



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Petry Venclové, Ph. D., a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. Ondřeje Bartoše, ve věci

žalobce: **Rezidence Sakařova, s.r.o.**, IČO: 11668270,
sídlem Semtín 97, 53353 Pardubice,
zastoupena Mgr. Františkem Málkem, advokátem,
sídlem třída Míru 62, 530 02 Pardubice,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**,
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2022, č. j. KrÚ
49032/2022/18/OMSŘI/Fi,

takto:

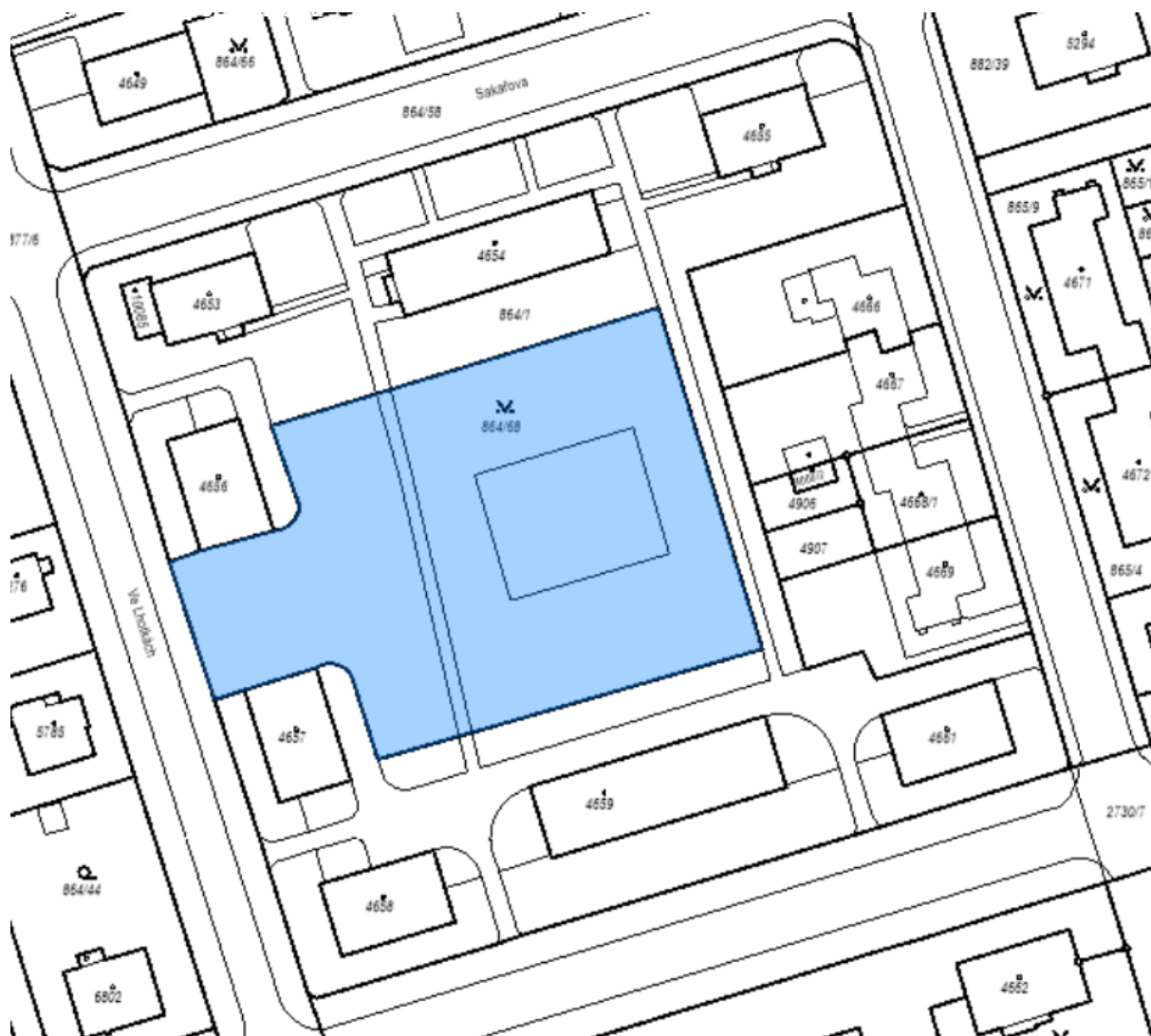
- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Žalobce podal dne 15. 11. 2021 u Magistrátu města Pardubic, stavebního úřadu (dále též „stavební úřad“), žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby (s názvem „*novostavba*

bytového domu Sakařova II“) na pozemku evidovaném v katastru nemovitostí jako pozemková parcela č. 864/68 v k. ú. Pardubice (dále též i „předmětná stavba“ či „předmětný stavební záměr“). Předmětná stavba byla navržena jako pětipodlažní (jedno podzemní a čtyři nadzemní podlaží, 40 bytových jednotek), max. půdorysné rozměry 48 x 42,82 m (půdorysný tvar písmene T), výška ploché střechy v atice 14,75 m od upraveného terénu, celková zastavěná plocha 1722,72 m².



Zdroj: www.cuzk.cz

2. Orgán územního plánování (Magistrát města Pardubice, Odbor hlavního architekta, oddělení územního plánování) označil v závazném stanovisku (§ 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále též „správní řád“) ze dne 12. 11. 2021, č. j. MmP 118040/2021, sp. zn. OHA/96587/2021/Rh, záměr žalobce, který má být realizován ve stabilizované ploše, za nepřipustný, neboť (mimo jiné) odporuje § 3 odst. 3¹ textové části územního plánu města Pardubice, dle kterého je ve stabilizovaných plochách

¹ § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice zní: *Současně zastavěné území tvoří plochy:*

- *stabilizované, na kterých územní plán nepředpokládá přestavbu a změnu funkčního využití ploch. Na těchto plochách je možná pouze dostavba stávajících proluk, případně změny využití již zkolaudovaných staveb.*
- *určené k funkční přestavbě*

možná pouze dostavba stávajících proluk (případně změny využití již zkolaudovaných staveb). V daném případě nejde o dostavbu proluky, nýbrž o zastavění „zeleného“ vnitrobloku, navíc realizaci předmětného stavebního záměru by v rozporu s § 5 odst. 5² textové části územního plánu města Pardubice došlo k narušení charakteru okolní zástavby. Dotčené území je stabilizovaným územím s pevnou urbanistickou strukturou a s komunikační sítí pravoúhlého typu založenou ve 30. letech 20. století. Na výstavbu rodinných vil navázala počátkem 60. let výstavba bytových domů, přičemž kostra komunikační sítě byla zachována a stavby tak tvoří uzavřené či polouzavřené bloky s vnitřními prostory pro zeleň. Předmětná stavba je umísťována do části území s blokovou zástavbou bytových domů, menší typ bytového domu má zastavěnou plochu cca 203 m² a největší má zastavěnou plochu cca 430 m². Tyto domy mají 2, resp. 3 nadzemní podlaží a valbové střechy, které jsou většinou využity jako podkroví. Navržený bytový dům svou zastavěnou plochou 1348,84 m² výrazně převyšuje zastavěnou plochu okolní zástavby. Svým výškovým uspořádáním se třemi nadzemními podlažími a s ustupujícím 4. nadzemním podlažím se sice návrh snaží výškově navázat na protější domy o třech nadzemních podlažích s valbovou střechou, avšak výsledné působení navržené hmoty novostavby s plochou střechou značně překračuje obestavěný prostor domů stávající zástavby (obestavěný prostor nadzemní části stávajících bytových domů je cca 5000 m³, v případě navržené novostavby jde o 16 820, 84 m³). Předmětný stavební záměr tak nerespektuje hmotou charakter stávající obytné struktury v dotčeném území. Realizaci novostavby by došlo ke vzniku výrazné bariéry v území a k úplnému zániku zeleného vnitrobloku sloužícího obyvatelům stávajících bytových domů. Ze stejných důvodů pak dle Magistrátu města Pardubic, Odboru hlavního architekta, oddělení územního plánování, stavební záměr žalobce není v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

3. Jelikož bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňovalo žádosti vyhovět, neprováděl stavební úřad v souladu s § 149 odst. 6 správního řádu další dokazování (ostatně žalobce ani žádné důkazy neoznačil) a žádost žalobce o vydání rozhodnutí o umístění předmětné stavby rozhodnutím ze dne 15. 12. 2021, č. j. MmP 132120/2021, sp. zn. SÚ 120082/2021/ZS, zamítl.
4. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce odvolání. Odvolání žalobce směřovalo proti výše uvedenému závaznému stanovisku Magistrátu města Pardubic, Odboru hlavního architekta, oddělení územního plánování (dále též „MmP OHA“), ze dne 12. 11. 2021, č. j. MmP 118040/2021, sp. zn. OHA/96587/2021/Rh. Současně žalobce v „navazujícím“ (druhém) doplnění odvolání ze dne 28. 2. 2022 uplatnil námitku „absence nestrannosti úřadu územního plánování“ a „vyjádřil pochybnosti o nestrannosti úřadu územního plánování (potažmo i stavebního úřadu)“, jejichž existenci avizoval již v (prvním) „doplnění“ odvolání ze dne 31. 1. 2022 (strana 7). Tyto pochybnosti žalobce pramenily z blíže nespecifikovaných „veřejně projevovaných tlaků ze strany místní samosprávy“ (bez bližší argumentace žalobce zmínil článek publikovaný na [www. idnes.cz](http://www.idnes.cz) dne 5. 8. 2021) a dále z toho, že „sám úřad územního plánování výslovně přiznal a uvedl, že byl v rámci úřední činnosti ovlivňován přinejmenším jedním orgánem místní samosprávy, Komisí pro urbanismus a architekturu, jež je iniciativním a poradním orgánem Rady města Pardubice zřízeným v samostatné působnosti a naplněným (objektivně) politickými nominanty“. Žalovaný

² § 5 odst. 5 textové části územního plánu města Pardubice zní: *Ve stabilizovaném urbanizovaném území realizovat stavby a jejich změny jen v takovém rozsahu, aby nebyl narušen charakter okolní zástavby a její měřítko.*

vzhledem k obsahu odvolání požádal v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu nadřízený správní orgán správnímu orgánu, který v odvolání napadené závazné stanovisko vydal, tj. Krajský úřad Pardubického kraje, Odbor rozvoje, oddělení územního plánování (dále též „KrÚ OR“), o potvrzení nebo o změnu závazného stanoviska MmP OHA. KrÚ OR stanoviskem ze dne 27. 4. 2022, č. j. KrÚ 20967/2022, závazné stanovisko ze dne 12. 11. 2021, č. j. MmP 118040/2021, sp. zn. OHA/96587/2021/Rh, potvrdil. KrÚ OR se ztotožnil se závěrem závazného stanoviska MmP OHA, že předmětný stavební záměr není v souladu s územním plánem města Pardubice. KrÚ OR zdůraznil, že podle platného územního plánu města Pardubice se stavební záměr umísťuje do funkční plochy BS (Bydlení vícepodlažní sídlištní), jejímž hlavním využitím jsou stavby pro bydlení vícepodlažní. V § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice se uvádí: *„Současně zastavěné území tvoří plochy stabilizované, na kterých územní plán nepředpokládá přestavbu a změnu funkčního využití ploch. Na těchto plochách je možná pouze dostavba stávajících proluk, případně změny využití již zkolaudovaných staveb.“* KrÚ OR konstatoval, že záměr je navržen do současně zastavěného území, do stabilizované plochy, ale nejedná se o dostavbu stávající proluky, neboť předmětný stavební záměr neumísťuje bytový dům do mezery mezi souvislou řadou domů stojících v jedné ulici, ale izolovaně doprostřed vnitrobloku (tj. do prostoru vymezeného vnitřní hranou blokové zástavby - rozmístění jednotlivých stávajících objektů v řešeném jasně čitelném pravoúhlém bloku je ucelené, kdy stabilizovaná otevřená zástavba zde v maximální míře využívá uliční čáru) bez toho, že by se bytový dům sám spolupodílel na dotvoření uliční čáry. KrÚ OR aproboval též závěr MmP OHA, že stavební záměr odporuje i § 5 odst. 5 textové části územního plánu města Pardubice, dle kterého lze *„ve stabilizovaném urbanizovaném území realizovat stavby a jejich změny jen v takovém rozsahu, aby nebyl narušen charakter okolní zástavby a její měřítko“*. KrÚ OR zdůraznil, že stavebním záměrem dotčené území je součástí klidné předměstské lokality Židov, pro kterou je typická nižší hustota zástavby převážně drobného měřítka s výrazným zastoupením zeleně. Velké měřítko záměru přirozeně nenavazuje na měřítko stávající zástavby. Masivnost hmoty stavebního záměru je i při ustupujícím 4. nadzemním podlaží a odebrané hmotě ve středové části stavby výrazně větší než hmota bytových domů stávající zástavby (malé a malé až střední). Umístění stavebního záměru do zeleného vnitrobloku zástavbu navíc nepřiměřeně zahušťuje a současně ji ochuzuje o prvek typický pro danou lokalitu. Vše výše popsané pak vylučuje organické začlenění stavebního záměru do stávající zástavby a vytvoření harmonického celku. V situaci, kdy předmětný stavební záměr odporuje územnímu plánu, nelze dle KrÚ OR vytknout nic ani závěru MmP OHA, že stavební záměr žalobce není v souladu s cíli a úkoly územního plánování, neboť pokud záměr není v souladu s územním plánem, nemůže být ani v souladu s cíli a úkoly územního plánování. K *„pochybnostem o nestrannosti úřadu územního plánování“* žalovaný uvedl, že s těmito pochybnostmi nelze nakládat jako s námitkou podjatosti, neboť nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu, a proto s ní žalovaný naložil jako s neformálním podnětem, který vyhodnotil jako nedůvodný.

5. Vzhledem k tomu, že žalovaný neshledal opodstatněnými *„pochybnosti“* žalobce *„o nestrannosti úřadu územního plánování (potažmo i stavebního úřadu)“* a KrÚ OR stanoviskem ze dne 27. 4. 2022, č. j. KrÚ 20967/2022, závazné stanovisko MmP OHA ze dne 12. 11. 2021, č. j. MmP 118040/2021, potvrdil, uzavřel žalovaný, že stavební úřad postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud žádost žalobce zamítl, neboť dle § 149 odst. 6 správního řádu platí, že pokud bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné

stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Odvolání žalobce proto nebylo shledáno důvodným a žalovaný jej rozhodnutím ze dne 16. 6. 2022, č. j. KrÚ 49032/2022/18/OMSŘI/Fi, zamítl.

6. Proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 16. 6. 2022, č. j. KrÚ 49032/2022/18/OMSŘI/Fi, podal žalobce žalobu, v níž předně namítal, že závazná stanoviska orgánů územního plánování jsou nepřekoumatelná, neboť „*závěry o nepřípustnosti stavebního záměru žalobce nejsou řádně odůvodněny*“. Vzdor tomuto konstatování ovšem žalobce následně v žalobě polemizoval se závěrem orgánů územního plánování, že předmětný stavební záměr koliduje s § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice. Žalobce sice nezpochybňoval, že se předmětná lokalita nachází ve stabilizované ploše ve smyslu § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice (neboť nejde o plochu „*určenou k funkční přestavbě*“), nijak se též nevymezil proti závěrům orgánů územního plánování, že nejde o dostavbu stávající proluky, nýbrž o zástavbu vnitrobloku, dle mínění žalobce však § 3 textové části územního plánu města Pardubice „*nestanoví bez dalšího samostatně aplikovatelnou regulaci území*“, navíc „*skutečnost, že se v daném případě jedná dle tvrzení úřadu územního plánování o stabilizovanou plochu...ještě nemůže znamenat zákaz dalšího rozvoje ani sama převážít nad skutečností, že se a priori jedná o funkční plochu BS – bydlení vícepodlažní sídlištní*“. „*Přípustnost*“ nové výstavby konečně žalobce dovozuje i z toho, že „*žádný ze stávajících objektů v ploše není dnes nijak chráněn proti potenciálnímu odstranění, přestavění či nahrazení objektem jiným*“. Žalobce je proto přesvědčen, že územní plán měl být v zájmu ochrany vlastnického práva žalobce vyložen tak, že předmětný stavební záměr je přípustný. V této souvislosti žalobce dále namítl, že orgány územního plánování navíc postupovaly v rozporu s „*poměrně recentní rozhodovací praxí*“ a zasáhly tak do legitimního očekávání žalobce. Žalobce konkrétně poukázal na několik příkladů, kdy dle žalobce v minulosti v „*obdobné stabilizované ploše*“ bylo „*podobné umístění možné*“, a navrhl doplnit dokazování listinami zaslanými žalobci Magistrátem města Pardubice na základě žádosti o poskytnutí informace ze dne 7. 8. 2022 (vyjádření odboru hlavního architekta ze dne 6. 12. 2010, sp. zn. OHA /79507//2010/Gi, územní rozhodnutí ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. ÚSO 45219/2007/Fi, rozhodnutí o umístění stavby ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. SÚ 46198/2017/Sk, vyjádření odboru hlavního architekta ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. OHA/28698/2014/Lv, rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 12. 6. 2014, sp. zn. SÚ 30587/2014/Sk, územní rozhodnutí ze dne 26. 9. 2014, sp. zn. SÚ 46746/2014/Sk). Žalobce poukázal též na nezávazná vyjádření MmP OHA ze dne 10. 3. 2021, č. j. MmP 25873/2021, ze dne 13. 5. 2021, č. j. MmP 49787/2021, a ze dne 23. 6. 2021, č. j. MmP 67397/2021, která jsou součástí správního spisu a byla vydána před zahájením řízení, z něhož žalobou napadené rozhodnutí vzešlo.
7. Žalobce dále nesouhlasil se závěrem orgánů územního plánování, že by realizací předmětného stavebního záměru došlo k narušení charakteru okolní zástavby. Žalobce se předně domnívá, že orgány územního plánování postupovaly vadně, pokud při výkladu pojmů charakter zástavby a struktura zástavby vyšly z publikace Ústavu územního rozvoje s názvem Charakter a struktura zástavby venkovských sídel. Dále je žalobce přesvědčen, že orgány územního plánování „*stavební záměr redukují pouze na několik čísel*“ a nezohledňují to, že stavební záměr jinak respektuje obecně závazné právní předpisy a je architektonicky zdařilý. Za „*matoucí*“ a „*v souhrnu nelogickou*“ pak žalobce označil argumentaci orgánů územního plánování týkající se likvidace zeleného vnitrobloku, neboť obyvatelé sousedních domů užívají pozemek žalobkyně, na němž by měl být její stavební záměr

realizován, „bez právního titulu“, nejedná se tedy o „užívání neomezeně garantované do budoucna“, k němuž by bylo možno v řízení o vydání územního rozhodnutí přihlížet.

8. Jelikož dle žalobce jeho stavební záměr nekoliduje s § 3 odst. 3 a § 5 odst. 5³ textové části územního plánu města Pardubice, neobstojí ani závěr orgánů územního plánování, že předmětný stavební záměr není v souladu s cíli a úkoly územního plánování.
9. V závěru žaloby pak žalobce doslovně zopakoval „námitku absence nestrannosti úřadu územního plánování“ obsaženou již „v navazujícím doplnění odvolání“ ze dne 28. 2. 2022.
10. Ze všech výše uvedených důvodů by dle žalobce mělo být žalobou napadené rozhodnutí zrušeno a věc by měla být žalovanému vrácena k dalšímu řízení.
11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě [jež není třeba podrobně rekapitulovat, neboť jeho obsah účastníci znají, nadto v řízení byl žalovaný úspěšný, přičemž v odůvodnění rozsudku je třeba vypořádat základní námitky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal; ostatně rozhodnutí soudu je primárně reakcí na žalobní námitky, teprve až v druhé řadě - a pouze tehdy, je-li to pro vyjasnění stěžejních otázek nezbytné - případně může reagovat i na vyjádření k žalobě (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Afs 405/2020 – 41, bod 9)] setrval na závěrech obsažených v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které je dle jeho názoru věcně správné a zákonné, a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

II.

12. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“) žalobou napadené rozhodnutí [přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§75 odst. 1 s. ř. s.)] a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Předně soud připomíná, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument. Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní - tzn., že na námitky lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí [„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68)]. Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok jeho rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. nález ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08, bod 24), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci – pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů – nesmí být přemrštěné. Jiný postup by ohrožoval funkčnost orgánů veřejné moci, především pak jejich schopnost efektivně

³ § 5 odst. 5 textové části územního plánu města Pardubice zní: *Ve stabilizovaném urbanizovaném území realizovat stavby a jejich změny jen v takovém rozsahu, aby nebyl narušen charakter okolní zástavby a její měřítko.*

(zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly (k tomu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 9 As 413/2018 – 43, bod 21). Z výše uvedených důvodů proto např. soud není povinen reagovat na košatou a obsáhlou žalobu stejně košatým a obsáhlým rozsudkem (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Afs 18/2015 – 48, bod 35, popř. rozsudky téhož soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019 – 93, bod 41, a ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 267/2019 – 106, bod 66). Implicitně lze samozřejmě vypořádat i důkazní návrhy účastníků řízení (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 35/19, bod 62, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2017, č. j. 9 Ads 225/2016 – 61, body 42 a 44, a ze dne 11. 7. 2019, č. j. 5 Ads 213/2018 – 25, bod 18).

14. Současně platí, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené, a proto bude soud tam, kde se se závěry správních orgánů shodne, na tyto odkazovat, event. je stručně shrne. Soud přitom není povinen hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, které již přesvědčivě vyslovily správní orgány (podobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 – 128, popř. rozsudek téhož soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 As 72/2014 – 88), resp. soud není povinen vše znovu převyprávět „vlastními slovy“ (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20).
15. Konečně je vhodné ve vztahu k samotnému soudnímu přezkumu dodat i to, že pojem „úplný přezkum“ (plná jurisdikce) není ani Evropským soudem pro lidská práva (srov. rozsudek ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 40378/10 – Fazia Ali proti Spojenému království) vykládán doslova a Evropský soud pro lidská práva se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba též přihlídnout ke zvláštnostem řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. Z článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dle Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá právo na přístup k soudu, který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva (srov. např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. 11. 1995, § 47).
16. K žalobním námitkám pak soud uvádí, že žaloba směřuje proti rozhodnutí, jímž byla ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně podle § 149 odst. 6 správního řádu zamítnuta žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí, neboť v průběhu řízení o žádosti byla vydána závazná stanoviska orgánů územního plánování (viz § 96b stavebního zákona a § 149 správního řádu), která znemožňovala žádosti žalobce vyhovět. Žalobce v žalobě namítal, že předmětná závazná stanoviska jsou nepřezkoumatelná, event. nezákonná.
17. K tomu soud uvádí, že závazné stanovisko dle § 96b stavebního zákona je úkonem orgánu územního plánování jakožto dotčeného orgánu státní správy. Tento úkon není samostatným správním rozhodnutím a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (stavebního úřadu). Závaznost stanoviska plyne z § 149 odst. 6 správního řádu, podle kterého jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

18. Závazné stanovisko nelze napadnout samostatně správní žalobou, neboť se jedná toliko o podklad rozhodnutí správních orgánů. Soudní přezkum jeho obsahu je tak umožněn až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS).
19. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. platí, že soud přezkouvává zákonnost závazného stanoviska, nikoliv jeho věcnou správnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019 - 45, bod 25). Věcný přezkum odborných závěrů závazného stanoviska není možný (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013 - 38, ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017 - 49, a ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021 - 39, bod 19). Jsou-li odborné důvody v závazném stanovisku vysvětleny srozumitelně a logicky, správním soudům je nepřisluší zpochybňovat (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2020, č. j. 9 As 262/2019 - 41, bod 29). Ze všech výše uvedených důvodů proto správním soudům nelze vytýkat, pokud se věcnými námitkami směřujícími proti závaznému stanovisku nezabývají (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017 - 49, bod 26).
20. Jelikož žalobce v žalobě namítal nepřezkoumatelnost výše zmíněných závazných stanovisek orgánů územního plánování, zabýval se soud nejprve touto žalobní námitkou, neboť případná nepřezkoumatelnost závazného stanoviska způsobuje též nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jemuž slouží jako podklad (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019 - 45, bod 24). Podle § 149 odst. 2 správního řádu závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání, a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Závazná stanoviska KrÚ OR (27. 4. 2022, č. j. KrÚ 20967/2022) a MmP OHA (ze dne 12. 11. 2021, č. j. MmP 118040/2021) všechny výše uvedené náležitosti mají. Jak je patrné ze stručného shrnutí argumentace orgánů územního plánování pod bod 2 a 4 tohoto rozsudku, úvahy v daných závazných stanoviscích jsou srozumitelné, racionální a respektují pravidla formální logiky. Tyto úvahy též byly učiněny na základě dostatečných podkladů (zejména projektové dokumentace, která je zobrazením stavebního záměru, katastrálních map, ortofotosnímků, hlavního výkresu územního plánu města Pardubice apod.). Skutkové závěry obou dotčených orgánů státní správy jsou dostatečné, korespondují s obsahem podkladů závazných stanovisek a jsou logické. Za těchto okolností pak soud není oprávněn tyto skutkové závěry přehodnocovat (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021 - 39, bod 23, a ze dne 28. 2. 2007, č. j. 5 Afs 165/2005 - 96). Soud tedy shrnuje, že ani jedno ze závazných stanovisek orgánů územního plánování není nepřezkoumatelné.
21. Soud na tomto místě připomíná, že orgány územního plánování označily ve svých závazných stanoviscích stavební záměr žalobce za nepřípustný (§ 96b odst. 3 stavebního zákona) především proto, že stavební záměr odporuje § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice [ustanovení § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice soud přitom hodnotí jako dostatečně přesné, jasné, srozumitelné (lingvisticky i právně) a s

předvídatelnými následky]. Soud se ztotožňuje s orgány územního plánování, že stavební záměr žalobce má být realizován v současně zastavěném území, ve stabilizované ploše, na které územní plán nepředpokládá přestavbu. Dle § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice [jehož nezákonnost žalobce nenamítal a nedomáhal se jeho zrušení] je na této ploše možná pouze dostavba stávajících proluk, případně je možné realizovat změny využití již zkolaudovaných staveb. Předmětný stavební záměr nespočívá ve změně využití již zkolaudovaných staveb, má jít o novostavbu bytového domu (viz projektovou dokumentaci), a dle orgánů územního plánování nejde ani o dostavbu stávající proluky, neboť nejde o doplnění stávající souvislé zástavby (tj. řady pozemků, na kterých stojí domy), která předurčuje objemové parametry umísťované stavby (jak je patrné z map, které jsou součástí odůvodnění závazných stanovisek, a z projektové dokumentace), nýbrž o dostavbu vnitrobloku blokové zástavby (tj. zástavby, kdy jsou jednotlivé domy umístěné ve vzájemné pozici tak, že spolu tvoří uzavřené nebo polouzavřené celky – bloky, přičemž tyto celky respektují souvislou uliční čáru a společně zřetelným způsobem oddělují uliční prostor od vnitřního prostoru mezi domy - viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, č. j. 1 As 297/2019 – 49, bod 25). Tento řádně odůvodněný a logický závěr plně odpovídá ustálené správní a soudní praxi. Proluka je terminus technicus běžně užívaný odbornou i laickou veřejností a o jeho významu nepanují žádné pochybnosti [srov. např. ČSN 73 4301 – Obytné budovy – Poznámka k čl. 4.3.4., popř. Metodickou pomůcku k umísťování staveb v prolukách Ministerstva pro místní rozvoj, odboru stavebního řádu, z června 2013, dostupnou na <http://www.mmr.cz/getmedia/540fffb4-3586-4351-95ed-7472fa2107d8/Proluka-final.pdf> (ani jeden z těchto dokumentů sice není právně závazný, oba však obsahují odborné definice, které jsou správní i soudní praxí dlouhodobě akceptovány)]. V soudní praxi se ustálil názor, z něhož vyšly i orgány územního plánování (a následně i stavební úřad a žalovaný), že „*prolukou se rozumí pozemek určený k zástavbě domem ve stávající souvislé zástavbě, tj. řadě pozemků, na kterých stojí domy, včetně volného nároží ulic*“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 141/2020 – 35, bod 16, či rozsudky téhož soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 111/2013 – 31, ze dne 6. 3. 2020, č. j. 4 As 391/2019 – 32, a ze dne 22. 12. 2020, č. j. 4 As 143/2020 – 42). Tato soudy a správními orgány bez výhrad dlouhodobě akceptovaná definice, která vychází ze starších právních předpisů, technických norem a odborné literatury (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 141/2020 – 35, body 14 a 16), je pak užitá i v novém stavebním zákoně [srov. § 12 písm. o) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, dle kterého se stavební prolukou rozumí nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě, včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění] a lze ji nalézt i v § 2 písm. q) nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Závěr orgánů územního plánování a žalovaného, že v daném případě by nešlo o dostavbu proluky, tedy v žádném případě není excesivní (resp. nezákonný), jak je na první pohled patrné z ortofotomap, katastrálních map, projektové dokumentace (i Nejvyšší správní soud trvá na tom, že za stávající souvislou zástavbu je třeba považovat pouze „*stavby určené k bydlení stojící v řadě nebo konec této řady v nároží ulic*“ - viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 141/2020 – 35, bod 24).

22. Žalobce se tedy mýlí, když se domnívá, že § 3 textové části územního plánu města Pardubice „*nestanoví bez dalšího samostatně aplikovatelnou regulaci území*“. Naopak, § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice obsahuje zcela jasné a srozumitelné

pravidlo, které nepotřebuje další výklad (*clara non sunt interpretanda*), dle něhož ve stabilizovaných plochách je možná pouze dostavba stávajících proluk, případně změny využití již zkolaudovaných staveb. Předmětný stavební záměr, jak již bylo uvedeno výše, ovšem nespočívá ve změně využití již zkolaudovaných staveb a nejde ani o dostavbu stávající proluky, a proto je již jen z tohoto důvodu (bez dalšího) nepřipustný. Není přitom podstatné, že celý pozemek se nachází současně v ploše BS, která je určena pro bydlení vícepodlažní sídlištní, neboť stavební záměr musí (mimo jiné) respektovat všechny regulativy vztahující se k dotčenému území, které jsou obsaženy v územním plánu, nestačí, že stavební záměr vyhovuje pouze některým. Je přitom zcela irelevantní, že „žádný ze stávajících objektů v ploše není dnes nijak chráněn proti potenciálnímu odstranění, přestavění či nahrazení objektem jiným“. Pouze pokud by došlo odstraněním některého ze stávajících objektů ke vzniku proluky, bylo by možno – při současném splnění všech dalších regulativů vztahujících se k předmětnému území – stavbu bytového domu do daného území umístit.

23. Naříká-li žalobce v žalobě, že územní plán města Pardubice omezuje jeho vlastnické právo, je třeba mu připomenout, že územní plány slouží k regulaci možných způsobů využití určitého území. V tomto smyslu nepochybně představují významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánů. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, nicméně jde o omezení, které má legitimní důvody - územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76). To však může učinit soud pouze v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s. a násl.). Žalobce však návrh na zrušení § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice v části, dle které je ve stabilizovaných plochách možná pouze dostavba stávajících proluk, nepodal a soud se ex offo zákonností tohoto ustanovení v tomto řízení zabývat nemůže. Pouze pro úplnost a nad rámec nutného odůvodnění soud dodává, že si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod), přičemž součástí tohoto práva je i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, či ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 – 42). Stejně tak článek 11 Listiny základních práv a svobod negarantuje trvalou hodnotu věci, resp. nechrání před poklesem její ceny (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. I. ÚS 3197/18, bod 11).

24. Soud nemůže přisvědčit ani námitce žalobce, že by orgány územního plánování svým postupem zasáhly do legitimního očekávání žalobce. Pokud jde o vyjádření MmP OHA ze dne 10. 3. 2021, č. j. MmP 25873/2021, ze dne 13. 5. 2021, č. j. MmP 49787/2021, a ze dne 23. 6. 2021, č. j. MmP 67397/2021 (která jsou součástí správního spisu), pak všechna tato vyjádření byla vydána před zahájením řízení, z něhož žalobou napadené rozhodnutí vzešlo, a navíc se jednalo o vyjádření nezávazná, která závazná stanoviska dotčených orgánů územního plánování nenahrazovala, o čemž byl žalobce vždy poučen. Nadto dvě z těchto tří vyjádření byla ve vztahu k záměru žalobce negativní, pouze vyjádření ze dne 13. 5. 2021, č. j. MmP 49787/2021, bylo kladné, avšak vůbec v něm nebyl hodnocen soulad záměru s § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice. Vyjádření ze dne 13. 5. 2021 bylo navíc promptně korigováno „navazujícím vyjádřením“ ze dne 23. 6. 2021. Zmíněná nezávazná vyjádření proto legitimní očekávání žalobce založit nemohla, ostatně legitimní očekávání může založit pouze taková správní praxe, která je ustálená, jednotná a dlouhodobá a která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132).
25. K tvrzení žalobce, že v minulosti v „*obdobné stabilizované ploše*“ bylo „*podobné umístění možné*“ (přičemž žalobce konkrétně poukázal na několik příkladů), a k důkazním návrhům k tomuto tvrzení soud předně uvádí, že tato tvrzení (ani důkazní návrhy) nebyla uplatněna v řízení, z něhož žalobou napadené rozhodnutí vzešlo. Zákon sice nebrání tomu, aby žalobce v řízení před správním soudem uváděl i nová tvrzení, tj. tvrzení, která ve správním řízení nezazněla. Jiná je otázka, nakolik tato procesní taktika nebo případně nedostatečná procesní aktivita během správního řízení může již dopředu snížit pravděpodobnost, že soud se bude meritorně zabývat všemi spornými aspekty věci. Jak zdůraznil např. desátý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 1. 2021, č. j. 10 As 103/2019 – 76 (viz zejména body 21 až 23), v řízeních, v nichž nejde ani o správní trestání či o uložení povinnosti z moci úřední, platí koncentrační zásada upravená v § 82 odst. 4 správního řádu (k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve). Tato zásada omezuje okruh nových skutečností a nových důkazních návrhů, které mohou účastníci uplatnit v odvolacím řízení, na takové novoty, které nemohly být (z objektivních důvodů) uplatněny již v řízení na prvním stupni. Zprostředkovaně se pak dle Nejvyššího správního soudu „*zásada promítne i do navazujícího řízení před správním soudem: ani ten se nebude zabývat takovými tvrzeními a důkazními návrhy, které žalobce mohl uplatnit už ve správním řízení na prvním stupni, ale neudělal to. V řízení o žalobě bude zásada působit o to důsledněji, že řízení před správním soudem má ve vztahu ke správnímu řízení podpůrnou (subsidiární) povahu. Zejména v klasickém řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu by tak soud neměl jako první zkoumat skutková tvrzení či důkazní návrhy, k nimž se správní orgán (v řízení ovládaném koncentrační zásadou) neměl možnost ani důvod vyjádřit, protože mu k tomu žalobce nedal žádný konkrétní a včasný podnět*“. Již jen z tohoto důvodu se proto soud nemohl předmětnými tvrzeními zabývat a neprováděl ani dokazování žalobcem až v řízení před soudem označenými listinami, neboť tato tvrzení nepochybně žalobce mohl uplatnit již před správním orgánem prvního stupně a stejně tak i před tímto orgánem mohl alespoň označit důkazy k prokázání těchto tvrzení (a bylo by povinností orgánu územního plánování se s těmito tvrzeními v odůvodnění závazného stanoviska vypořádat).

26. Dále je též nutno zdůraznit, že závazná stanoviska podle § 96b odst. 1 stavebního zákona, z nichž vycházel žalovaný při svém rozhodování, jsou orgány územního plánování vydávána až od 1. 1. 2018 (viz zákon. č. 2250/2017 Sb.), relevantní rozhodovací praxe orgánů územního plánování (která by po svém ustálení mohla u žalobce vyvolat legitimní očekávání) se proto nemohla začít utvářet před tímto datem (orgány územního plánování jsou vázány pouze vlastní správní praxí, nikoliv správní praxí jiných správních orgánů - viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 171/2015 – 61, bod 17). Žádná z listin, které žalobce obdržel od Magistrátu města Pardubice na základě žádosti o poskytnutí informace ze dne 7. 8. 2022 (vyjádření odboru hlavního architekta ze dne 6. 12. 2010, sp. zn. OHA /79507//2010/Gi, územní rozhodnutí ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. ÚSO 45219/2007/Fi, rozhodnutí o umístění stavby ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. SÚ 46198/2017/Sk, vyjádření odboru hlavního architekta ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. OHA/28698/2014/Lv, rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 12. 6. 2014, sp. zn. SÚ 30587/2014/Sk, územní rozhodnutí ze dne 26. 9. 2014, sp. zn. SÚ 46746/2014/Sk), však nebyla vydána po tomto datu, resp. ani v jednom případě se nejedná o závazné stanovisko orgánu územního plánování (resp. MmP OHA či KrÚ OR) vydané dle § 96b odst. 1 stavebního zákona. Tyto listiny proto nemohou být dokladem existence ustálené rozhodovací praxe MmP OHA či KrÚ OR při vydávání stanovisek dle § 96b odst. 1 stavebního zákona.
27. Nadto Nejvyšší správní soud v minulosti konstatoval, že aplikace zásady předvídatelnosti či rovného zacházení nemůže být ve věcech tohoto typu argumentem, proč by dotčené orgány státní správy měly vyslovit kladné stanovisko s umístěním stavby. V tomto typu řízení totiž tyto zásady nacházejí jen omezené uplatnění, neboť soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací a s cíli a s úkoly územního plánování musí být s ohledem na jedinečnost každého stavebního záměru a každé jednotlivé lokality posuzován v každém jednotlivém případě přísně individuálně (srov. – mutatis mutandis – např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021 – 39, bod 24).
28. Konečně je třeba připomenout i to, že soud dospěl k závěru, že závazná stanoviska orgánů územního plánování, která byla závazným podkladem žalobou napadeného rozhodnutí, neodporují zákonu, přičemž účastník se nemůže domáhat toho, aby správní orgán nadále dodržoval svoji případnou předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem). Je tomu tak proto, že zásada legitimního očekávání nemá absolutní hodnotu a je např. omezena jinými zásadami, zejména zásadou legality. Jedním ze závažných důvodů, na základě nichž může správní orgán prolomit legitimní očekávání účastníků správního řízení, je tedy rozpor dosavadního rozhodování správního orgánu s právními předpisy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 – 77, ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009 – 98, ze dne 12. 12. 2012, č. j. 6 Ads 84/2012 – 48, ze dne 5. 5. 2016, č. j. 5 Ads 76/2015 – 80, ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 86/2015 – 70, ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 Ads 229/2015 – 48, a ze dne 18. 9. 2019, č. j. 7 Afs 36/2018 – 43).
29. Vzhledem k tomu, že závěr, že stavební záměr žalobce odporuje § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice, sám o sobě postačoval k tomu, aby byl označen za nepřipustný a žádost žalobce byla zamítnuta, nemusely se orgány územního plánování a ani správní orgány zabývat dalšími námitkami žalobce, neboť ty nebyly nijak způsobilé ovlivnit zmíněný klíčový závěr (a tedy ani ovlivnit výrok žalobou napadeného rozhodnutí

– srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08, bod 24). Zejména nebylo nezbytné se zabývat případným rozporem předmětného stavebního záměru s § 5 odst. 5 textové části územního plánu města Pardubice, neboť tím, zda v důsledku realizace stavebního záměru dojde k narušení charakteru okolní zástavby a jejího měřítka, má smysl se zabývat pouze tehdy, pokud je umístění záměru do určitého území dle územního plánu vůbec možné. Soud tedy pouze pro úplnost a nad rámec nutného odůvodnění dodává, že MmP OHA v závazném stanovisku nejprve správně připomněl (viz stranu 5 závazného stanoviska MmP OHA ze dne 12. 11. 2021, č. j. MmP 118040/2021), že charakter zástavby je dán spolupůsobením formy (struktury) zástavby a architektonického výrazu jednotlivých staveb, stavebních souborů a nezastavěných ploch. Orgány územního plánování dále - též správně - vysvětlily, že struktura zástavby se skládá ze dvou hlavních složek: půdorysného, tj. plošného uspořádání zástavby, a prostorového uspořádání zástavby - například intenzita zastavění pozemků, hmotové řešení – podlažnost, převládající tvary střech, orientace hřebene apod. [nic vadného (či dokonce nezákonného) přitom nelze spatřovat v tom, že k objasnění některých pojmů orgán územního plánování užil běžně dostupné metodické materiály Ministerstva pro místní rozvoj, resp. Ústavu územního rozvoje]. Následně MmP OHA uvedl, že dotčené území je stabilizovaným územím s pevnou urbanistickou strukturou a s komunikační sítí pravoúhlého typu založenou ve 30. letech 20. století. Na výstavbu rodinných vil navázala počátkem 60. let výstavba bytových domů, přičemž kostra komunikační sítě byla zachována a stavby tak tvoří uzavřené či polouzavřené bloky s vnitřními prostory pro zeleň. Předmětná stavba je umísťována do části území s blokovou zástavbou bytových domů, menší typ bytového domu má zastavěnou plochu cca 203 m² a největší má zastavěnou plochu cca 430 m². Tyto domy mají 2, resp. 3 nadzemní podlaží a valbové střechy, které jsou většinou využity jako podkroví. Navržený bytový dům svou zastavěnou plochou 1348,84 m² výrazně převyšuje zastavěnou plochu okolní zástavby. Svým výškovým uspořádáním se třemi nadzemními podlažními a s ustupujícím 4. nadzemním podlažím se sice návrh snaží výškově navázat na protější domy o třech nadzemních podlažích s valbovou střechou, avšak výsledné působení navržené hmoty novostavby s plochou střechou značně překračuje obestavěný prostor domů stávající zástavby (obestavěný prostor nadzemní části stávajících bytových domů je cca 5000 m³, v případě navržené novostavby jde o 16 820, 84 m³). Předmětný stavební záměr tak nerespektuje hmotou charakter stávající obytné struktury v dotčeném území. Realizací novostavby by došlo ke vzniku výrazné bariéry v území a k úplnému zániku zeleného vnitrobloku sloužícího obyvatelům stávajících bytových domů. KrÚ OR následně dodal, že stavebním záměrem dotčené území je součástí klidné předměstské lokality Židov, pro kterou je typická nižší hustota zástavby převážně drobného měřítka s výrazným zastoupením zeleně. Velké měřítko záměru přirozeně nenavazuje na měřítko stávající zástavby, navíc umístění stavebního záměru do zeleného vnitrobloku zástavbu nepřiměřeně zahušťuje a současně ji ochuzuje o prvek typický pro danou lokalitu (zelený vnitroblok). Vše výše popsané pak vylučuje organické začlenění stavebního záměru do stávající zástavby a vytvoření harmonického celku. Tento závěr orgánů územního plánování o rozporu stavebního záměru s § 5 odst. 5 textové části územního plánu města Pardubice je řádně odůvodněný, logický a má oporu ve shromážděných podkladech, nebylo tedy nutno reagovat na další dílčí námitky žalobce, jež nebyly způsobitelné nijak jej změnit [žalobce v žalobě navíc žádnou námitkou nezpochybnil, že navržený bytový dům svou zastavěnou plochou 1348,84 m² výrazně převyšuje zastavěnou plochu okolní zástavby,

velké měřítko záměru přirozeně nenavazuje na měřítko stávající zástavby a umístění stavebního záměru do zeleného vnitrobloku zástavbu nepřiměřeně zahušťuje]. Navíc, jak již soud vysvětlil výše, obecně platí, že orgán veřejné moci nemá povinnost reagovat na každou dílčí námitku (tvrzení) účastníka řízení a tu vyvrátit. Jeho úkolem je vypořádat se se smyslem argumentace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2022, č. j. 1 Afs 118/2022 – 53, bod 17, či rozsudek téhož soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19).

30. Nelze přitom souhlasit s žalobcem, že orgány územního plánování „*stavební záměr redukuje pouze na několik čísel*“ a nezohledňují to, že stavební záměr respektuje obecně závazné právní předpisy a je architektonicky zdařilý. Orgány územního plánování se hodnocením stavebního záměru zabývaly v potřebném rozsahu a zcela správně užily údaje o plánované zastavěné ploše a o obestavěném prostoru jako objektivní referenční kritérium (zkoumáno totiž bylo, zda stavební záměr žalobce naruší charakter okolní zástavby a její měřítko). Obdobně orgány územního plánování správně zdůraznily, že by v důsledku realizace stavebního záměru došlo k zániku zcela typického prvku pro danou lokalitu (což ostatně ani žalobce nezpochybňuje a je to prima vista patrné i z projektové dokumentace), který spoluvytváří charakter území. Při zkoumání toho, zda stavební záměr žalobce naruší charakter okolní zástavby a její měřítko, je přitom zcela irelevantní, na základě jakého právního titulu tento zelený vnitroblok užívá veřejnost. Obdobně irelevantní je, že stavební záměr dle žalobce neodporuje obecně závazným právním předpisům, neboť v závazném stanovisku orgán územního plánování hodnotí pouze to, 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 (§ 96b odst. 3 stavebního zákona). V situaci, kdy stavební záměr žalobce odporuje § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubice, nebylo též nutno se podrobně zabývat architektonickou „kvalitou“ (resp. uměleckou hodnotou) návrhu, zvláště když orgány územního plánování ve svých stanoviscích akcentovaly především to, že stavební záměr přirozeně nenavazuje na měřítko stávající zástavby a umístění stavebního záměru do zeleného vnitrobloku zástavbu nepřiměřeně zahušťuje.
31. Jelikož orgány územního plánování dospěly k (dle soudu zákonnému) závěru, že stavební záměr žalobce odporuje územnímu plánu, bylo již zcela nadbytečné se zabývat tím, zda je předmětný stavební záměr v souladu s cíli a úkoly územního plánování, neboť není-li stavební záměr v souladu s územním plánem, nemůže být ani v souladu s cíli a úkoly územního plánování, k jejichž naplňování územní plán slouží (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016 – 83). Takový postup je nezbytný pouze v případě opačném, neboť v zájmu naplnění cílů a úkolů územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona) lze nepochybně např. stanovit urbanistické, architektonické, estetické a další (např. stanovit pořadí výstavby, požadavky na řešení veřejných prostranství) podmínky, které územní plán neobsahuje. Nadbytečné úvahy orgánů územního plánování však neměly žádný vliv na zákonnost či srozumitelnost jejich závazných stanovisek a ani následných správních rozhodnutí (*superfluum non nocet*), ostatně žalobce vůči závěru orgánů územního plánování, že stavební záměr žalobce není v souladu s cíli a úkoly územního plánování, v žalobě žádné konkrétní námitky neuplatnil a pouze odkázal na svou argumentaci vztahující se k rozporu stavebního záměru s územním plánem města Pardubice.

32. Pokud jde o „*námitku absence nestrannosti úřadu územního plánování*“, pak ta je doslovným přepisem námitky obsažené „*v navazujícím doplnění odvolání*“ ze dne 28. 2. 2022, s níž se ovšem žalovaný vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí, přičemž žalobce v žalobě na argumentaci žalovaného nijak nereagoval (nijak ji nezpochybnil), resp. nepředložil konkrétní relevantní konkurující argumentaci zpochybňující správnost závěrů žalovaného, byť je setrvale judikováno, že za žalobní (či kasační) námitku nelze „*rozhodně považovat pouhé negace pečlivě odůvodněných závěrů*“ správních orgánů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 5 Afs 126/2017 - 43, bod 50).⁴ Vzhledem k tomu, že žaloba neobsahuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů žalovaného, nebude soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, které již žalovaný přesvědčivě vyslovil (podobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 - 128, popř. rozsudek téhož soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 As 72/2014 - 88), a proto odkazuje na stranu 6 a 7 odůvodnění rozhodnutí žalovaného [tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva a Ústavní soud (srov. např. náleze ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20)] a stručně dodává následující:
33. Jelikož žalobce v žalobě nezpochybnil závěr žalovaného, že námitku podjatosti neuplatnil bez zbytečného odkladu ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu, konstatuje soud pouze to, že postup žalovaného, který s námitkou naložil jako s neformálním podnětem, odpovídá ustálené správní a soudní praxi (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2022, č. j. 6 As 262/2020, bod 13). Podjatost ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu zákon spojuje s (pozitivním či negativním) zájmem úřední osoby na určitém výsledku

⁴ Dále platí, že uvedení konkrétních žalobních námitek [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] nelze nahradit opakováním námitek uplatněných v opravném prostředku či snad pouhým odkazem na takové podání, a to proto, že námitky obsažené v opravném prostředku směřovaly proti jinému rozhodnutí, než které je předmětem přezkumu soudem [k tomu srov. shodně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74, ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 98/2007-73, a ze dne 9. 7. 2019, č. j. 7 Afs 161/2018 - 28, bod 13; tyto závěry Nejvyššího správního soudu obstály i v testu ústavnosti (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 1841/07)]. Ostatně i Nejvyšší správní soud v řízení o kasačních stížnostech setrvale judikuje, že „*uvedení konkrétních stížných námitek nelze nahradit zopakováním či parafrází námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než která jsou předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu*“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 Afs 119/2018 - 29, bod 13), resp., že „*uvedení konkrétních kasačních námitek nelze bez dalšího nahradit zopakováním námitek uplatněných v předchozích podáních nebo pouhým odkazem na tato podání*“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 5 Afs 155/2019 - 40, bod 10). Uvedení konkrétních žalobních námitek též nelze nahradit předložením důkazů, resp. odkazem na důkazní návrhy (v projednávané věci např. na zprávu o šetření Veřejného ochránce práv), neboť řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční a projednací a „*důkazní návrh, který procesní strana zatížená důkazním břemenem činí, slouží k prokázání pravdivosti určité tvrzené skutečnosti, a nikoliv k uvádění nových skutečností do řízení, či k upřesnění a konkretizaci typových, pašálních a nekonkrétních tvrzení*“ (viz náleze Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12, bod 29). Jiný postup by totiž stíral rozdíl mezi skutkovými tvrzeními stran a skutkovými zjištěními, která soud činí z provedených důkazů, zcela nepřipustným způsobem by přenášel aktivitu a odpovědnost příslušející účastníkům řízení na soud a byl by též v rozporu se základními zásadami soudního řízení správního - zásadou dispoziční, projednací, rychlosti a hospodárnosti (srov. - mutatis mutandis - např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2020, sp. zn. 23 Cdo 3817/2019, ze dne 6. 6. 2017, sp. zn. 32 Cdo 5725/2016, ze dne 17. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2259/2008, ze dne 5. 6. 2012, sp. zn. 26 Cdo 2017/2011, či ze dne 18. 8. 2015, sp. zn. 32 Cdo 2921/2015, proti němuž Ústavní soud ústavní stížnost odmítl usnesením ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. III. ÚS 3356/15).

řízení, pro který lze o její nepodjatosti pochybovat, a to s ohledem na poměr osoby k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům (srov. VEDRAL, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2012, komentář k § 14). Žalobce v průběhu správního řízení ani v žalobě nepředestřel tvrzení, která by poměru konkrétních oprávněných úředních osob k věci, osobě žalobce nebo jeho zástupce nasvědčovala. Jednalo by se např. o tvrzení svědčící o přímém majetkovém či jiném osobním zájmu úřední osoby (nebo jí blízké osoby) na výsledku řízení, příbuzenském a jiném blízkém nebo (ne)přátelském vztahu k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům, účastenství nebo jiné formě zapojení úřední osoby v řízení apod. Již vůbec se pak orgány územního plánování ve svých závazných stanoviscích, z nichž následně vyšly správní orgány rozhodující o věci samé, nedovolávaly závěrů Komise pro urbanismus a architekturu, která nadto není orgánem samosprávy a není oprávněna vystupovat a konat jejím jménem, a tudíž ani ovlivňovat úřad územního plánování či stavební úřad při výkonu pravomoci. Žalobce pouze naznačil možnost existence systémové podjatosti, kterou dovozuje z faktu, že se představitelé samosprávy k věci vyjadřovali v tisku. Žalobce však neuvedl žádný konkrétní výrok konkrétní osoby schopné ovlivnit jednání města Pardubice jako zaměstnavatele oprávněných úředních osob (ve věci rozhodoval Magistrát města Pardubice, nikoliv úřady příslušných městských obvodů), z něhož by bylo možno usuzovat na snahu města Pardubice ovlivňovat v neprospěch žalobce nějakou konkrétní úřední osobu, resp. celý úřad územního plánování, event. stavební úřad při výkonu pravomoci. Pokud ovšem žalobce nemá na mysli zcela korektní vyjádření náměstka primátora města Pardubice P. K. zachycené v žalobcem (bez bližší argumentace) zmiňovaném článku na www.idnes.cz ze dne 5. 8. 2021 [náměstek primátora uvedl následující: „*My jako magistrát v celé věci nemáme žádné slovo. Účastníkem řízení bude městský obvod a jinak to bude čistě věc státní správy.*“]. Ze samotného faktu, že se k určitému stavebnímu záměru vyjadřují prostřednictvím sdělovacích prostředků představitelé veřejnosti či samosprávy, nelze dovodit překročení kritické míry rizika systémové podjatosti, neboť je přirozené a běžné, že významnější stavební záměry vyvolávají politický a mediální zájem a že se k nim vyjadřují osoby z regionální i vrcholné politiky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2022, č. j. 4 As 1/2022 – 76, bod 44).

34. Závěrem soud pro úplnost dodává, že neprováděl dokazování listinami založenými ve správním spise. V řízení před správním soudem se dokazování správním spisem neprovádí, byť z jeho obsahu správní soudy vycházejí a důkazní prostředky (důkazy) v něm obsažené hodnotí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS, a ze dne 12. 11. 2015, č. j. 7 As 238/2015 – 31).

III.

35. Soud tedy shrnuje, že základní žalobní námitky nebyly důvodné, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I). Rozhodl přitom bez jednání, když zákonem stanovené podmínky pro takový postup byly splněny (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
36. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario), úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto soud rozhodl (výrok II), že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

V Pardubicích dne 15. listopadu 2022

JUDr. Petra Venclová, Ph. D., v. r.
předsedkyně senátu