



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **M. F.**

proti

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

za účasti:

1. STYLHOME HK, s. r. o.
sídlem Pardubická 118/79, Plačice, Hradec Králové
zastoupena JUDr. Kamilem Podroužkem
společníkem Podroužek, Petera a partneři, advokátní kancelář s. r. o.
sídlem Orlické nábřeží 376/17, Hradec Králové

2. CETIN, a. s.
sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9 - Libeň

3. T. R.
zastoupen JUDr. Reném Příhodou, Ph.D., advokátem
se sídlem Škroupova 471, Hradec Králové 2

4. Statutární město Hradec Králové
sídlem Československé armády 408, Hradec Králové

5. Bc. S. L.

6. Bc. P. L.

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. srpna 2022, č. j. KUKHK-30736/UP/2021 (OS),

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl žalovaný odvolání proti rozhodnutí, které vydal Magistrát města Hradec Králové, odbor stavební (dále také jen „Stavební úřad“), dne 15. 6. 2021, sp. zn. SZ MMHK/206737/2019 ST1/ZB, č. j. MMHK/108984/2021 ST1/ZB (dále také jen „Územní rozhodnutí“). Územním rozhodnutím bylo rozhodnuto o umístění stavby „Bytový dům s podzemními garážemi, přípojkami inženýrských sítí, zpevněnými plochami a oplocením Hradec Králové, Třebeš, Husova“ na pozemcích p. č. XA v k. ú. xx a p. č. XB, XC, XD a XE v k. ú. xx (dále také jen „Stavba“ nebo „Stavební záměr“) a byly stanoveny podmínky pro umístění Stavby.

II. Obsah žaloby

2. Předně žalobkyně namítla, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s její námitkou týkající se charakteru Stavby. V územním řízení namítala nesprávnost a rozpor se zákonem závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování.
3. Dle žalobkyně Stavební úřad neměl pro vydání územního rozhodnutí všechny podklady. Poté co žadatel o územní rozhodnutí učinil změny v projektové dokumentaci, si Stavební úřad vyžádal nové závazné stanovisko Odboru hlavního architekta Magistrátu města Hradec Králové (dále také jen „OHA“), jakožto dotčeného orgánu územního plánování. Ten se ale ke změně projektové dokumentace nevyjádřil, resp. využil novelizace zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „stavební zákon“), účinné od 1. 1. 2021, když sdělil, že se změnou projektové dokumentace uděluje souhlas mlčky. Žalobkyně má za to, že ze strany OHA došlo k obcházení smyslu a účelu zákona. Dle ní orgány veřejné správy rezignovaly na ochranu veřejných zájmů. Žalobkyně míní, že tímto postupem byl porušen zákon a vydané územní rozhodnutí tak trpí vadou nezákonnosti.
4. OHA, jakožto příslušný orgán územního plánování, má zejména v jím vydávaných závazných stanoviscích k návrhům pro realizaci investičních záměrů na území Statutárního města Hradec Králové posuzovat přípravné a projektové dokumentace staveb, a to z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací a územně plánovacími podklady, a z hledisek urbanistických, architektonických, příp. z hlediska uchování kulturních a historických hodnot a jejich začlenění do současného života. Této povinnosti OHA nedostál a jím vydané závazné stanovisko se k záměru výstavby vyjadřuje pouze obecně, ve stanovisku jsou pouze citována příslušná ustanovení zákona, bez dalšího hodnocení.
5. Mimo dalšího je ve stanovisku uvedeno, že OHA přezkoumal záměr dle § 96b odst. 1 stavebního zákona, a konstatuje, že se jedná o změnu v území podle § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Pokud OHA konstatuje, že posuzovaný záměr výstavby má dopad

do změny v území, je nezbytné uvést, v čem tato změna spočívá a uvést veškeré s tím spojené okolnosti dopadající na předmětné území. Pokud OHA dále uvádí, že posuzovaný záměr je v souladu s dokumenty politiky územního rozvoje, tak toto tvrzení je v přímém rozporu s konstatováním, že záměr je změnou v území. Tento vnitřní rozpor činí uvedené závazné stanovisko vnitřně rozporným a nepřezkoumatelným a tedy vadným.

6. Žalobkyně následně uvedla, že zástavba podél ulice Husova, kde je plánována nová výstavba bytového domu, je výhradně zástavbou rodinných domů. V případě Stavebního záměru jde ale o naprosto odlišnou stavbu – jedná se o bytový dům, který má mít celkem 27 bytů, Stavba má navrženou plochou střechu, přičemž okolní výstavba má střechy sedlového charakteru a nově navržená Stavba vyplní téměř celou proluku mezi stávajícími rodinnými domky. Doposud byl ze strany OHA vždy aspekt sedlové střechy požadován. Stavba nerespektuje charakter stávající výstavby svým objemem.
7. Žalobkyně dále vyjádřila názor, že Stavební záměr by měl být také posouzen ve vztahu k té části Územního plánu města Hradec Králové, v níž územní plán označuje lokality v k. ú. xx, a to konkrétně Kopec sv. Jana a Starou Třebeš za významné lokality, které v územním plánu podrobněji reguluje. Přestože se tato regulace přímo netýká místa, kde má být Stavební záměr žadatele realizován, přesto by OHA měl vzít v úvahu celkový charakter zástavby v ulici Husova.
8. Dle územního plánu a vymezení funkčních ploch je v místě Stavby uvedeno, že zde může být umístěna nízkopodlažní zástavba (v územním plánu je definována jako budova o 3 NP včetně podkroví), přičemž další omezení územní plán nedává. Jeví se tedy jako nezbytné nově navrhovanou stavbu posoudit ve vztahu k okolní zástavbě, která se v ulici Husova nachází. OHA měl ve svém závazném stanovisku hodnotit předložený záměr s ohledem na definici cílů a úkolů územního plánování a s ohledem na charakter území, a také dle požadavků na ochranu architektonických a urbanistických hodnot území, jak uvádí platný územní plán.
9. Urbanistickými hodnotami lze pak dle žalobkyně rozumět především a) stávající uliční čáru, b) výškovou hladinu (úroveň) stávající zástavby v území, c) urbanistický detail, d) procento zastavitelnosti pozemku, e) procento podílu zeleně, f) hmotu a tvar existujících staveb, g) tvar střechy, h) materiál střešní krytiny, i) podíl (poměr) ploch stěn a otvorů u stávajících staveb, j) funkční (účelové) využití okolních staveb a dalších objektů a podobně.
10. Žalobkyně dále upozornila na to, že Územní plán města Hradce Králové v zásadách uspořádání ploch pro bydlení a občanské vybavení pod písm. e) uvádí, že při umísťování jednotlivých rodinných domů je nutné vyloučit jejich umísťování za stávajícími rodinnými domy, které vytvářejí ucelený uliční prostor, a jejich připojování na veřejné komunikace a sítě technického vybavení vedené v již vytvořeném uličním prostoru pomocí účelových komunikací a přípojek sítí. Není tedy přípustné postavit za rodinným domem v dalším pořadí stavbu. Co platí pro rodinné domy, platí dle názoru žalobkyně i pro výstavbu obytných domů, jedná-li se o lokalitu, která vytváří ucelený uliční prostor. Žalovaný se s touto argumentací vypořádal tak, že uvedl, že se nejedná o výstavbu rodinného domu, ale o stavbu bytového domu, a tudíž se na stavbu bytového domu toto ustanovení územního plánu neaplikuje. S tím žalobkyně nesouhlasí, jedná se dle ní o další

rozpor Stavebního záměru s územně plánovací dokumentací města Hradec Králové a s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a 19 stavebního zákona.

11. V poslední žalobní námitce žalobkyně uvedla, že Stavba zasáhne na pozemek p. č. XF v k. ú. xx, který je ve vlastnictví statutárního města Hradec Králové, přičemž k tomuto pozemku nemá stavebník žádná práva, nejsou ve spise doložena.
12. V podrobnostech odkazuje krajský soud na obsah žaloby, který je ostatně účastníkům řízení i osobám na něm zúčastněným dobře znám.
13. Závěrem žalobkyně navrhla, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

14. Pokud jde o udělení souhlasu se Stavebním záměrem formou fikce ze strany OHA, pak i dle názoru žalovaného by obecně měla nastávat toliko v ojedinělých a odůvodnitelných případech jednoduchých záměrů, nikoliv u záměru charakteru, jako je posuzovaná Stavba. Na rozdíl od žalobkyně nicméně nemá za to, že by taková vada způsobovala nezákonnost rozhodnutí Stavebního úřadu, neboť zákonodárce takový postup umožnil, resp. nespojuje s ním automaticky důvod ke zrušení následně vydaného rozhodnutí v odvolacím řízení. I fiktivní závazné stanovisko je závazným podkladem, z něž stavební úřad musí při svém rozhodování vycházet, a nelze proto konstatovat, že by Stavební úřad neměl pro vydání územního rozhodnutí předepsané podklady.
15. Současně žalovaný uvedl, že ono fiktivní souhlasné závazné stanovisko bylo v odvolacím řízení k odvoláním účastníků řízení potvrzeno a de facto „nahrazeno“ závazným stanoviskem nadřízeného orgánu územního plánování, ve kterém tento orgán podrobně a komplexně zkoumal a hodnotil umístění Stavebního záměru do území i s tím související námitky účastníků, přičemž následně záměr shledal z pohledu jím chráněných veřejných zájmů, jako jsou žalobcem zmiňovaný soulad záměru s platnou územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování, stávajícím charakterem území a jeho urbanistickými a architektonickými hodnotami, přípustným [přičemž odkázal na závazné stanovisko oddělení územního plánování Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 24. 11. 2021, č. j. KUKHK-33226/UP/2021 (Sl)]. Toto závazné stanovisko a jeho obsah byly nadto následně dokonce i předmětem posouzení ze strany Ministerstva pro místní rozvoj ČR, přičemž ani to neshledalo zákonné důvody k zahájení přezkumného řízení v této věci.
16. Pokud se týká závěrečného žalobního bodu, kde žalobkyně namítá, že Stavba zasáhne pozemek p. č. XF v k. ú. xx, který je ve vlastnictví Statutárního města Hradec Králové, a tvrdí, že k tomuto pozemku nemá stavebník žádná práva, žalovaný jednak odkázal na svou argumentaci uvedenou na str. 33 až 34 žalovaného rozhodnutí a dále dodal, že tuto námitku žalobkyně v odvolání nevznesla.
17. Navrhl proto, aby krajský soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení k žalobě

18. Osoba zúčastněná na řízení STYLHOME HK, s. r. o. (dále také jen „Stavebník“) podala ve věci obsáhlé vyjádření, v němž každou ze žalobních námitek podrobně rozporovala.

19. Dle jejího mínění nelze předně odušit, jak se vlastně mělo žalobou napadené rozhodnutí negativně promítnout v právní sféře žalobkyně, resp. jak se dotklo jejích subjektivních práv.
20. Dle názoru Stavebníka žalobkyně naprosto účelově ignoruje obsáhlé a důkladné odůvodnění žalovaného rozhodnutí, v němž zejména na str. 10 až 34 byly vypořádány všechny námitky odvolatelů, včetně námitek jejích.
21. Napadá-li obsah Závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 24. 11. 2021, č. j. KUKHK-33226/UP/2021 (Sl) (dále také jen „Přezkumné závazné stanovisko“), pak zcela pomíjí fakt, že na základě podnětu k zahájení přezkumného řízení bylo přezkoumáno Ministerstvem pro místní rozvoj. To jeho zákonnost a správnost potvrdilo, jak plyne ze Sdělení ze dne 26. 5. 2022, č. j. MMR-35675/2022-81 (dále také jen „Sdělení MMR“), jehož část Stavebník ve svém vyjádření ocitoval. V souvislosti s tím zdůraznil, že nadřízený orgán územního plánování ověřili situaci na místě samém.
22. Stavebník rovněž poukázal na to, že OHA v této věci vydal celkem čtyři závazná stanoviska, z čehož jen to poslední mlčky. Žalobkyní zmiňovaná změna dokumentace spočívala pouze ve zcela nepodstatné a marginální úpravě Stavby, která neměla žádný faktický dopad do území či na sousední pozemky a stavby na nich. Nejednalo se tedy o změnu v území dle § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, neboť pod tento pojem spadá Stavební záměr jako celek.
23. Z žádné části Územního plánu Hradec Králové pak neplyne, že by jím byla zakázána stavba dvou řad bytových domů za sebou.
24. Námitka týkající se zásahu Stavebního záměru na obecní pozemek p. č. XF v k. ú. xx pak byla osvětlena na str. 33 a 34 žalovaného rozhodnutí.
25. V podrobnostech odkazuje krajský soud na obsah vyjádření Stavebníka k žalobě, které je ostatně účastníkům řízení i osobám na něm zúčastněným známo. Stavebník proto navrhl zamítnutí žaloby.
26. Z ostatních osob zúčastněných na řízení podali krátké vyjádření pouze Bc. S. a Bc. P. L.i, kteří žalobu podpořili a přiklonili se ke zrušení napadeného rozhodnutí. Osoba zúčastněná na řízení Ing. T. R. upozornil na fakt, že proti žalovanému rozhodnutí brojí samostatnou žalobu (věc je vedena u zdejšího soudu pod sp. zn. 30 A 83/2022).

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

27. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“). Učinil tak bez nařízení jednání, protože s takovým postupem souhlasili jak žalobkyně, tak žalovaný postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. O věci usoudil následovně.
28. Na úvod předesílá, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

29. Dodává ještě, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že správní orgán (jakož i správní soud) je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, neboť jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů: „...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek.“
30. Připomíná rovněž, že dle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Ohledně této problematiky odkazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78: „... je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nabrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“
31. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu; k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, 5 č. j. 7 Afs 104/2004-54, nebo např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42.
32. V první skupině žalobních námitek sice žalobkyně formálně napadala rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí Stavebního úřadu, fakticky ovšem tyto žalobní výtky směřovaly do obsahu závazných stanovisek orgánů územního plánování vydaných dle § 96b stavebního zákona. Rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů totiž v souladu s § 149 správního řádu z obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování vychází.
33. Krajský soud připomíná, že je ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. povolán rovněž k přezkumu závazných podkladů přezkoumávaných rozhodnutí, a to k námitce účastníka. Žalobkyně v žalobě namítala jednak fakt, že OHA coby orgán územního plánování vydal své souhlasné závazné stanovisko formou fikce, řada výhrad (včetně námitek nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti) pak směřovala i k závěrům Přezkumného závazného stanoviska.

34. V dané věci není sporu o tom, že poté, co Stavebník učinil určité změny v projektové dokumentaci, vyžádal si Stavební úřad od OHA ke Stavebnímu záměru nové závazné stanovisko. Ten emailovou zprávou ze dne 1. 2. 2021 odpověděl, že se změnou projektové dokumentace uděluje souhlas mlčky.
35. Dle § 4 odst. 9 stavebního zákona prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a dotčený orgán vyrozumí o této skutečnosti žadatele. Jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek.
36. Stavební zákon tedy umožňuje, aby dotčený orgán státní správy vydal závazné stanovisko shora uvedeným způsobem. A současně nestanoví, že by tato skutečnost sama o sobě měla být důvodem nepřezkoumatelnosti takového souhlasného závazného stanoviska. V takovém případě je považováno za stanovisko souhlasné a bez podmínek.
37. K takovému postupu by ze strany dotčeného orgánu státní správy mělo docházet pouze výjimečně, vydání závazného stanoviska formou fikce by totiž mohlo znamenat rezignaci příslušného dotčeného orgánu státní správy na ochranu veřejných zájmů na jemu svěřeném úseku veřejné správy. To ostatně žalobkyně v žalobě OHA také vytýkala. Krajský soud se však nedomnívá, že by s ohledem na skutková zjištění plynoucí z obsahu správního spisu byla v posuzované věci taková výtka důvodná.
38. Udělení souhlasu mlčky s poslední verzí projektové dokumentace totiž nebylo prvním vyjádřením OHA v daném stavebním řízení. Nelze přehlédnout, že OHA vydal souhlasné závazné stanovisko se Stavebním projektem dne 14. 10. 2019, dále 28. 4. 2020 a 3. 8. 2020. Nic na tom nemění skutečnost, že ve druhém a třetím případě se nejednalo o „klasické“ závazné stanovisko, ale jednalo se o koordinační situaci opatřenou razítkem, číslem jednacím a datem vyhotovení. Rozhodně ale OHA coby dotčený orgán územního plánování se formou souhlasného závazného stanoviska ke Stavebnímu záměru vyjádřil a evidentně souhlasil rovněž s dalšími úpravami projektové dokumentace.
39. Ostatně i po poslední revizi podoby projektové dokumentace požádal Stavební úřad OHA o vyhodnocení této změny na posuzovaný záměr, tedy snažil se zjistit, zda se kladné závěry OHA obsažené v jeho dosavadních závazných stanoviscích v důsledku toho změní či nikoliv. Pokud OHA v reakci na to sdělil Stavebnímu úřadu, že uděluje svůj souhlas se Stavebním záměrem mlčky, nelze takový postup dle krajského soudu vnímat jinak, než jako jasné sdělení, že předmětná změna v projektové dokumentaci neměla vliv na posuzovaný Stavební záměr, potažmo že neměla vliv ani na dosavadní závěry OHA obsažené v jeho předchozích závazných stanoviscích.
40. Z obsahu správního spisu (viz také předposlední odstavec na str. 8 žalovaného rozhodnutí) krajský soud ověřil, že poslední změna projektové dokumentace spočívala pouze v propojovacím krčku mezi domy a v úpravě atiky objektu B1, kdy došlo ke snížení jeho výšky. Ve shodě se stavebními úřady je i krajský soud toho názoru, že se jednalo o nepodstatnou úpravu Stavby, která nebyla způsobilá zapříčinit významnější dopad do území či na sousední pozemky a na nich se nacházející stavby. Stavebníkovi pak nutno přisvědčit v tom, že tato změna nepředstavovala změnu v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, pod tento pojem spadal Stavební záměr jako celek, proto byl ostatně posuzován orgánem územního plánování.

41. Shora popsaný postup OHA v posuzované věci tedy nepovažuje krajský soud za rezignaci na ochranu veřejných zájmů na jemu svěřeném úseku veřejné správy, ale jako projev toho, že byl průběžně s podobou Stavebního záměru seznamován, že s jeho umístěním v daném území souhlasil a že ani po poslední korekci projektové dokumentace se jeho souhlasný postoj k umístění Stavby nemění. Tedy, že v podstatě nechce pouze opakovat to, co již v minulosti k věci sdělil. Takový postup považuje krajský soud s ohledem na skutkový stav dané věci za pochopitelný a akceptovatelný (a to i s přihlédnutím ke znění § 4 odst. 4 stavebního zákona).
42. V předposledním a posledním odstavci na str. 3 žaloby a v prvním odstavci na její straně 4 žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost, obecnost, potažmo vnitřní rozpornost závazného stanoviska OHA, v němž jsou dle jejího mínění pouze citována příslušná ustanovení zákona, ale bez dalšího hodnocení. Není ovšem patrné, o jaké závazné stanovisko OHA se má jednat. Rozhodně ale nemůže jít o poslední, tedy fiktivní závazné stanovisko OHA, neboť žalobkyně hovoří o písemném vyhotovení stanoviska. S ohledem na shora popsanou podobu všech závazných stanovisek OHA vydaných v tomto řízení by se tak mohlo jednat pouze o jeho prvé závazné stanovisko ze dne 14. 10. 2019. Z poslední věty prvního odstavce na str. 4 žaloby by ale bylo možno dovodit, že žalobkyně ve skutečnosti uvedené vytýkala Přezkumnému závaznému stanovisku.
43. Ať už žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost uvedeného závazného stanoviska OHA nebo Přezkumného závazného stanoviska, krajský soud rozhodně nemůže přisvědčit názoru, že by bylo jedno či druhé nepřezkoumatelné, a to ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů. Žalobkyně sice nespécifikovala, ze kterého ze shora uvedených důvodů, pro které může být rozhodnutí správního orgánu shledáno nepřezkoumatelným (viz § 76 s. ř. s.), nepřezkoumatelnost namítá, z obsahu jejích námitek lze však dovodit, že mínila nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.
44. Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem.
45. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Šlo by tak o ni za situace, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006).
46. Obecně tak lze konstatovat, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění správních rozhodnutí. Otázka, kterou si je tak třeba v tomto směru dále pokládat, je, zda se správní orgány zabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro posouzení dané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), a zda svoje úvahy dostatečně odůvodnily.
47. Výše uvedené je možné vztáhnout i na institut závazných stanovisek, a to ve smyslu § 154 správního řádu.

48. Přestože souhlasné závazné stanovisko OHA ze dne 14. 10. 2019 je oproti rozsahu Přezkumného závazného stanoviska výrazně stručnější, rozhodně je nelze označit za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Orgán územního plánování I. stupně jasně stanovil, proč je dle jeho názoru Stavební záměr v souladu s územně plánovacími podklady (zejména s Územním plánem města Hradec Králové), stejně jako popsal, proč není v rozporu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 stavebního zákona. Na případné námitky účastníků územního řízení v té době reagovat nemohl, neboť závazné stanovisko tvořilo přílohu žádosti Stavebníka o vydání rozhodnutí o umístění Stavby, která byla podána 18. 11. 2019.
49. Pokud jde o Přezkumné závazné stanovisko, pak jeho obsah (v rozsahu 20 stran) bezpochyby ovlivnila skutečnost, že poslední souhlasné závazné stanovisko v daném řízení udělil OHA mlčky. O to pečlivěji přistoupil k vypracování závazného stanoviska na úseku územního plánování orgán územního plánování II. stupně. O tom svědčí nejenom zmíněný rozsah Přezkumného závazného stanoviska, ale např. i skutečnost, že za účelem podrobně se s danou lokalitou obeznámit, provedl místní šetření a součástí stanoviska je i bohatá fotodokumentace. To, jak je soudu známo z jeho úřední činnosti, nebývá standardem. Byl si evidentně vědom toho, že fiktivní souhlasné stanovisko z podstaty věci nemůže obsahovat všechny náležitosti posouzení dle § 96b stavebního zákona, proto přistoupil k posouzení jeho věcné správnosti v rozsahu uplatněných námitek odvolatelů, tj. zda z hlediska věcného posouzení je po hmotněprávní stránce správné. V podstatě tedy obsah Přezkumného závazného stanoviska „nahradil“ s přihlédnutím k obsahu podaných odvolání souhlasné stanovisko prvoinstančního orgánu územního plánování s ohledem na jeho fiktivní charakter. O jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů tak nemůže být řeč.
50. Krajský soud neshledává shora popsany postup nadřízeného orgánu územního plánování sám o sobě nezákonným, ostatně tím neargumentovala ani žalobkyně. Ta napadala následně zákonnost a správnost obsahu Přezkumného závazného stanoviska (i to svědčí o tom, že závěry v něm obsažené byly učiněny srozumitelným a přezkoumatelným způsobem). Krajský soud k tomu ještě dodává, že soulad s právními předpisy v postupu žalovaného při vydání Přezkumného závazného stanoviska konstatovalo i Sdělení MMR.
51. A nyní tedy k jednotlivým námitkám týkajícím se otázek souladu Stavebního záměru s územně plánovacími podklady a s cíli a úkoly územního plánování vymezenými v § 18 a § 19 stavebního zákona ve smyslu § 96b odst. 3 stavebního zákona.
52. Pokud jde o popis Stavby, odkazuje se krajský soud např. na poslední odstavec str. 13 Územního rozhodnutí nebo na str. 7 a 8 Přezkumného závazného stanoviska.
53. Není sporu o tom, že Stavba se nachází dle platného Územního plánu města Hradec Králové ve funkční ploše „Čistě obytné plochy nízkopodlažní zástavby“, kterou územní plán definuje jako „Území kvalitní obytné nízkopodlažní zástavby s vysokým podílem zeleně, tvořící převážně souvislé obytné celky se základním občanským vybavením zejména pro potřeby obyvatel tohoto území.“ V těchto plochách jsou jako přípustné využití hlavní vymezeny stavby pro bydlení nízkopodlažní (do 3 NP včetně podkrovní).
54. Žalobkyně namítala, že Územní plán města Hradce Králové v zásadách uspořádání ploch pro bydlení a občanské vybavení pod písm. e) uvádí, že při umísťování jednotlivých rodinných domů je nutné vyloučit jejich umísťování za stávajícími rodinnými domy, které vytvářejí ucelený uliční prostor, a jejich připojování na veřejné komunikace a sítě

technického vybavení vedené v již vytvořeném uličním prostoru pomocí účelových komunikací a přípojek sítí. Není tedy přípustné postavit za rodinným domem v dalším pořadí stavbu. Co platí pro rodinné domy, platí dle názoru žalobkyně i pro výstavbu obytných domů, jedná-li se o lokalitu, která vytváří ucelený uliční prostor.

55. Této problematice se věnovalo Přezkumné závazné stanovisko na str. 10 a 11, to pak bylo téměř v úplnosti převzato do napadeného rozhodnutí. Orgán územního plánování uvedl, že dle části Územního plánu města Hradec Králové označené jako „A.11.2. Základní zásady uspořádání území“ je pod písm. e) uvedeno: „*Při přemísťování jednotlivých rodinných domů vyloučit jejich umístování za stávajícími rodinnými domy, které vytvářejí ucelený uliční prostor, a jejich připojování na veřejné komunikace a sítě technického vybavení vedené v již vytvořeném uličním prostoru pomocí účelových komunikací a přípojek sítí.*“ Dále podrobně popsal, proč takové řešení náleží podle § 19 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, který odkazuje na přílohu č. 11, části I. odst. 2 bod b), nikoliv územnímu plánu, ale plánu regulačnímu. V podrobnostech odkazuje krajský soud na obsah Přezkumného závazného stanoviska. S tímto závěrem se krajský soud plně ztotožňuje. Stejně jako s tím, že části územně plánovací dokumentace, které podle stavebního zákona nemohou být její součástí, se nepoužijí (viz ustanovení Čl. II. zákona č. 350/2012 Sb., bod 4).
56. Na tomto závěru však nadřízený orgán územního plánování neustrnul. Na dalších stranách Přezkumného závazného stanoviska (11 až 17), kde se věnuje otázkám souladu Stavebního záměru s cíli a úkoly územního plánování, mimo jiné tedy i případnému rozporu umístované Stavby s urbanistickou koncepcí dané lokality (zejména ulice Husova a ulice Na Pastvinách), podrobně popsal, proč dané ulice není možno považovat za ucelený uliční prostor a proč se v případě umístění Stavby nejedná ani o situaci, kdy by za stávajícím rodinným domem byl umístován nový rodinný dům. Jinými slovy, že shora citovanou zásadu uspořádání území by nebylo na místě v posuzované věci aplikovat, i kdyby v ní obsažené řešení součástí územního plánu býti mohlo. V podrobnostech odkazuje krajský soud opět na obsah Přezkumného závazného stanoviska, potažmo na obsah žalovaného rozhodnutí.
57. Ve shora odkazovaných pasážích (str. 11 až 17) Přezkumného závazného stanoviska se orgán územního plánování pečlivým způsobem věnoval i namítanému rozporu Stavebního záměru s urbanistickou koncepcí dané lokality zejména s ohledem na tvar střech, neboť tuto otázku žalobkyně akcentovala. V potaz vzal však evidentně také celkovou podobu Stavby, včetně jejího objemu. Je zřejmé, že se v souvislosti s posouzením této otázky věnoval celé okolní lokalitě, nejenom ulici Husova, ale např. rovněž ulici Na Pastvinách. Také za tím účelem, jak už bylo shora konstatováno, shlédl dne 2. 11. 2021 situaci na místě samém. Podrobným způsobem pak odůvodnil svůj závěr, že zástavba v dané lokalitě nevykazuje znaky jednotnosti zástavby rodinnými domy, ze stavební činnosti proběhlé v minulosti nelze vysledovat snahu vtisknout území charakter jednotné zástavby, neboť ta je rozdílná. Většina pozemků v okolí pozemků dotčených Stavebním záměrem je zastavěna jak samostatně stojícími objekty určenými převážně pro bydlení, bez pravidelných rozestupů mezi jednotlivými stavbami, tak také různými doprovodnými stavbami, a to bez ohledu na velikost podílu zeleně a zastavěné plochy na těchto pozemcích. Pro rozsáhlost této části Přezkumného závazného stanoviska si krajský soud opět dovoluje v podrobnostech odkázat na jeho znění, neboť není úkolem

tyto závěry v úplnosti přepisovat. Po přezkoumání správního spisu, včetně snímků, které jsou součástí Přezkumného závazného stanoviska (fotografie rodinných domů v Husově ulici a v ulici Na Pastvinách), dospívá ke stejnému závěru jako Přezkumné závazné stanovisko, potažmo žalované rozhodnutí. Žalobkyni nelze dát za pravdu v tom, že okolní výstavba má střechy sedlového typu, střechy rodinných domů v ulici Husova či ulici Na Pastvinách mají typy střech různorodé. Rozhodně nelze hovořit o tom, že by v tomto směru vykazovala okolní zástavba jednotný charakter. A, jak v Přezkumném závazném stanovisku orgán územního plánování zdůraznil, z obsahu Územního plánu města Hradec Králové v současně platném a účinném znění žádná regulace (např. ohledně určení tvaru střech, výškové regulace stavby, určení částí pozemků, které mohou být zastavěny, zastavitelnosti pozemku dalšími stavbami nebo ohledně půdorysu stavby) nevyplývá, resp. vyplývat nemůže (viz shora), neboť v této míře podrobnosti mohou být takové regulace vymezeny toliko v plánu regulačním. Ten ale pro dané území pořízen nebyl.

58. Pokud tedy Přezkumné závazné stanovisko uzavírá, že Stavební záměr odpovídá charakteru daného území, že je Stavební záměr v souladu s platnou územně plánovací dokumentací a že je rovněž v souladu s uplatňováním cílů a úkolů územního plánování vymezených v § 18 a § 19 stavebního zákona, jedná se dle krajského soudu o závěr zákonný a správný. Tolik tedy k tomuto okruhu námitek.
59. V další žalobní námitce se žalobkyně domáhala toho, aby Stavební záměr byl posouzen k té části Územního plánu města Hradec Králové, v níž označuje lokality Kopec sv. Jana a Stará Třebeš jako významné lokality, které podléhají podrobnější regulaci. Odpověď je jednoduchá a obsahuje ji s podrobným vysvětlením již Přezkumné závazné stanovisko (str. 16 a 18) – uvedená regulace se lokality, v níž je umístován Stavební záměr, vůbec netýká (to ostatně připouští i sama žalobkyně); v dané lokalitě ani v její blízkosti neexistují žádné konkrétní architektonické nebo urbanistické hodnoty, které by bylo třeba ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet.
60. Poslední žalobní bod spočíval v tvrzení, že Stavba zasáhne pozemek p. č. XF v k. ú. xx. Tento pozemek je ve vlastnictví Statutárního města Hradec Králové. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se ovšem může ochrany domáhat pouze ten, kdo tvrdí, že došlo k dotčení jeho veřejných subjektivních práv. Žalobkyni však žádná práva k uvedenému pozemku nesporně, nic takového ani netvrdila, nepřísluší jí ani zvláštní žalobní legitimace k podávání žalob k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 s. ř. s. K uplatnění této námítky tedy nebyla vůbec aktivně legitimována.
61. Krajský soud tak uzavírá, že žádnou ze žalobních námitek důvodnou neshledal a nezbylo mu, než dle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

VI. Náklady řízení

62. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, a měl by proto nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ten však přiznání nákladů řízení nenárokoval a z obsahu soudního spisu krajský soud nezjistil, že by mu nějaké náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti vznikly.
63. Pokud jde o výrok III. týkající se problematiky nákladů řízení osob zúčastněných na řízení, pak pro jejich přiznání krajský soud neshledal důvody ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s., osoby zúčastněné na řízení se ostatně náhrady nákladů řízení ani nedomáhaly.

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 2. května 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu