



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Ivony Šubrtové a JUDr. Martiny Kuchlerové, Ph.D., ve věci

žalobce: **V. H.**
zastoupen Mgr. Tomášem Hrstkou, advokátem
se sídlem Teplého 2786, Pardubice

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

za účasti: **Obec Ohaveč**
se sídlem Ohaveč 9, 503 01 Jičín
zastoupena Mgr. Petrem Stejskalem, LL.M., advokátem
advokátní kanceláře Stejskal & spol.
se sídlem Malé náměstí 125, Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. srpna 2022, č. j. KUKHK-15560/UP/2022 (OS)

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 12. srpna 2022, č. j. KUKHK-15560/UP/2022 (OS), se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to do 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Jičín, stavebního úřadu (dále také jen „Stavební úřad“) ze dne 5. 1. 2021, č. j. MuJc/2020/29654/SU/BrP (dále také jen „Rozhodnutí Stavebního úřadu“), a toto rozhodnutí potvrdil. Stavební úřad jím dle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „stavební zákon“), zamítl žalobcovu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby označené jako „Novostavba 2 rodinných domů v Ohavči“ na pozemku p. č. XA v k. ú. xx (dále také jen „Stavba“ nebo „Stavební záměr“).

II. Obsah žaloby

2. V úvodu žaloby žalobce připomněl, že předchozí rozhodnutí žalovaného ve věci bylo zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 29. 4. 2022, č. j. 30 A 73/2021-64 (dále také jen „Zrušující rozsudek“), a to z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Dle názoru žalobce je však i nové rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, a to pro nevypořádání odvolacích námitek. V tomto směru odkázal na svoji dříve podanou žalobu ze dne 30. 8. 2021 (dále také jen „Předchozí žaloba“), v níž jsou podrobně rozebrány důvody nezákonnosti a nesprávnosti postupu nadřízeného orgánu územního plánování a odvolacího orgánu, které zůstaly znovu bez odpovědi. V tomto směru v žalobě brojil zejména proti závaznému stanovisku orgánu územního plánování II. stupně - Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, ze dne 18. 5. 2022, č. j. KUKHK-18140/UP/2022 (dále také jen „Nové přezkumné závazné stanovisko“), které vypracoval tento orgán územního plánování po Zrušujícím rozsudku a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
3. Dle žalobcovu názoru jeho odvolací námitky i přes výslovnou výtku soudu zůstaly bez odpovědi a bez náležitého vypořádání. Stěžejním sporem mezi žalobcem a správními orgány (zejména tedy orgány územního plánování) je totiž to, zda v daném případě Stavební záměr obsahuje dva rodinné domy, oba se třemi samostatnými byty (srov. § 2 písm. a/ bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů; dále také jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), nebo šest samostatných řadových domů. V tomto ohledu předložil žalobce dle svého mínění svou obsáhlou argumentaci ať už v rámci odvolání, tak i v rámci Předchozí žaloby. Nadřízený orgán územního plánování (a potažmo i žalovaný v pozici odvolacího orgánu) nicméně na jeho argumenty nereagují.
4. Žalobce v první řadě upozornil na legální definici rodinného domu, pod kterou lze podle jeho názoru zařadit i Stavební záměr. Ten je určen pro rodinné bydlení, byty v obou domech jsou samostatné, nicméně mají množství společných prvků a nelze je ze stavebně technického pohledu jistě považovat za samostatné domy. Zároveň žalobce namítl nevhodnost využití prováděcí vyhlášky č. 540/2002 Sb., jejíž účinnost zanikla dne 1. 2. 2008, a rovněž nevhodnost využití metodiky, které společně orgány územního plánování využily.
5. V reakci na to však obdržel opět jen a pouze dále nerozvedené konstatování, že „každá sekce splňuje definici rodinného domu“ a „každá ze tří sekcí může existovat samostatně, jelikož má své vlastní obvodové zdi a vlastní vchod“. Nadřízený orgán územního plánování tedy

nejen, že nevypořádal jeho argumenty, ale jednoduše zkonstatoval svůj názor a na další odůvodnění rezignoval, ačkoli odvolací argumenty míří mj. právě i proti tomu, že „každá ze tří sekcí má vlastní obvodové zdi“. K tomuto konstatování pak nadřízený orgán územního plánování znovu využil (zrušenou) prováděcí vyhlášku č. 540/2002 Sb. a metodiku „*Charakter a struktura zástavby venkovských sídel v územních plánech*“.

6. Žalobce ve stěžejní části svého odvolání uvedl dle svého přesvědčení plejádu argumentů, proč nelze Stavební záměr považovat za tři samostatné řadové domy, jak tvrdí nadřízený orgán územního plánování, potažmo žalovaný (umístění na jediném pozemku, společný zdroj vody, společný systém čištění odpadních vod, absence obvodových zdí, absence dilatačních opatření, společná izolace, jediný požární úsek, společný systém vytápění, společné zpevněné plochy, společný bazén atd.). Tyto argumenty rovněž zůstaly bez vypořádání – nadřízený orgán územního plánování uvedl na str. 12 Nového přezkumného závazného stanoviska pouze závěr: „*K námitce odvolatele krajský úřad konstatuje, že uváděné skutečnosti v odvolání nic nemění na tom, že záměr z hlediska technického řešení představuje seskupení 3 rodinných domů vedle sebe [...].*“
7. O naprosto nedostatečném přezkumu odvolacích námitek nadřízeným orgánem územního plánování svědčí i to, že navzdory výše popsáním veskrze technickým námitkám konstatoval, že jednotlivé sekce obou domů „*nejsou vzájemně provozně propojeny*“. Žalobce přitom namítal, že všechny byty v obou domech mají vždy společné zásobování vodou, společný způsob čištění odpadních vod, společnou izolaci, společný systém vytápění, společné zpevněné plochy, společnou zahradu, společné oplocení a společné řešení požární bezpečnosti. Jaké další důkazy provozního propojení by už nadřízený orgán územního plánování chtěl?
8. Bez vypořádání pak zůstala i ta část posouzení souladu Stavebního záměru s územním plánem, kde se pojednává o vzhledu Stavebního záměru a jeho souladu s charakterem venkovské zástavby. Orgán územního plánování původně shledal vzhled umisťovaných staveb za odpovídající charakteru venkovské zástavby (a měl k tomu pádné důvody), následně však bez bližšího vysvětlení svůj názor zcela otočil. Adekvátní reakce žalovaného (ať v pozici odvolacího orgánu či v pozici nadřízeného orgánu územního plánování) na námitky žalobce vznesené stran této otázky však opět chybí.
9. Nadřízený orgán územního plánování totiž vyhodnotil charakter staveb tak, že jedná-li se o řadovou zástavbu, kterou nepřipouští územní plán, pak se nemůže jednat o stavby charakteru venkovské zástavby. Podmínku územního plánu (venkovský charakter) tedy posoudil skrze jinou podmínku územního plánu (zákaz řadové zástavby), čímž svou argumentaci v tomto směru učinil již bez dalšího nesmyslnou a věcná argumentace žalobce zůstala (opět) opomenuta.
10. Ze všech shora uvedených důvodů tak považoval žalobce žalované rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
11. Pokud jde o důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, odkázal se žalobce na svou argumentaci uvedenou v Předchozí žalobě. Pokud by tedy krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného (a potažmo Nové přezkumné závazné stanovisko) je přezkoumatelné, nechť jeho zákonnost zhodnotí optikou argumentace uvedené zejména v čl. I. a II. Předchozí žaloby.

12. Ve vztahu k charakteristikám řadové zástavby, které uvádí žalovaný, žalobce doplnil, že nelze za pádný argument považovat tvrzení nadřízeného orgánu územního plánování, že všechny „řadové domy“ – rozuměj samostatné byty v rámci obou rodinných domů – mají „jednotné řešení domu, stejné výškové osazení a stejné umístění na pozemku“.
13. Samostatné byty nemají „jednotné řešení domu“, neboť okrajové byty mají pochopitelně jinak provedena okna a středový byt naopak nemá vlastní obvodové zdi, ale je ohraničen jen nosnými vnitřními zdmi, které sdílí s okolními byty.
14. Stejně tak nelze hovořit o „stejném výškovém osazení“, když je na domě jednotná střecha, která není jakkoli oddělena pro jednotlivé byty – střecha je jediná a jednotná pro celý dům, je tedy zřejmé, že je na všech místech ve stejné výškové úrovni a tato okolnost nic nevypovídá o povaze bytu coby samostatné stavby, ba naopak nasvědčuje závěru, že jednotlivé byty samostatné nejsou, když nemají vlastní střechu.
15. Rozhodně pak nelze konstatovat ani „stejně umístění na pozemku“, neboť celá Stavba stojí na jediném pozemku, pročť stěží mohou být všechny byty na stejném místě tohoto pozemku. Tento argument by obstál tehdy, pokud by na jednotlivých pozemcích stály jednotlivé řadové domy ve stejné vzdálenosti od hranic jednotlivých pozemků, pro stavbu umístěnou na jediném pozemku nelze toto kritérium z logiky věci vůbec využít.
16. Za pozoruhodné žalobce považuje, že žalovaný se ve svém novém rozhodnutí (resp. v Novém přezkumném závazném stanovisku) rozhodl změnit svůj názor na existenci „proluky“ mezi oběma stavbami. Nově již žalovaný prostor mezi oběma umístěnými stavbami za proluku nepovažuje a plně se ztotožňuje s odvolacími námitkami. Nadřízený orgán územního plánování tedy teprve až v rámci nového projednání věci svůj dřívější závěr týkající se proluky sám na podkladě odvolání přehodnotil (bez jediného slova vysvětlení takového myšlenkového obratu).
17. Žalobce upozornil rovněž na to, že žalovaný se znovu komplexně zabýval přípustností dělení pozemku p. č. XA v k. ú. xx, u kterého krajský soud ve svém Zrušujícím rozsudku jednoznačně konstatoval, že nemělo být vůbec předmětem rozhodování, neboť o souhlas s dělením nebylo nikdy žádáno.
18. Žalobce proto závěrem žaloby navrhl, aby krajský soud zrušil jak žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející rozhodnutí Stavebního úřadu.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

19. Žalovaný uvedl, že stěžejním důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce ze strany Stavebního úřadu bylo nesouhlasné závazné stanovisko prvoinstančního orgánu územního plánování. Vzhledem k tomu, že obsahem podaného odvolání byla zejména polemika žalobce s odbornými závěry tohoto závazného stanoviska o nepřípustnosti záměru s platnou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování, nevypořádával žalovaný tyto námitky v odvolacím řízení sám, neboť k tomu podle svého názoru nebyl ani příslušný ani odborně způsobilý, ale požádal o vypořádání námitek tohoto druhu nadřízený orgán územního plánování, a to právě v rámci přezkoumávání žalobcem napadeného závazného stanoviska. Ten ve věci vydal Nové přezkumné závazné stanovisko.
20. V napadeném rozhodnutí pak žalovaný citacemi relevantních pasáží Nového přezkumného závazného stanoviska odkázal právě na jejich vypořádání tímto příslušným

nadřízeným orgánem územního plánování. Žalovaný je toho názoru, že pokud by tyto odvolací námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska věcně posuzoval sám, zatížil by odvolací řízení podstatnou vadou.

21. Nadřízený orgán územního plánování se pak dle žalovaného v Novém přezkumném závazném stanovisku svou komplexní argumentací (rozepsanou na celkem 23 stranách závazného stanoviska) vypořádal se všemi základními námitkami žalobce (které ostatně i sám vypočítal na str. 9 tohoto závazného stanoviska). Samotný nesouhlas žalobce s odbornými závěry učiněnými k tomu příslušným dotčeným orgánem a jeho odlišný náhled na posouzení věci podle názoru žalovaného nepřezkoumatelnost takového podkladu nepředstavuje. Takovou vadou podle názoru žalovaného není ani skutečnost, že nadřízený orgán územního plánování v Novém přezkumném závazném stanovisku detailně nereagoval na každý dílčí argument žalobce uvedený v jeho odvolání a ten obsáhle nevyvracel.
22. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.
23. Osoba zúčastněná na řízení písemné vyjádření k žalobě nepodala.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

24. 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 žalovaný souhlasil výslovně a žalobce nevyjádřil nesouhlas s takovým postupem ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. O věci usoudil následovně.
25. Přestože jsou tyto skutečnosti účastníkům řízení i osobě na něm zúčastněné dobře známy, přesto považuje krajský soud za vhodné znovu připomenout dosavadní průběh správního řízení v dané věci, přestože tak již učinil ve Zrušujícím rozsudku.
26. Městský úřad Jičín, odbor územního plánování a rozvoje města, ve svém závazném stanovisku ze dne 17. 4. 2019 dospěl k závěru, že Stavební záměr je nepřípustný. Přes tuto skutečnost podal žalobce dne 17. 5. 2019 žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění Stavby dle § 77 písm. a) a § 79 stavebního zákona. Rozhodnutím ze dne 2. 8. 2019 Stavební úřad žádost žalobce zamítl. V odvolacím řízení si žalovaný vyžádal od dotčeného nadřízeného orgánu vypracování přezkumného závazného stanoviska ze dne 15. 11. 2019, kterým bylo závazné stanovisko zrušeno. Žalovaný pak v důsledku toho zrušil rozhodnutí Stavebního úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm Městský úřad Jičín, odbor územního plánování a rozvoje města, vydal dne 2. 3. 2020 nové závazné stanovisko se závěrem, že Stavební záměr je přípustný. Následně Stavební úřad rozhodnutím ze dne 27. 5. 2020 vydal územní rozhodnutí o umístění stavby a rozdělení pozemku. K odvolání obce Ohaveč si žalovaný v odvolacím řízení opět vyžádal vypracování přezkumného závazného stanoviska. To vydal dotčený nadřízený orgán dne 9. 10. 2020 s tím, že závazné stanovisko orgánu územního plánování zrušil. Žalovaný tak rozhodnutím ze dne 10. 11. 2020 územní rozhodnutí Stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm Městský úřad Jičín, odbor územního plánování a rozvoje města, vydal dne 1. 12. 2020 pod č. j. MuJc/2020/28246/UP/DuT závazné stanovisko (dále také jen „Závazné stanovisko“), v němž Stavební záměr shledal nepřípustným. Poté byla Rozhodnutím Stavebního úřadu žalobcova žádost o umístění Stavby zamítnuta. V odvolacím řízení si žalovaný nechal vypracovat Krajským úřadem Královéhradeckého

- kraje, odborem územního plánování a stavebního řádu, oddělením územního plánování, přezkumné závazné stanovisko, které bylo vydáno dne 20. 5. 2021, č. j. KUKHK-12682/UP/2021 (dále také jen „Přezkumné závazné stanovisko“). To potvrdilo závěry Závazného stanoviska prvoinstančního orgánu územního plánování o nepřípustnosti Stavebního záměru. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 23. 6. 2021, č. j. KUKHK-12271/UP/2021 (OS), Rozhodnutí Stavebního úřadu potvrdil.
27. Na základě Předchozí žaloby však zdejší soud Zrušujícím rozsudkem (ze dne 29. 4. 2022, č. j. 30 A 73/2021) shora označené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
28. V něm se žalovaný coby stavební úřad II. stupně znovu obrátil na Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, se žádostí o vydání nového závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu. To vyústilo ve vydání Nového přezkumného závazného stanoviska, které opět potvrdilo závěry Závazného stanoviska o nepřípustnosti Stavebního záměru, byť některé dílčí aspekty stran důvodů vedoucích k tomuto závěru byly posouzeny oproti obsahu Přezkumného závazného stanoviska odlišně (k tomu v podrobnostech níže). Na základě Nového přezkumného závazného stanoviska pak žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí.
29. Tolik tedy k popisu průběhu přezkoumávaného správního řízení.
30. Již žalobní námitky obsažené v Předchozí žalobě směřovaly do obsahu Závazného stanoviska a Přezkumného závazného stanoviska. Rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů totiž jednoznačně vycházela (a i nyní vycházejí) v souladu s § 149 správního řádu z obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování. Stejně jako v předcházejících fázích správního řízení, tak i nyní, je stavební úřady učinily takřka v úplnosti součástí svých odůvodnění.
31. Ostatně o tom, že předpokladem pro to, aby mohl Stavební úřad vyhovět žalobcově žádosti o vydání rozhodnutí o umístění Stavby, je, mimo jiné, i kladné závazné stanovisko orgánu územního plánování ve smyslu § 96b odst. 1 stavebního zákona, není mezi účastníky řízení sporu.
32. 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.
33. Krajský soud ovšem vytkl ve Zrušujícím rozsudku Přezkumnému závaznému stanovisku celou řadu vad a nedostatků (kterými v důsledku toho trpělo i rozhodnutí žalovaného, což bylo hlavním důvodem pro jeho zrušení).
34. Protože již na tomto místě musí krajský soud konstatovat, že mnoha vadami, kterými trpělo Přezkumné závazné stanovisko, bohužel trpí i Nové přezkumné závazné stanovisko, považuje za vhodné některé pasáže ze svého zrušujícího rozsudku ocitovat, protože tyto závěry zůstávají stále platnými i pro obsah Nového přezkumného závazného stanoviska, připomenout (zopakovat) je a učinit je tak součástí i tohoto

rozsudku, protože postrádá smyslu pouze jinými slovy říkat totéž. Ve Zrušujícím rozsudku krajský soud uvedl:

„Pokud jde o územní řízení o umístění stavby, pak z obsahu Závazného stanoviska lze seznat, že nepřípustnost Stavebního záměru shledal dotčený podřízený orgán územního plánování zejména v jeho rozporu s územně plánovací dokumentací (konkrétně s obsahem ÚPSÚ Ohaveč) a s cíli a úkoly územního plánování. Rozpor s ÚPSÚ Ohaveč shledal, ve stručnosti řečeno, v tom, že Stavební záměr dle jeho názoru nepředstavuje dva rodinné domy (každý z nich se třemi samostatnými byty), jak jej prezentuje v žádosti o umístění stavby žalobce, ale ve skutečnosti se jedná o řadovou zástavbu šesti domů s prolukou. Rozpor Stavebního záměru s cíli a úkoly územního plánování pak shledal, opět ve stručnosti řečeno, v tom, že záměr řadové zástavby šesti rodinných domů a kapacitním parkovištěm pro dvanáct vozidel neodpovídá z architektonického hlediska charakteru vesnické zástavby v dané lokalitě. V podrobnostech odkazuje krajský soud na obsah Závazného stanoviska. V důsledku toho Stavební úřad nemohl rozhodnout jinak, než žádost žalobce o umístění Stavby zamítnout.

V odvolání pak žalobce pochopitelně napadal zejména správnost a zákonnost závěrů obsažených v Závazném stanovisku. A nutno říci, že velmi podrobně a sofistikovaně. Obsah odvolacích námitek týkajících se této problematiky pak v podstatě kopíruje obsah námitek žalobních (viz shora).

Závěry Závazného stanoviska, že Stavební záměr nepředstavuje 2 rodinné domy (každý z nich se třemi samostatnými byty), ale jde o řadovou zástavbu šesti domů s prolukou, se opírají především o definici řadového domu dle vyhlášky č. 540/2002 Sb., jejíž účinnost zanikla dne 1. 2. 2008, ve spojení se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 111/2013-31, dále z metodiky Ministerstva pro místní rozvoj s názvem „Charakter a struktura zástavby venkovských sídel v územních plánech“ a z Metodické pomůcky Ministerstva pro místní rozvoj k umísťování staveb v prolukách z června 2013.

Žalobce ale s touto koncepcí Závazného stanoviska v odvolání polemizoval. Ohledně otázky, zda Stavební záměr vyhovuje definici rodinného domu a nejedná se o řadovou zástavbu, argumentoval zněním § 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb. a projektovou dokumentací, když dovozoval, že umísťované stavební objekty tuto definici rodinného domu naplňují. A argumentoval zcela konkrétně - oba domy jsou projektovány toliko s vnější obvodovou zdí a vnitřní zdi nejsou konstruovány jako obvodové, ale naopak jako zdi společné oběma přilehlým bytům; domy jsou umísťovány na jediný pozemek se společnou zahradou a pod společným oplocením; oba domy jsou napojeny na svůj zdroj vody, který je společný pro všechny byty; oba domy mají jedinou společnou domácí čistírnu odpadních vod; každý z domů tvoří jediný objekt, který není stavebnětechnicky nijak rozdělen; mezi jednotlivými byty není projektována dilatace; veškeré izolace jsou společné pro celý dům; celý dům tvoří jediný požární úsek a této okolnosti odpovídá i požárně bezpečnostní řešení schválené hasičským záchranným sborem; každý z domů je jako celek vytápěn centrálním tepelným čerpadlem; pro každý z domů jsou navrženy společné zpevněné plochy a společný bazén.

Žalobci nutno přisvědčit v tom, že v podstatě se žádnou z uvedených odvolacích námitek se nadřízený orgán územního plánování v obsahu Přezkumného závazného stanoviska nevypořádal. Jeho reakce na žalobní námitky zůstala skutečně v podstatě nulová. Přezkumné závazné stanovisko vychází při posouzení daných otázek v podstatě ze stejných pramenů a východisek jako Závazné stanovisko, pouze je případně doplňuje. Protichůdné názory a odvolací

argumentaci žalobce jakoby dotčený nadřízený orgán vůbec nevnímal a pohyboval se pouze v rámci svého argumentačního schématu.“

35. V podstatě všechny uvedené výtky směřující vůči obsahu Přezkumného závazného stanoviska zůstávají v platnosti i vůči obsahu Nového přezkumného závazného stanoviska. To změnilo svoji argumentační linii pouze v tom směru, že Stavební záměr již neposoudilo jako řadovou zástavbu šesti domů s prolukou, ale nově jako řadovou zástavbu jednotnou, dle orgánu územního plánování II. stupně jde o dva objekty obsahující každý tři řadové rodinné domy. S ohledem na obsah Územního plánu sídelního útvaru Ohaveč v aktuálním znění, který ve funkční ploše, v níž je zařazen pozemek, na němž má být Stavební záměr umístěn, vymezuje jako nepřípustné umístění objektů „řadové zástavby“, však rovněž za tohoto posouzení povahy umísťovaných objektů i Nové přezkumné závazné stanovisko uzavírá, že není umístění Stavebního záměru v daném místě přípustné.
36. Podstatou sporu mezi žalobcem a správními orgány (zejména tedy orgány územního plánování) je tedy nepochybně posouzení, zda v daném případě Stavební záměr představuje dva rodinné domy, oba se třemi samostatnými byty (což tvrdí žalobce) nebo jde o dva objekty obsahující každý tři řadové rodinné domy (k čemuž dospěl orgán územního plánování v Novém přezkumném závazném stanovisku).
37. To má 22 stran, podstata argumentace a závěrů orgánu územního plánování, že na Stavební záměr je nutno pohlížet jako na dva objekty obsahující každý tři řadové rodinné domy, je obsažena na str. 11 až 15. S ohledem na tyto rozsahy by bylo na místě očekávat, že nadřízený orgán územního plánování se věci věnoval dostatečně, ale není tomu tak.
38. Ten nejprve formou citace ze Souhrnné technické zprávy popsal uvedené objekty a v souvislosti s tím odkázal rovněž na výkresy obsažené v technické dokumentaci Stavby. Následně na str. 11 až 12 uvedl: *„Jak je z dokumentace záměru patrné, předmětný záměr je specifikován z hlediska prostorového a dispozičního uspořádání. Každý objekt (tj. jak „Novostavba rodinného domu A“, tak i „Novostavba rodinného domu B“), je vnitřně členěn na 3 „sekce“, které nejsou vzájemně provozně propojeny, a to ani v úrovni přízemí, ani v prostoru pod krovem, když jsou od sebe odděleny stěnou. Každá sekce splňuje definici rodinného domu v tom smyslu, že více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a že je k tomuto účelu určena. Z toho vyplývá, že každá ze tří „sekcí“ může existovat samostatně, jelikož má své vlastní obvodové zdi a vlastní vchod. Z technického řešení stavby je bezpochyby zřejmé, že každá „sekce“ tvoří samostatný nepodsklepený, dvoupodlažní rodinný dům s obytným podkrovím. Krajský úřad se tedy neztotožnil s námitkou odvolatele, že záměr splňuje veškeré podmínky stanovené v definici rodinného domu dle ustanovení § 2 písm. a) bod 2, vyhlášky č. 501/2006 Sb. Seskupení jednotlivých sekcí vedle sebe vytváří „řadu“, tedy útvar, který z pohledu optického i hmotového naplňuje znaky „řadové zástavby“, která nejenže nemá v dané lokalitě obdoby, navíc je územním plánem vyloučena.“*
39. Orgán územního plánování dále uvedl, že při posouzení charakteru umísťovaných objektů vyšel z Metodické pomůcky k umísťování staveb v prolukách vydané Ministerstvem pro místní rozvoj ČR v červnu 2013, z publikace Charakter a struktura zástavby venkovských sídel v územních plánech vydané Ministerstvem pro územní rozvoj ČR a Ústavem územního rozvoje v říjnu 2017 a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 111/2013-31.

40. Následně se zabýval typem dané řadové zástavby, přičemž dospěl na str. 13 k závěru, že „dle kopií grafických schémat označených jako „výřez výkresu“, které byly přílohou přezkoumávaného závazného stanoviska k záměru a uvedené publikace, je zřejmé, že předmětný záměr vykazuje prvky řadové zástavby, a to řadové zástavby jednotné, jelikož jednotlivé rodinné domy mají jednotné řešení domu, stejné výškové osazení a stejné umístění na pozemku.“ A na str. 14 uzavřel, že „krajský úřad vyhodnotil předmětný záměr jako dva objekty obsahující každý tři řadové rodinné domy. Každý objekt totiž obsahuje tři rodinné domy v řadě, které mezi sebou nemají volný prostor a vzájemně na sebe navazují.“
41. Právě citované pasáže obsahují stěžejní důvody, které vedly nadřízený orgán územního plánování k závěru, že se v případě Stavebního záměru jedná o dva objekty obsahující každý tři řadové rodinné domy.
42. Krajský soud znovu (obdobně jako ve Zrušujícím rozsudku) zdůrazňuje, že si je vědom toho, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku. Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní a tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na každý z argumentů odvolatele v odůvodnění žalovaného rozhodnutí způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13).
43. To ale (znovu) není případ projednávané věci. Jak krajský soud demonstroval, v ní si správní orgány (konkrétně orgány územního plánování, zejména pak orgán územního plánování II. stupně) vytvořily určitou vlastní konstrukci ohledně skutkového a právního stavu věci. Na základě ní pak správní orgán II. stupně dospěl k závěru, že umisťované stavební objekty nepředstavují dva rodinné domy (každý z nich se třemi samostatnými byty), ale že se jedná o dva objekty obsahující každý tři řadové rodinné domy. Shora uvedenou argumentaci na podporu tohoto závěru ale nepovažuje krajský soud za natolik přesvědčivou a bezrozpornou, že by odůvodňovala rezignaci na vypořádání základních odvolacích námitek žalobce. K jejich vypořádání, a to ani implicitně, ze strany orgánu územního plánování (nadále) nedošlo.
44. Jak už uvedl krajský soud ve Zrušujícím rozsudku, žalobce napadal správnost a zákonnost závěrů obsažených v Závazném stanovisku v odvolání proti Rozhodnutí Stavebního úřadu způsobem velmi podrobným a sofistikovaným. Tyto jeho konkrétní výtky však v Novém přezkumném závazném stanovisku zůstaly opět zcela opominuty.
45. Zcela evidentně to plyne zejména ze str. 9 Nového přezkumného závazného stanoviska, kde orgán územního plánování rekapituloval obsah odvolacích námitek. Kupříkladu z bodu I. 2. odvolání – *Znaky rodinného domu a řadové zástavby* citoval pouze jedinou větu, navíc větu úvodní a obecného obsahu. Jenom tento bod odvolání však má rozsah celé jedné stránky, zejména pak obsahuje zcela konkrétní výtky vůči závěru, že Stavební záměr představuje řadovou zástavbu.
46. Přestože tyto odvolací (posléze žalobní) námitky krajský soud uvedl již ve Zrušujícím rozsudku a zavázal správní orgány, aby se jimi zabývaly, nestalo se tak. Proto je soud v úplnosti opakuje:

- domy jsou umístovány na jediný pozemek se společnou zahradou a pod společným oplocením – jednotlivé byty tedy nejsou realizovány na vlastních pozemcích, jak by u samostatných řadových domů bylo nutné podle platné právní úpravy (§ 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.) a zejména praktické pro jejich uživatele, společná zahrada vymezená jediným společným oplocením pak rovněž závěru o řadové zástavbě zjevně nenasvědčuje;
 - oba domy jsou napojeny na svůj zdroj vody, který je společný pro všechny byty – pro samostatné řadové rodinné domy by bylo přinejmenším velmi problematické mít sdílený zdroj vody navíc na společném pozemku, v případě umístování jednotlivých řadových domů by bylo nepochybně nutné (a výrazně vhodnější a přiléhavější takovému scénáři) zajistit samostatné vodovodní přípojky (i tato okolnost rozhodně nasvědčuje tomu, že se jedná o jediný rodinný dům se třemi byty a nikoli o tři rodinné řadové domy);
 - oba rodinné domy mají jedinou společnou domácí čistírnu odpadních vod – sdílení jediné domácí čistírny odpadních vod pro šest samostatných staveb je zjevně nepraktické a v takovém počtu téměř nepřijatelné; pokud by stavební záměr měl vymezovat šest zcela samostatných staveb, měly by tyto mít vyřešeno odstraňování odpadních vod výrazně samostatněji, než jak je to projektováno v žádosti o umístění staveb;
 - každý z domů tvoří jediný objekt, který není stavebnětechnicky nijak rozdělen – jediným dělicím prvkem mezi byty jsou vnitřní nosné zdi, které jsou však pro oba dotčené byty společné;
 - mezi jednotlivými byty není projektována dilatace – u samostatných řadových domů je běžné (stavebně-technicky takřka nutné), že každý z domů má vlastní obvodovou stěnu a mezi na sebe přiléhajícími obvodovými stěnami jsou provedena dilatační opatření, případně je jeden dům opřen o konstrukci domu vedlejšího, ani jedno z uvedených řešení však není v tomto případě dle předložené dokumentace zamýšleno v projednávané věci;
 - veškeré izolace jsou společné pro celý dům – obdobně jako u bodu uvedeného výše, pro samostatné řadové domy je běžné, že jsou izolovány relativně samostatně, společná izolace je obtížně opravitelná a pro samostatné domy neobvyklá;
 - celý dům tvoří jediný požární úsek a této okolnosti odpovídá i požárně bezpečnostní řešení schválené hasičským záchranným sborem – takové vymezení je v souladu s § 3 a § 15 zákona č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění pozdějších předpisů, a rovněž s českými technickými normami, které určují pravidla pro projektování těchto staveb;
 - každý z domů je jako celek vytápěn centrálním tepelným čerpadlem – pokud by měly jednotlivé byty tvořit samostatné rodinné řadové domy, bylo by krajně nepraktické a nežádoucí pro budoucí uživatele domů, aby primární systém jejich vytápění a ohřevu teplé užitkové vody byl společný pro dva další řadové domy;
 - pro každý z domů jsou navrženy společné zpevněné plochy a společný bazén – v případě, že by měly jednotlivé byty sloužit coby samostatné rodinné řadové domy, byly by nepochybně vymezeny s vlastními zpevněnými plochami a stěží by sdílely bazén.
47. Nutno přisvědčit žalobci, že těmito námitkami se snaží zpochybnit shora citované relevantní závěry orgánu územního plánování II. stupně stran charakteru Stavebního záměru. Tedy že každá ze tří sekcí má vlastní obvodové zdivo (dle žalobce tomu tak není)

nebo že jednotlivé sekce domů nejsou vzájemně provozně propojeny (žalobce se shora uvedenými tvrzeními snaží prokázat, že funkčně propojeny jsou).

48. Argumentace orgánu územního plánování v Novém přezkumném závazném stanovisku pak tyto námitky spolehlivě nevyvrací, přičemž (jak už rovněž uvedl krajský soud ve Zrušujícím rozsudku), tyto žalobcovy odvolací námitky (resp. celou jeho argumentační linii) nelze označit za zjevně nedůvodné, pomýlené či liché (aniž by ovšem krajský soud v tuto chvíli tvrdil, že jsou důvodné). Odkazy na definici rodinného domu obsaženou v § 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb. či na podobu technické dokumentace Stavebního záměru připojené k žádosti o umístění Stavby samy o sobě způsobily vyvrátit žalobcovu argumentační linii nejsou. Žalobce naopak namítá, že Stavební záměr uvedenou definici rodinného domu splňuje a odvolává se přitom, mimo jiné, rovněž právě na uvedenou technickou dokumentaci svědčící o podobě Stavebního záměru.
49. Takový postup správních orgánů je ovšem v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Obdobný rozsah přezkumu lze očekávat v případě přezkumu závazného stanoviska dotčeným nadřízeným orgánem ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu, neboť obsah závazného stanoviska je pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu v té které věci závazný (§ 149 odst. 1 správního řádu).
50. Krajský soud připouští, že orgány územního plánování jsou v obtížné situaci, pokud Územní plán sídelního útvaru Ohaveč obsahuje pojem „řadová zástavba“, aniž by jej ovšem sám blíže definoval. A pokud definici tohoto pojmu neobsahují ani současné právní předpisy. Krajský soud tak neshledává nezákonným či nevhodným, pokud při snaze definovat obsah tohoto pojmu orgány územního plánování (potažmo stavební úřady) vycházejí podpůrně z obsahu metodických materiálů vydaných např. Ministerstvem pro místní rozvoj ČR, které se dané problematice věnují, či si přiměřeně berou na pomoc definici řadového domu tak, jak byla v právním řádu naposledy vymezena ve vyhlášce č. 540/2002 Sb., kterou byla prováděna některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), jejíž účinnost již ovšem zanikla k 1. 2. 2008 (v souladu se závěry obsaženými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 111/2013-31).
51. Co však krajský soud nemůže přehlédnout a tolerovat, je shora osvědčená skutečnost, že orgán územního plánování II. stupně při tvorbě Nového přezkumného závazného stanoviska zcela vyselektoval celou řadu odvolacích námitek žalobce, které se přitom týkaly podstaty otázky stěžejní pro posouzení souladu Stavebního záměru s Územním plánem sídelního útvaru Ohaveč. Tím opět zatížil toto závazné stanovisko vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Stejnou vadou pak pochopitelně trpí i žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, které k závěrům orgánu územního plánování obsaženým v Novém přezkumném závazném stanovisku žádnou svoji „přidanou hodnotu“ nepřičinilo. Není tedy pravdou, jak uvedl žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, že Nové přezkumné závazné stanovisko reagovalo na všechny odvolací námitky strukturované do jednotlivých bodů. Formálně ano, fakticky ovšem, jak plyne ze shora uvedeného, se orgán územního plánování II. stupně celé řadě relevantních odvolacích bodů obsažených zejména v bodu I. 2. žalobcova odvolání nevěnoval.

52. V návaznosti na tyto závěry dává krajský soud za pravdu žalobě, že blíže neodůvodněn zůstal i závěr orgánu územního plánování II. stupně obsažený v Novém přezkumném závazném stanovisku, že „jednotlivé rodinné domy mají jednotné řešení domu, stejné výškové osazení a stejné umístění na pozemku.“ Tento závěr se doposud ani v Závazném stanovisku ani v Přezkumném závazném stanovisku neobjevil. Je tedy zřejmé, že na něj nemohl žalobce reagovat ani v odvolání proti Rozhodnutí Stavebního úřadu, ani v Předcházející žalobě. Učinil tak až v současné žalobě s tím, že uvedl konkrétní námitky, proč se z jeho pohledu jedná o závěr nesprávný. Přestože tedy tyto jeho námitky odvolání proti Rozhodnutí Stavebního úřadu neobsahovalo (protože ze shora uvedených důvodů nemohlo), považuje krajský soud za vhodné, aby (za předpokladu, že ve věci budou vypracovávána v dalším řízení nová závazná stanoviska orgánů územního plánování) se orgány územního plánování zabývaly i obsahem těchto námitek.
53. Se žalobou nutno souhlasit i v tom, že pokud nadřízený orgán územního plánování dospěl k závěru, že Stavební záměr není v souladu s charakterem venkovské zástavby, nemohl tak učinit pouze s tím odůvodněním, že se jedná o řadovou zástavbu, kterou nepřipouští Územní plán sídelního útvaru Ohaveč, jak učinil orgán územního plánování II. stupně na str. 15 Nového přezkumného závazného stanoviska. Tím skutečně došlo k tomu, že jednu podmínku územního plánu (venkovský charakter) posoudil skrze jinou jeho podmínku (zákaz řadové zástavby), jak namítl žalobce. V souvislosti s touto problematikou pak krajský soud znovu zdůrazňuje, že orgán územního plánování bude muset posoudit všechny odvolací námitky obsažené v bodu I. 4. odvolání – *Architektonické provedení umísťovaných staveb a vesnický charakter zástavby*. Připomíná také svoje závěry, které k otázce architektonického provedení Stavebního záměru a jeho souladu s venkovským charakterem zástavby vyslovil ve Zrušujícím rozsudku, zejména pokud jde o pečlivost odůvodnění za situace, kdy orgány územního plánování ohledně této otázky docházely postupně ke zcela opačným závěrům.
54. Pokud jde o problematiku dělení pozemků, krajský soud pouze stručně konstatuje, že dle § 82 odst. 2 stavebního řádu je rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků možno vydat pouze na žádost podanou všemi vlastníky všech dotčených pozemků, které jsou předmětem rozhodnutí. Žádost o zahájení tohoto územního řízení, jak plyne z obsahu správního spisu, žalobce dosud nepodal, což potvrdil i v současné žalobě. Ve zbytku krajský soud odkazuje na svoje závěry, které ohledně této otázky učinil ve Zrušujícím rozsudku.
55. Krajský soud závěrem znovu zdůrazňuje zásadu subsidiarity správního soudnictví, jak už učinil ve Zrušujícím rozsudku, kde uvedl: „*Ta znamená, že účastník správního řízení má povinnost domáhat se ochrany proti rozhodnutí, které považuje za nezákonné či nesprávné, v první řadě v rámci systému orgánů státní správy. Děje se tak cestou podání řádného opravného prostředku, pokud jej procesní předpis umožňuje, nejčastěji se jedná o odvolání, jako v případě správního řádu. Na druhou stranu má účastník správního řízení po jeho podání právo na to, aby se jím odvolací orgán v rámci rozsahu vymezeného procesním předpisem (viz již zmiňovaný § 89 odst. 2 správního řádu) řádně zabýval. K tomu ale v posuzované věci ze shora uvedených důvodů nedošlo. Teprve zákonnost a správnost závěrů správních orgánů obou stupňů v jejich celistvosti a jednotě je předmětem přezkumu správních soudů. Ty nemohou činnost správních orgánů nabrazovat či být těmi, kdo se jako první k různým otázkám, jejichž posouzení je předmětem správního řízení, vyjádří a budou je hodnotit.*“

56. Krajskému soudu proto nezbylo, než dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
57. S ohledem na skutečnost, že prvoinstanční správní rozhodnutí (resp. Závazné stanovisko) nevykazuje ohledně jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů tytéž vady, pro které je rušeno rozhodnutí žalovaného (neboť podřízený dotčený orgán územního plánování pochopitelně nemohl pochybit v tom, že by se opomněl vypořádat s odvolacími námitkami), neměl krajský soud důvod, aby za využití § 78 odst. 3 s. ř. s. rušil současně i je.
58. Bude na žalovaném, jaký další procesní postup ve věci zvolí, tedy zda vytknuté vady zrušeného žalovaného rozhodnutí odstraní, samozřejmě za podmínky vypracování nového přezkumného závazného stanoviska, on sám, neboť dle judikatury správních soudů činí rozhodnutí správních orgánů jeden celek (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 – 73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25), nebo zda bude považovat za vhodnější jiné procesní řešení.
59. Krajský soud pro úplnost připomíná, že právními názory, které v tomto zrušujícím rozsudku vyslovil, jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5).

V. Náklady řízení

60. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující byla ve věci úspěšná, má proto nárok na přiznání náhrady nákladů řízení.
61. Z obsahu správního spisu krajský soud ověřil důvodně vynaložené náklady řízení na straně žalobce.
62. Ten předně uhradil soudní poplatek ve výši **3 000 Kč**.
63. Zástupce žalobce učinil ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsal žaloby) po 3. 100 Kč (srovnej § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 citované vyhlášky). Rovněž má právo na náhradu režijních paušálů za 2 úkony právní služby po 300 Kč. Odměna za právní zastoupení tak činí **6 800 Kč**.
64. Jelikož je právní zástupce žalobce plátcem DPH, jak lze ověřit z veřejného rejstříku, má právo na povýšení odměny o 21% DPH, tedy o částku **1 428 Kč**.
65. Celkem tedy činí důvodně vynaložené náklady řízení na straně žalobce **11 228 Kč**.
66. Proto krajský soud zavázal žalovaného povinností žalobci prokázané náklady řízení uhradit k rukám jeho zástupce, který je advokátem (viz § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), ve shora stanovené lhůtě.
67. Osobě zúčastněné na řízení náklady řízení přiznány být nemohly. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace v dané věci nenastala, ostatně osoba zúčastněná na řízení náhradu nákladů řízení nepožadovala.

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.

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.

Hradec Králové 28. března 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu