepci stanovené pro tuto plochu a je zcela v rozporu s požadavky na minimalizaci zpevněných ploch, kdy by jím bylo zpevněno 60% plochy, ale v ÚP není konkrétně uvedeno, jak má být tento požadavek naplňován, tedy nejsou pro konkretizaci rozlohy zpevněné plochy uvedena kritéria pro jeho splnění. Závěry Závazného stanoviska č. 1 tak byly označeny za subjektivní názory úřadu, který je vydal.
10. Na základě Přezkumného stanoviska č. 1 následně také žalovaný zrušil rozhodnutí Stavebního úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bylo vydáno Závazné stanovisko č. 2, v něm ovšem nebyl dle mínění žalobce respektován shora citovaný právní názor nadřízeného dotčeného orgánu vyjádřený v Přezkumném závazném stanovisku č. 1. Městský úřad Vrchlabí, odbor rozvoje města a územního plánování, se pouze pokusil svoje totožné závěry o něco podrobněji objasnit, ale podstatou věci a vytknutými vadami se nezabýval.
11. Dle žalobce z obsahu ÚP nevyplývá, že by v zastavitelné ploše N22 bylo možné umístit pouze stavbu dětského hřiště s prolézačkami, ale že je tato stavba v této zastavitelné ploše pouze navrhována (viz citace příslušné textové části – „*Využití území – návrh dětského hřiště s prolézačkami u hotýlku Diana v blízkosti aquaparku*“). V místě navíc žádný hotýlek Diana nestojí, pouze rodinný dům čp. 189. Závazné stanovisko č. 2 i Přezkumné závazné stanovisko č. 2 tak vycházela z nesprávného výkladu předmětné textové části ÚP, a nevycházela ani ze stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stejně vady, kvůli kterým bylo zrušeno Závazné stanovisko č. 1, tak nyní důvodem pro zrušení Závazného stanoviska č. 2 nebyly. Naopak, nadřízený dotčený orgán dal nyní Závaznému stanovisku č. 2 za pravdu v tom, že v zastavitelné ploše N22 lze umístit pouze stavbu dětského hřiště s prolézačkami, aniž by změnu svého postoje odůvodnil.
12. Nadřízený dotčený orgán navíc dle žalobce oproti předchozímu přezkumu uvedl v Přezkumném závazném stanovisku č. 2 zcela nový důvod, na základě něhož dospěl k závěru, že Stavební záměr je s ÚP v rozporu. Tím je tvrzení, že se v případě Stavebního záměru nejedná pouze o stavbu sportovní klubovny, ale také o stavbu pro služby (lyžařská půjčovna). Dle Přezkumného závazného stanoviska č. 2 je tak umístění „*staveb pro sportovní klubovny*“ v ploše OS.2 přípustné, umístění stavby „*lyžařské půjčovny*“, která má charakter služby, však nikoliv.
13. S tím žalobce nesouhlasí, půjčovna lyží je totiž pouze doplňkovou službou poskytovanou v nepodstatné části prostoru stavby klubovny. Druh stavby se podle pravidel stanovených ve stavebním zákoně a v jeho prováděcích vyhláškách neurčuje podle toho, jaké služby či funkční využití je v objektu navrhováno, ale podstatné je, jaké funkční využití v objektu převažuje, tedy k jakému hlavnímu účelu je stavba určena. Účel a druh stavby určuje až kolaudační rozhodnutí nebo kolaudační souhlas. Podle

těchto kritérií měla být posuzována i stavba klubovny. Ta stavbou pro služby není, takový záměr žalobce předmětem projednávání a posuzování nikdy nebyl.

14. Uvedený postup považuje žalobce za nezákonný, když navíc neměl možnost se s tímto novým důvodem seznámit a vyjádřit se k němu (ani jej napadnout v rámci odvolání proti obsahu Závazného stanoviska č. 2), v čemž spatřoval zásadní zkrácení svých procesních práv.
15. Stavební úřad ani žalovaný pak nepostupovali dle § 149 odst. 8, věty poslední, správního řádu, jinak by zjistili, že jak Závazné stanovisko č. 2, tak Přezkumné závazné stanovisko č. 2 jsou nezákonnými. Tento postup žalovaný nijak neodůvodnil, proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a nezákonné a žalobce navrhl jeho zrušení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný k žalobě uvedl, že z obsahu odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí bylo patrné, že směřuje i proti obsahu Závazného Stanoviska č. 2, kterým Městský úřad Vrchlabí, odbor rozvoje města a územního plánování, jako orgán územního plánování v pozici dotčeného orgánu posoudil záměr podle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „stavební zákon“), jako nepřípustný.
17. Žalovaný si proto vyžádal ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu od příslušného nadřízeného dotčeného orgánu, kterým je Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, potvrzení nebo změnu výše uvedeného závazného stanoviska.
18. Tento orgán následně vydal Přezkumné závazné stanovisko č. 2, kterým Závazné stanovisko č. 2 potvrdil. Podle § 149 odst. 6 správního řádu platí, že jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
19. Žalovaný je toho názoru, že pro závazné stanovisko neplatí zásada volného hodnocení důkazů a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Nezjistil, že by předmětné závazné stanovisko bylo ve smyslu § 149 odst. 8 správního řádu nezákonné, proto neměl důvod dávat podnět k přezkumnému řízení.
20. Žalobci bylo Přezkumné závazné stanovisko č. 2 zasláno na vědomí a žalovaný žalobci opatřením ze dne 27. 4. 2021, č. j. KUKHK-8083/UP/2021-4 (JH), sdělil, že v rámci odvolacího řízení shromáždil nové podklady a dal mu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu možnost se před vydáním rozhodnutí ve věci k předmětnému závaznému stanovisku vyjádřit.
21. V ostatním žalovaný odkázal na obsah odůvodnění žalovaného rozhodnutí a navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

22. Krajský poté soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního s. ř. s. Učinil tak bez nařízení jednání, neboť s tímto postupem žalobce i žalovaný výslovně souhlasili. O věci usoudil následovně.

23. Krajský soud předesílá, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47).
24. Jak už plyne z popisné části tohoto rozsudku, není pochyb o tom, že ačkoliv žaloba napadala rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí Stavebního úřadu (viz shora), fakticky žalobní výtky směřovaly do obsahu Závazného stanoviska č. 2 a Přezkumného závazného stanoviska č. 2. Rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů totiž jednoznačně vycházela v souladu s § 149 správního řádu z obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování a učinila je takřka v úplnosti součástí svých odůvodnění.
25. 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 Městského úřadu Vrchlabí, odboru rozvoje města a územního plánování, ze dne 6. 4. 2020 pod č. j. ORM/3828/2020-2 a závazného stanoviska Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, jakožto příslušného nadřízeného dotčeného orgánu, ze dne 23. 4. 2021, č. j. KUKHK-8179/UP/2021.
26. Přezkum závazných stanovisek (a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která z nich pro jejich závaznost vycházela) žalobce napadal prostřednictvím výše specifikovaných žalobních bodů, v nichž poukazoval na to, že tato jsou dle jeho názoru nezákonná.
- O tom, že předpokladem pro to, aby mohl Stavební úřad vyhovět žalobcově žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby, bylo, mimo jiné, i kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování ve smyslu § 96b odst. 1 stavebního zákona, není mezi účastníky řízení sporu.
27. 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. Cíle územního plánování vymezuje § 18 stavebního zákona. Úkoly územního plánování vymezuje § 19 stavebního zákona.
28. Stavební záměr měl být umístěn na pozemku žalobce p. č. Z grafické části ÚP Špindlerův Mlýn (hlavní výkres) krajský soud ověřil skutečnosti uváděné opakovaně jak v Závazném stanovisku č. 2 a v Přezkumném závazném stanovisku č. 2, tak v prvoinstančním i napadeném rozhodnutí. Tedy že uvedený pozemek se nachází v zastavěném území, v ploše změn – ploše s rozdílným způsobem využití „OS.2 občanská vybavenost sportovního charakteru – otevřená sportoviště a areály.“ V celé své výměře je navržen jako zastavitelná plocha „N22 Špindlerův Mlýn – U Aquaparku.“
29. Stejně tak ověřil krajský soud z textové části ÚP Špindlerův Mlýn, že plochy s rozdílným způsobem využití „OS.2 občanská vybavenost sportovního charakteru –

otevřená sportoviště a areály“ jsou vymezeny jako plochy pro tělovýchovu a sport městského nebo regionálního významu. Mezi jeden ze způsobů hlavního využití patří dětská hřiště (plochy s prolézačkami a pískovišti). Mezi jeden ze způsobů přípustného využití patří stavby pro sportovní klubovny a šatny se sociálním vybavením. Jako nepřípustné využití je vymezeno vše ostatní. V kapitole „C.2. Vymezení zastavitelných ploch“ je pro zastavitelnou plochu „N22 Špindlerův Mlýn – u Aquaparku“, která je vymezena na předmětném pozemku, uvedena charakteristika: „*Návrh dětského hřiště s prolézačkami u hotýlku Diana v blízkosti aquaparku.*“ Pro danou plochu je pak dále stanoveno následující: „*V dalších stupních projektové přípravy lze doporučit minimalizaci zpevněných povrchů hřiště a maximální uplatnění přírodě blízké zeleně, včetně stromů, např. v obvodové části, kde navazuje biokoridor ÚSES, jehož funkčnost je třeba respektovat.*“

30. Krajský soud nepovažuje za nutné opisovat celé znění uvedených pasáží textové části ÚP Špindlerův Mlýn, konstatoval tak pouze ty, jejichž znění je pro posouzení věci relevantní. Ostatně o obsahu textové a grafické části uvedeného územního plánu není mezi účastníky soudního řízení sporu, ten panuje ohledně výkladu shora citovaných pasáží. V podrobnostech tak krajský soud odkazuje na str. 12 žalovaného rozhodnutí, kde je textová část ÚP Špindlerův Mlýn týkající se předmětného pozemku, na němž žalobce navrhuje umístění Stavebního záměru, obsažena v úplnosti.
31. Z obsahu Závazného stanoviska č. 2 je zřejmé, že Městský úřad Vrchlabí, odbor rozvoje města a územního plánování, shledal rozpor Stavebního záměru s ÚP Špindlerův Mlýn v tom, že umístění objektu klubovny je sice přípustným využitím funkčních ploch OS. 2, nikoliv však zastavitelné plochy N22. Umístění klubovny neodpovídá urbanistické koncepci stanovené pro tuto plochu a je zcela v rozporu s požadavkem na minimalizaci zpevněných ploch, kdy by umístěním Stavebního záměru bylo zpevněno 60% plochy. Je-li plocha závaznou částí platného územního plánu specificky určena pro návrh dětského hřiště s prolézačkami, který není realizován, s jistotou nelze určit, který další záměr je ještě možno v dané ploše umístit bez nutnosti omezit, popř. vyloučit, využití stanovené pro plochu N22 i s ohledem na doporučené minimalizování zpevněných ploch, konstatoval dotčený orgán územního plánování. Dle jeho názoru by v případě možnosti umístění jiného záměru na daný pozemek pořizovatel ÚP netrval na vymezení specifické plochy N22. Ta je tak určena k umístění dětského hřiště a nadto maximálně k umístění doprovodných staveb typu přístřešek pro kočárky nebo sociální zařízení, ne k umístění Stavebního záměru.
32. V Přezkumném stanovisku č. 2 Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, s existencí tohoto rozporu Stavebního záměru s ÚP Špindlerův Mlýn vyslovil souhlas, byť se dané problematice věnoval poměrně stručně (viz závěr str. 13 a úvod str. 14 napadeného rozhodnutí). Konstatoval, že plochy OS.2 jsou ÚP primárně určeny pro „tělovýchovu a sport.“ U zastavitelné plochy N22 se pak předpokládá umístění dětského hřiště, nikoliv stavba klubovny. Také on poukázal na to, že návrhová plocha N22 bude Stavebním záměrem ze 60 % zastavěna, jak plyne z projektové dokumentace (pozemek je zastavitelnou plochou o výměře 0.08 ha, celková zastavěná plocha navrhovaného Stavebního záměru včetně zpevněných ploch je 486,71 m²).
33. Jmenovaný orgán územního plánování však shledal ještě jiný důvod, pro který dle jeho přesvědčení je Stavební záměr v rozporu s ÚP Špindlerův Mlýn, a tedy je

nepřípustným. Této otázce se naopak věnoval velmi podrobně (viz str. 12 a 13 napadeného rozhodnutí).

34. Poukázal totiž na to, že z projektové dokumentace, která je součástí správního spisu, plyne, že hlavním účelem užívání umístovaného objektu bude sice provoz klubovny, ale dále v něm má být provozována lyžařská půjčovna. Z dokumentace ke Stavebnímu záměru je k provoznímu řešení půjčovny lyží uvedeno, že zákazníci, kteří přijdou do půjčovny, budou obslouženi u pultu. Orgán územního plánování následně ozřejmil, že takové užívání stavby má povahu poskytování služeb. Umístění stavby lyžařské půjčovny, která má charakter služeb, v dané funkční ploše přípustné není. Se záměry staveb pro služby počítá ÚP v jiných plochách s rozdílným způsobem využití, např. v plochách občanského vybavení komerčního charakteru (OK).
35. Prvou z žalobou nastolených otázek je ta, zda nadřízený orgán územního plánování v odvolacím řízení v rámci přezkumu závazného stanoviska vydaného orgánem územního plánování v prvoinstančním správním řízení může ve svém přezkumném stanovisku přijít ještě s existencí dalšího (jiného) rozporu posuzovaného stavebního záměru s dotčeným územním plánem, nad rámec přezkoumávaného závazného stanoviska.
36. Dle názoru krajského soudu tomu nic nebrání, naopak. Dle § 149 odst. 7 věty první správního řádu *[j]estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správním orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.*
37. Pro rozsah přezkumné činnosti dotčeného nadřízeného orgánu je určující především to, že postup dle § 149 odst. 7 správního řádu nelze ztotožnit s „klasickým“ řízením přezkumným. Pro odvolací řízení v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu platí, že zákonnost napadeného aktu je posuzována v plném rozsahu a správnost aktu přezkoumávána v rozsahu námitek obsažených v odvolání, popř. tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem, což musí platit i pro přezkumnou činnost dotčeného nadřízeného orgánu. Tímto způsobem nahlíží na povahu přezkumu dle § 149 odst. 7 správního řádu konstantně i judikatura správních soudů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013-72 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22). Při přezkumu dle § 149 odst. 7 správního řádu se tedy analogicky aplikuje § 89 odst. 2 správního řádu.
38. Shora uvedené zřetelně plyne právě z dikce ustanovení § 149 odst. 7 věty první správního řádu, podle níž si odvolací správní orgán je povinen vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčený nadřízený orgán tak může závazné stanovisko orgánu územního plánování vydané v řízení před správním orgánem I. stupně nejenom potvrdit, ale i změnit. Může tedy v rámci své přezkumné činnosti (tak jako odvolací orgán v odvolacím řízení) nad rámec obsahu přezkoumávaného závazného stanoviska podřízeného dotčeného orgánu toto třeba i významně argumentačně doplnit. Nemusí se omezit na pouhé přitakání tomu, co uvedl podřízený dotčený orgán. A tak jako prvoinstanční a odvolací rozhodnutí ve správním řízení tvoří jeden celek (srov. snesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80), tak analogicky je tomu i ohledně obsahu závazného stanoviska podřízeného dotčeného

orgánu a obsahu přezkumného stanoviska jeho nadřízeného orgánu vydaného v rámci přezkumu dle § 149 odst. 7 správního řádu.

39. A právě tak tomu bylo v posuzované věci. Dotčený nadřízený orgán považoval za zákonný důvod, pro který dotčený podřízený orgán shledal Stavební záměr v rozporu s ÚP Špindlerův Mlýn. Současně však objevil existenci dalšího důvodu vedoucího ke stejnému závěru, který dotčený podřízený orgán neodhalil. V tomto směru tedy Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, coby dotčený nadřízený orgán svoji pravomoc nikterak nepřekročil.
40. Podstatné ale je, aby odvolací správní orgán poté, co k jeho žádosti ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu dotčený nadřízený orgán vyhotoví přezkumné závazné stanovisko, o této skutečnosti účastníky řízení informoval, resp. aby jim umožnil se s jeho obsahem seznámit a dát jim možnost se k němu vyjádřit.
41. Žalobce v žalobě tvrdil, že mu žalovaný toto právo odepřel, že neměl možnost se s obsahem Přezkumného závazného stanoviska č. 2 seznámit a vyjádřit se k němu. Obsah správního spisu ale svědčí o opaku. Poté, co bylo dne 23. 4. 2021 vydáno Přezkumné závazné stanovisko č. 2, vyhotovil žalovaný dne 27. 4. 2021 Sdělení o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. V něm stručně shrnul rozhodné momenty daného správního řízení a informoval, že v průběhu odvolacího řízení obstaral nad rámec Stavebním úřadem postoupeného spisového materiálu nový podklad, konkrétně Přezkumné závazné stanovisko č. 2. Současně upozornil účastníka řízení (žalobce), že má možnost se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí vyjádřit ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Sdělil rovněž, kde a kdy (včetně možnosti učinit tak dálkovým přístupem) je možno se s obsahem správního spisu seznámit a pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí stanovil z pohledu krajského soudu přiměřenou lhůtu (do 7 dnů od doručení sdělení). To bylo obecnému zmocněnci žalobce doručeno 30. 4. 2021, jak plyne z dodejky ve správním spise založené. Této možnosti však žalobce nevyužil, proto dne 20. 5. 2021 vydal žalovaný napadené rozhodnutí.
42. Obsah uvedené žalobní námitky se tedy opíral o tvrzení, která se ukázala být v rozporu s realitou. Žalobce byl žalovaným dle § 36 odst. 3 správního řádu řádně informován o existenci Přezkumného závazného stanoviska č. 2, byla mu dána možnost se s jeho obsahem, jakož i s obsahem celého správního spisu, před vydáním odvolacího rozhodnutí seznámit, měl rovněž možnost se k jeho obsahu vyjádřit. Tato žalobní námitka tedy rozhodně obstát nemohla.
43. Dále se krajský soud zaměřil na přezkoumání zákonnosti a správnosti obou důvodů, pro které dotčené orgány územního plánování shledaly rozpor Stavebního záměru s ÚP Špindlerův Mlýn, a tedy Stavební záměr nepřipustným.
44. Jak už uvedl krajský soud shora, první z uvedených důvodů akcentovalo Závazné stanovisko č. 2. V něm příslušný orgán územního plánování poukázal s odkazem na textovou část ÚP Špindlerův Mlýn na to, že umístění objektu klubovny je sice přípustným využitím funkčních ploch OS. 2, nikoliv však konkrétně zastavitelné plochy N22 (viz shora).
45. Se závěry Závazného stanoviska č. 2 ohledně dané problematiky se krajský soud ztotožňuje. Z obsahu textové části ÚP je předně zřejmé, že úmyslem jeho pořizovatele

bylo, aby funkční plochy OS. 2 obecně sloužily především a zejména pro účely tělovýchovných a sportovních aktivit. Ohledně návrhové plochy N22 pak pořizovatel evidentně považoval za významné, oproti obecnému vymezení hlavního a přípustného využití ploch OS.2, konkretizovat a specifikovat účel této plochy. Pokud by takovou speciální úpravu oproti obecnému vymezení ploch OS. 2 nepovažoval za důležitou a podstatnou, jistě by k takové detailní konkretizaci nepřistupoval. Proto ji nelze bagatelizovat či dokonce obcházet. ÚP tak obsahuje ještě speciální úpravu možného využití návrhové plochy N22, neboť stanovil, že tato je navržena pro dětské hřiště s prolézačkami. To na dané ploše dosud vybudováno nebylo. Lze tak přisvědčit názoru, že za této situace není možno určit, který další záměr by bylo ještě možno v dané ploše umístit bez nutnosti omezit, popř. vyloučit, její územním plánem výslovně stanovené využití.

46. Krajský soud souhlasí rovněž s názorem dotčeného orgánu, že Stavební záměr neodpovídá urbanistické koncepci stanovené pro tuto plochu a je zcela v rozporu s požadavkem na minimalizaci zpevněných ploch, neboť je s ohledem na obsah projektové dokumentace nesporné, že by umístěním Stavebního záměru bylo zpevněno zhruba 60% plochy.
47. Neobstojí tvrzení žalobce, že formulace obsažená v textové části ÚP „*Návrh dětského hřiště s prolézačkami u hotýlku Diana v blízkosti aquaparku.*“ není dostatečně určitá, neboť se vedle dané plochy žádný hotýlek Diana nenachází, pouze dům č. p. 189. Krajskému soudu je z vlastní letité znalosti dané lokality známo, že tento objekt se dlouhá léta nazýval Diana a jednalo se o ubytovací kapacitu (penzion, malý hotel). Jistě tak tomu bylo i při tvorbě ÚP a jeho pořizovatel tento fakt zohlednil. Pokud uvedený objekt je dnes již využíván jako rodinný dům a nenese název Diana, na určitosti obsahu dané formulace a nu nutnosti tento úmysl pořizovatele respektovat to nic nemění.
48. Krajský soud proto uzavírá, že obsah Závazného stanoviska č. 2 (potažmo tu část Přezkumného závazného stanoviska č. 2, která se dané problematiky týká), resp. shora popsany důvod, pro který Městský úřad Vrchlabí, odbor rozvoje města a územního plánování, shledal rozpor Stavebního záměru s ÚP Špindlerův Mlýn, považuje za zákonný a správný. Již existence tohoto důvodu by sama o sobě znamenala nepřípustnost Stavebního záměru.
49. Pro úplnost k danému bodu dodává, že naopak nepovažuje za správné závěry dotčeného nadřízeného orgánu obsažené v Přezkumném závazném stanovisku č. 1, které se týkaly dané problematiky. Městský úřad Vrchlabí, odbor rozvoje města a územního plánování, tak nepochybil, pokud se právě těmito závěry neřídil a v podstatě setrval na svém původním závěru obsaženém v Závazném stanovisku č. 1, když jej toliko o něco podrobněji odůvodnil. Ostatně je otázkou, která ovšem pro posouzení předmětu tohoto řízení není relevantní, a krajský soud proto na ni odpověď hledat nebude, jestli postup, kdy Přezkumné závazné stanovisko č. 1 zrušilo Závazné stanovisko č. 1, s ohledem na dikci § 149 odst. 7 správního řádu, která nepočítá s tím, že by nadřízený orgán dotčeného orgánu vadné závazné stanovisko zrušil (srov. text „*vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska*“), byl postupem zákonným.
50. Je pravdou, že by bylo více než vhodné, aby dotčený nadřízený orgán svůj odklon od závěrů vyslovených v Přezkumném závazném stanovisku č. 1 nepřešel mlčením, jak

se fakticky stalo, ale aby tento svůj postup objasnil a odůvodnil. Z obsahu Přezkumného závazného stanoviska č. 2 však implicitně plyne, že názory vyslovené v Přezkumném závazném stanovisku č. 1 ohledně dané otázky již nesdílí, nehlásí se k nim a naopak souhlasí se závěry dotčeného podřízeného orgánu. V tomto směru se dotčený nadřízený orgán jistě mohl podrobněji vypořádat rovněž s odvolacími námitkami žalobce, kterými napadal zákonnost a správnost Závazného stanoviska č. 2.

51. Uvedené nedostatky Přezkumného závazného stanoviska č. 2 však nejsou způsobilé zapříčinit jeho nepřezkoumatelnost ani nezákonnost, neboť zákonným a správným shledal krajský soud rovněž důvod rozporu Stavebního záměru s ÚP Špindlerův Mlýn, který v něm nadřízený dotčený orgán akcentoval. A rovněž existence tohoto důvodu by také sama o sobě znamenala nepřípustnost Stavebního záměru. K tomu krajský soud uvádí následující.
52. Z obsahu projektové dokumentace ověřil, že jako hlavní účel užívání umístovaného objektu je sice uveden provoz klubovny, ale dále v něm má být provozována lyžařská půjčovna (s tím, že zákazníci, kteří přijdou do půjčovny, budou obslouženi u pultu).
53. Krajský soud jednak souhlasí s definicí pojmu „služba“, jak ji definoval (za pomoci cs. wikipedia. org) dotčený nadřízený orgán a souhlasí také s jeho závěrem, že provozování lyžařské půjčovny má charakter poskytování služeb. Umístění takového objektu do funkční plochy OS.2 tak, jak ji vymezuje ÚP Špindlerův Mlýn, však s ohledem na shora citovanou příslušnou pasáž jeho textové části přípustné není. K umístování takových staveb slouží jiné funkční plochy.
54. Žalobce rozporoval zákonnost a správnost tohoto závěru tvrzením, že půjčovna lyží bude pouze „doplňkovou službou“ (i on tedy připouští, že se o službu jedná) poskytovanou v nepodstatné části prostoru klubovny. Tato skutečnost se dle něho měla zohlednit a vycházeno mělo být z hlavního a převažujícího funkčního využití objektu. To dovozoval zejména z definice pojmu „stavba pro bydlení“ obsažené v § 2 písm. a) bod 1. vyhlášky č. 501/2006 Sb. S tímto názorem ovšem krajský soud souhlasit nemůže.
55. Uvedená vyhláška upravující obecné požadavky na využívání území ve svém § 2 toliko definuje pro účely jí samé pojmy „stavba pro bydlení“, „stavba pro rodinnou rekreaci“ a „stavba ubytovacího zařízení“. Obsah těchto definic nelze ani analogicky využít k účelům žalobcem shora uvedeným, to není vůbec na místě. A to bez ohledu na skutečnost, že v případě Stavebního záměru se o žádnou z těchto staveb ani nejedná.
56. V návaznosti na shora uvedené tvrzení pak žalobce s odkazem na znění § 119 odst. 1 stavebního zákona míní, že účel a zejména druh stavby určuje až kolaudační rozhodnutí nebo kolaudační souhlas. I tento názor považuje krajský soud za zcela lichý.
57. Z ustanovení § 79 odst. 1 stavebního zákona naopak vyplývá, že právě rozhodnutí o umístění stavby *[v]ymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, prohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.*
58. Je to tedy rozhodnutí o umístění stavby, které stanoví její druh a účel. A je to logické, o druhu a účelu stavby musí být jasno již v této fázi stavebního řízení. Vždyť jak jinak by se například dotčený orgán územního plánování mohl v rámci svého závazného stanoviska dle § 96b stavebního zákona vyjádřit k tomu, zda umístovaná

stavba je stavbou, kterou lze v té které funkční ploše vymezené územním plánem umístit, aniž by znal její druh a účel. Neměl by totiž k dispozici jeden z relevantních údajů pro posouzení, zda navrhovaný stavební záměr je v souladu s územním plánem a s úkoly a cíli územního plánování. Ponechat určení druhu a účelu stavby až na výsledek kolaudačního řízení, jak se toho dožaduje žalobce, tak považuje krajský soud za zcela absurdní. Zvláště, pokud některé stavby kolaudačnímu řízení vůbec nepodléhají.

59. Navíc, textová část ÚP vymezuje jako přípustné využití ploch OS. 2 umístění stavby pro sportovní klubovny. Pojem klubovna však evokuje objekt, který je určen pro „členy klubu“ (lyžařského, sportovního, turistického apod.), tedy pro určitou omezenou množinu osob. Jinými slovy lze předpokládat, že by nemělo jít o objekt sloužící neomezenému počtu osob – veřejnosti. Tomu ostatně nasvědčuje i obsah té části projektové dokumentace, která pojednává o způsobu využívání klubovny (viz ještě v podrobnostech níže). Pokud však jde o lyžařskou půjčovnu, je evidentní, že tam počítá žalobce při poskytování této služby s přístupem (nijak neomezené) veřejnosti do umísťované stavby. I to je další fakt, který podporuje závěr dotčeného nadřízeného orgánu, že provozování lyžařské půjčovny v umísťované stavbě je nutno považovat za poskytování služeb a že umísťování staveb s takovým způsobem využití (byť by se jednalo o způsob využití částečný či doplňkový) ve funkční ploše OS.2 přípustné není. Natož (s ohledem na vše shora uvedené) v návrhové ploše N22.
60. Krajský soud nemohl dát žalobci za pravdu ani ohledně jeho poslední žalobní námitky, v níž vytýkal Stavebnímu úřadu a zejména žalovanému, že ve vztahu k Závaznému stanovisku č. 2 a Přezkumnému závaznému stanovisku č. 2 nepostupovali v souladu s § 149 odst. 8 větou poslední správního řádu, tedy nepřezkoumali zákonnost těchto závazných stanovisek a po zjištění jejich nezákonnosti nedali podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení, přičemž měli vyčkat jeho rozhodnutí. V tomto směru dle jeho názoru svůj postup ve svých rozhodnutích nijak neodůvodnili, v čemž kromě nezákonnosti spatřoval i jejich nepřezkoumatelnost.
61. Úkolem Stavebního úřadu a žalovaného bylo v zahájeném řízení o umístění stavby předně opatřit si dle § 96b stavebního zákona a dle § 149 odst. 7 správního řádu závazná stanoviska dotčených orgánů územního plánování. Dle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu závazný. Podle § 149 odst. 6 správního řádu jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Jak Stavební úřad, tak žalovaný, tedy byli obsahem Závazného stanoviska č. 2 a obsahem Přezkumného závazného stanoviska č. 2 vázáni.
62. Tento fakt sice nevylučuje postup stavebních úřadů obou stupňů dle § 149 odst. 8 věty poslední správního řádu, ovšem je nutno si uvědomit, že toto ustanovení dopadá na případy zrušení nebo změny nezákonných závazných stanovisek v „klasickém“ přezkumném řízení. Ustanovení jeho věty poslední pak konkrétně na případy, kdy správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko. Není tedy povinností správních orgánů, aby se v odůvodněných svých rozhodnutích v té které věci, která byla podmíněna vydáním souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, výslovně věnovaly otázce, zda posuzovaly zákonnost těchto závazných stanovisek a s jakým výsledkem. Implicitně lze vodit, že

pokud vzaly bez dalšího vyžádané závazné stanovisko za jeden z podkladů svého rozhodnutí a jeho obsahem se řídily, evidentně jeho nezákonnost neshledaly. Pokud by tomu bylo jinak, iniciovaly by jeho přezkum ve smyslu citovaného ustanovení. V tomto smyslu se k věci vyjádřil i žalovaný ve svém vyjádření k žalobě. Stavební úřad ani žalovaný tak z toho důvodu svá rozhodnutí ani vadou nepřezkoumatelnosti ani nezákonností nezatížili. Ostatně nezákonnými neshledal Závazné stanovisko č. 2 a Přezkumné závazné stanovisko č. 2 ze shora uvedených důvodů ani krajský soud v rámci přezkumu soudního.

63. Krajský soud ještě dodává, že jak Závazné stanovisko č. 2, tak Přezkumné závazné stanovisko č. 2, došla k závěru, že Stavební záměr je v rozporu ze shora uvedených důvodů nejen s ÚP Špindlerův Mlýn, ale také s cíli a úkoly územního plánování vymezenými v §§ 18 a 19 stavebního zákona. V podrobnostech odkazuje krajský soud na obsahy obou těchto závazných stanovisek. Tyto závěry dotčených orgánů ale žalobce v žalobě nenapadl. Protože správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), nebude (a ani nemůže) se krajský soud k těmto otázkám vyjadřovat.
64. Protože krajský soud neshledal ze shora uvedených důvodů žádnou z žalobních námitek důvodnou, nezbylo mu, než žalobu jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
65. Obiter dictum krajský soud dodává, že projektová dokumentace předložená žalobcem k žádosti o umístění Stavebního záměru obsahuje dle jeho mínění ohledně jeho užívání a provozu určité nejasnosti. Na jednu stranu by měla umisťovaná stavba sloužit převážně jako klubovna, na druhou stranu (doplňkově) jako půjčovna lyží. Ohledně klubovny lze z projektové dokumentace zjistit, že v objektu mají být klubovny dvě. V 01.PP by měla být „malá klubovna pro soukromé účely hudební produkce“, která by byla přístupná přes samostatné schodiště přímo z klubovny v 1.NP. Ta má být rozdělena na část expozice, kde budou vystaveny různé sbírkové předměty, a sál, kde budou umístěny stoly se židlemi. Kapacita klubovny má být 20 osob a 3 zaměstnanci, má být koncipována jako soukromý prostor. Provoz půjčovny počítá s obsluhou zákazníků u pultu. Ohledně počtu zaměstnanců, kteří mají její provoz zajišťovat, se údaje v projektové dokumentaci liší, na jednom místě je uveden 1 zaměstnanec, na druhém max. 3 zaměstnanci. Provoz má být sezonní, 7 dní v týdnu od 7 – 20 hodin.
66. Střetává se zde tedy užívání daného objektu omezenou skupinou osob (viz shora k pojmu klubovna) s užíváním objektu veřejností (viz shora k půjčovně lyží coby službě poskytované veřejnosti). Odlišnost obou těchto žalobcem deklarovaných účelů užívání stavby je tak zřejmá, že vzbuzuje pochybnosti o tom, zda by půjčování lyží bylo skutečně (minimálně po dobu provozu blízkého lyžařského areálu) pouze jejím doplňkovým užíváním. Krajský soud však zdůrazňuje, že tato úvaha je vyslovena toliko nad rámec dané věci a neměla pro jeho shora vyslovené závěry žádnou relevanci.

V. Náklady řízení

67. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a z obsahu správního spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

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 nejbližší 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 7. dubna 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu