



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobce: **Z. O.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Davidem Pytelou, MBA, LL.M.
sídlem Litovelská 1349/2b, 779 00 Olomouc

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2021, č. j. X, ve věci společného povolení stavby,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 6. 10. 2021, č. j. X **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce advokáta JUDr. Davida Pytely, MBA, LL.M., sídlem Litovelská 1349/2b, 779 00 Olomouc.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání

1. Žalobce požádal Obecní úřad Lutín o vydání společného povolení podle § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů pro stavbu rodinného domu, přípojky splaškové kanalizace, vody, vsakovací jímky,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

oplocení a zpevněných ploch (dále „stavba rodinného domu“ nebo též „záměr žalobce“) na pozemcích parc. č. st. XA, XB, XC, XD, XE (kat. území X) a pozemku parc. č. XF (kat. území X), vše obec X. K žádosti doložil nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 28. 8. 2020, č. j. X a navazující nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 11. 12. 2020, č. j. X. Obě stanoviska vydal Magistrát města Olomouce jakožto dotčený orgán na úseku územního plánování podle § 96b stavebního zákona. S ohledem na existenci nesouhlasných závazných stanovisek stavební úřad rozhodnutím ze dne 6. 4. 2021, č. j. X žádost zamítl. Proti němu brojil žalobce odvoláním, v němž zpochybnil zákonnost vydaných závazných stanovisek. Ta přezkoumal Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor strategického rozvoje a závazným stanoviskem ze dne 24. 8. 2021, č. j. X je potvrdil. Poté žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl.

2. Žalobce se žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. V žalobě předně uvedl, že dotčené orgány dospěly k závěru, že stavba rodinného domu je rozporná s Politikou územního rozvoje ČR a se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje s odůvodněním, že je rozporná současně s Územním plánem obce Bystročice č. 1/2018 (dále jen „ÚP Bystročice“). Podle žalobce ale rozpor s ÚP Bystročice neexistuje, proto není jeho záměr rozporný ani s uvedenými dokumenty. K závěru o rozporu stavby rodinného domu s ÚP Bystročice a s cíli a úkoly územního plánování namítl, že:

- dotčené orgány shledaly rozpor stavby rodinného domu s dvěma regulativy ÚP Bystročice, a sice regulativem, dle kterého je nutné *u dostaveb ve stávající zástavbě přizpůsobit měřítko stáv. objektům*, a dále regulativem, podle nějž platí, že *v zastavěném území bude v prolukách a při přestavbě respektován charakter stávající zástavby*. První z nich se na věc neaplikuje, protože stavba rodinného domu není dostavbou, ale novostavbou. Stavba rodinného domu je navržena místo rodinného domu č. p. XA, který již byl kompletně odstraněn. I kdyby se však tento regulativ aplikoval, není s ním stavba rodinného domu v rozporu. Svými objemovými parametry totiž odpovídá místu záměru. Dotčené orgány zcela neopodstatněně porovnávaly žalobcův záměr se zástavbou na vzdálené návsi. Obdobná stavba jako tam ale není v okolí záměru žalobce přítomna. Ten je nutné hodnotit vzhledem ke skutečné zástavbě v jeho okolí. Pak ale nelze než dospět k závěru, že stavba rodinného domu od stávající zástavby svými parametry nijak nevybočuje. Druhý regulativ se na věc nevztahuje, protože stavba rodinného domu nebude umístěna v proluce. V daném místě totiž není přítomna souvislá zástavba, která je znakem proluky, o čemž svědčí také metodika Ministerstva pro místní rozvoj. Závěr dotčených orgánů o tom, že stavba rodinného domu odporuje charakteru a typu zástavby vychází z neznalosti místních poměrů v obci Bystročice, zejména pak urbanistické struktury a prostorového uspořádání části obce, v níž má být navrhovaný záměr umístěn. Ze znaleckého posudku Ing. arch. M. O., Ph.D., který krajský úřad v podstatě nezohlednil, vyplývá, že znaky zástavby explicitně vyjmenované v závazných stanoviscích nejsou v záměru vůbec dány. Dotčené orgány se nezaměřily na popis zástavby v místě záměru, nýbrž popisovaly urbanistické a architektonické znaky původní venkovské zástavby, která se nachází téměř výhradně v jádrovém území, které je v územním plánu vymezeno jako hodnotné. S ním však nemá stavba rodinného domu žádnou souvislost. V zájmovém území neexistuje jednotná stavební čára, kterou by stávající zástavba respektovala ani jiná zřejmá pravidla pro zástavbu.

- na záměr žalobce se nevztahuje regulativ upravený v bodu F.3.2.1 ÚP Bystročice, který stanoví povinnost *při přestavbách v rámci ploch bydlení upřednostňovat sledování původní*

urbanistické stopy. Žalobcův záměr nespočívá v přestavbě. Navíc je umístěn na místě původního domu č. p. XA. Má sice jinou půdorysnou stopu. To však není totéž, co stopa urbanistická.

- stavba rodinného domu není rozporná s cíli a úkoly územního plánování. Charakter stávající zástavby zůstal jen v historickém jádru obce. V místě záměru je zástavba nekompaktní jak v horizontálním, tak vertikálním smyslu. Její hustota je proměnlivá. Stavbou rodinného domu se z urbanistického hlediska nijak nezmění poloha ani účel zástavby, protože v daném místě se již zástavba nacházela. Za architektonicky cennou stavbu v zájmovém území lze považovat pouze budovu sokolovny. Záměr žalobce však nenarušuje její uplatnění v obrazu obce jako kulturní dominanty a je v dostatečném odstupu od ní. V obci se nachází minimálně 3 rodinné domy zastřešené členitější střechou. Nedochozí k vytvoření *sídelní kaše*, neboť na daném místě již stavba stála. Navíc dotčené orgány srovnávaly nesrovnatelné. Pozemek žalobce má lichoběžníkový tvar, nelze jej proto porovnat s pozemky obdélníkovými. V rámci popisu *přípustného domu* (obdélníkový půdorys, sedlová střecha) se dotčené orgány dostaly do podrobností, které dle § 43 odst. 3 stavebního zákona nemohou být součástí územního plánu. Pokud nemohou být jeho součástí, nemůže ani orgán územního plánování určit nepřípustnost záměru z důvodu jejich nedodržení. Ze znaleckého posudku vyplývá, že nedojde ke snížení kulturně historické hodnoty zájmového území. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nesprávně interpretoval § 18 a § 19 stavebního zákona, pokud uvedl, že *architektonické a urbanistické řešení každé nové stavby, umístěvané kdekoliv v obci, musí kopírovat (napodobovat) podrobné architektonické parametry (znaky) stávající zástavby, která se nachází v jádrovém území obce – tzn. zástavby, která se vyvinula z historické původní osady dané obce*. Tyto úvahy nejsou obsaženy v závazných stanoviscích dotčených orgánů. Výklad zastávaný žalovaným pomíjí zákonný požadavek na rozvíjení hodnot území, z odborných poznatků architektury a urbanismu nevyplývá, že by vhodným nástrojem ochrany hodnot historické zástavby bylo její napodobování, takový požadavek není vyjádřen v územně plánovací dokumentaci, docházelo by k vytváření falešné uniformity obcí. Stavební zákon naopak předpokládá koexistenci rozdílných hodnot v území. Žalovaný při hodnocení souladu záměru s ÚP Bystročice opomenul vzít v potaz bod B.1, odst. 1.1, který uvádí, že *územní plán vytváří podmínky pro vzájemnou koexistenci uspokojování životních potřeb obyvatel s potřebami vyplývajících z ochrany přírody a krajiny a kulturních a dalších hodnot území a dále limitů v území. Navrhované řešení vychází ze situování polohy obce v prostředí omezeném výraznými limitami, fixuje stávající urbanistickou koncepci a koncepci uspořádání krajiny v řešeném území*. Výklad žalovaného znemožňuje současné uspokojení životních potřeb žalobce s ochranou hodnot v území.

3. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a zopakoval své argumenty uvedené v napadeném rozhodnutí.

4. U ústního jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích a zopakovali své argumenty uvedené v písemných podáních.

B. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

Obecná východiska přezkumu závazných stanovisek

6. V nyní řešené věci bylo rozhodnuto výhradně na základě negativních závazných stanovisek dotčených orgánů. Podle § 149 odst. 1 správního řádu platí, že *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Celá žaloba míří proti nim, proto je vhodné připomenout obecná východiska týkající se jejich přezkumu ve správním soudnictví.*
7. Podle § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. platí, že *byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*
8. Takovým úkonem je právě závazné stanovisko dotčeného orgánu vydané podle § 149 správního řádu (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). V rozsahu žalobních bodů je proto soud ve správním soudnictví oprávněn přezkoumat také zákonnost závazného stanoviska, které bylo podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Ohledně přezkumu závazných stanovisek existuje dlouhodobá a ustálená judikatura NSS. Podle ní věcný přezkum odborných závěrů závazného stanoviska není možný (např. rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013-38 nebo ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017-49). To ale neznamená, že by závěry závazného stanoviska byly imunní vůči soudnímu přezkumu. Naopak, stejně jako při přezkumu jiných odborných otázek to neznamená nic více a nic méně než to, že správní soud sám nemůže přezkoumávat věcnou správnost odborných závěrů závazného stanoviska. Dané posouzení náleží tomuto orgánu, který k němu disponuje odbornými znalostmi. Správní soud přezkoumává odborná stanoviska dotčených orgánů a k nim vydané potvrzující nebo měnící akty nadřízených orgánů v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí. Nejedná se o nekritické převzetí závěrů těchto stanovisek, ale správní soud se musí, aniž by závazné stanovisko hodnotil, po odborné stránce (k tomu nemá odborné znalosti) zabývat zejména tím, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech, zda dotčené orgány přihlédly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického myšlení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021-39).
9. V nyní řešené věci vydaly dotčené orgány závazná stanoviska podle § 96b odst. 3 stavebního zákona, v nichž posuzovaly soulad stavby rodinného domu *s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování.*

Záměr žalobce představuje z hlediska ÚP Bystročice dostavbu proluky

10. Ve věci není spor o tom, že stavba rodinného domu má být umístěna v ploše *SV Plochy smíšené obytné venkovské* v místech, kde dříve stál rodinný dům č. p. XA. Rovněž není spor o tom, že stavba rodinného domu odpovídá hlavnímu, resp. přípustnému využití stanovenému pro tuto plochu. Dotčené orgány posoudily z urbanistického hlediska záměr žalobce jako dostavbu proluky ve stabilizované ploše a shledaly rozpor této stavby se dvěma regulativy, které jsou uvedeny jako podmínka prostorového uspořádání pro stavby umístované do uvedených ploch. Prvním z nich je regulativ, dle kterého je nutné *u dostaveb ve stávající zástavbě přizpůsobit měřítko stáv. objektům*. Druhým je regulativ, podle nějž platí,

že v zastavěném území bude v *prolukách* a při přestavbě respektován charakter stávající zástavby (srov. str. 6 stanoviska krajského úřadu).

11. Pokud by orgán územního plánování na posuzovaný záměr aplikoval regulativy územního plánu, které se na něj nevztahují, jednalo by se o nezákonnost, kterou může soud k námitce účastníka posoudit ve smyslu shora citované judikatury. V tomto směru ale dotčené orgány nepochybyly a krajský soud s nimi souhlasí v tom, že záměr žalobce představuje z hlediska podmínek ÚP Bystročice dostavbu proluky.
12. Pojem *dostavba* není v žádném právním předpise ani v samotném ÚP Bystročice definován. Z jazykového hlediska lze tento pojem vyložit jako dokončení rozestavěné stavby nebo přistavění stavby nebo její části k již stávající stavbě. Stejně tak lze vyložit jako dodatečné přistavění zcela nové stavby do konkrétní již zastavěné oblasti. Posledně uvedenému významu odpovídá i jeho užití napříč ÚP Bystročice (např. samotné vymezení posuzovaného regulativu, který pojednává o dostavbě ve stávající zástavbě; v odůvodnění je tento výraz používán při odůvodnění cíle, při kterém bude upřednostňována dostavba proluk před zcela novou výstavbou, např. z hlediska minimalizace záboru zemědělské půdy, srov. str. 30, 50, 53 a 54 odůvodnění ÚP Bystročice). Za dostavbu ve smyslu předmětného regulativu je tak nutné považovat i zcela novou stavbu v místě stávající zástavby. Takto široký výklad pojmu *dostavba* odpovídá smyslu předmětného regulativu, kterým je zajistit, aby při jakékoliv stavební činnosti bylo respektováno měřítko (velikost) stávající zástavby. Bylo by nelogické, aby toto měřítko musely respektovat jen dílčí úpravy stávajících staveb, a nikoliv zcela nové stavby.
13. Pojem *proluka* rovněž není v ÚP Bystročice vymezen. Tento pojem je používán stavebními předpisy, konkrétně v § 25 odst. 4 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), avšak není zde definován. Výkladem tohoto pojmu se již ve své judikatuře zabýval NSS, který jej vykládá tak, že se jedná o pozemek určený k zástavbě domem ve stávající souvislé zástavbě, tj. řadě pozemků, na kterých stojí domy, včetně volného nároží ulic. Dům v proluce tak bude jednou či oběma štitovými zdmi navazovat na stávající okolní stavby nebo s nimi bude alespoň v těsné blízkosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 141/2020-35, bod 16 a judikaturu zde uvedenou). Tento pojem byl ale soudem vyložen s ohledem na účel vyplývající z § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Podle něj totiž stavba v proluce nemusí splňovat stanovené odstupy od ostatních staveb. Proto také judikatura (a stejně tak metodický materiál ministerstva poukazovaný žalobcem) zmiňuje jako definiční znak proluky souvislou zástavbu. Význam tohoto pojmu, jak je používán v ÚP Bystročice, je ale odlišný. Pojem *proluka* v něm není používán ve smyslu vymezení prostor v souvislé zástavbě, u kterého by okolní zástavbou bylo ztíženo či znemožněno dodržet odstupové vzdálenosti, ale je jím označována v podstatě jakákoliv volná plocha určená k zastavění ve stávající zástavbě (srov. např. str. 7 a 13 odůvodnění pojednávající o prostorovém rozvoji sídla, str. 30 a 50 odůvodnění vymezující princip, dle něž se mají přednostně zastavovat proluky – viz výše). Navíc podobně jako u pojmu *dostavba*, je nutné vzít v potaz cíl uvedeného regulativu, kterým je zajistit, aby jakákoliv výstavba v zastavěném území respektovala charakter okolní zástavby. Bylo by nelogické, aby toto zcela zásadní urbanistické pravidlo platilo jen na proluky v souvislé zástavbě, a na jiné stavby ve volných plochách mezi stávající zástavbou, byť nikoliv souvislou, nikoliv.

14. Žalobce svůj záměr hodlá umístit namísto domu č. p. XA, který je v současné době již odstraněn. Vedle něj se nachází další stavba rodinného domu. Naproti něj Sokolovna. Jedná se tedy o zastavěnou oblast. Odstraněním domu č. p. XA vznikla proluka ve smyslu ÚP Bystročice a stavba žalobce představuje její dostavbu. Oba regulativy se proto na žalobcův záměr vztahují.
15. Pro úplnost krajský soud uvádí, že regulativ uvedený v bodu F.3.2.1 ÚP Bystročice, který stanoví povinnost *při přestavbách v rámci ploch bydlení upřednostňovat sledování původní urbanistické stopy*, byl sice v závazných stanoviscích vydaných Magistrátem města Olomouc zmíněn jako regulativ, kterému záměr žalobce nevyhovuje (i u něj se ale dotčený orgán zabýval charakteristickými znaky zástavby), nicméně ze stanoviska krajského úřadu nevyplývá, že by záměr žalobce byl s tímto regulativem v rozporu (byť jej rovněž krajský úřad uvedl ve výčtu relevantních regulativů ÚP Bystročice, avšak žádné hodnocení k němu nepřipojil, nad to výslovně uvedl, s jakými regulativy je záměr žalobce rozporný a tento mezi nimi uveden není). Krajský úřad tak v tomto směru změnil hodnocení Magistrátu města Olomouce. Žalobcem vznesené námitky vůči uvedenému regulativu jsou proto mimoběžné.

Krajský úřad se nedostatečně vypořádal s předloženým znaleckým posudkem

16. Ze shora popsané metodologie přezkumu závazných stanovisek vyplývá, že jedním z hledisek jejich zákonitosti, je skutečnost, zda dotčené orgány posuzovaly řádně zjištěný skutkový stav a zda se dostatečně vypořádaly s námitkami účastníků, resp. dotčených osob.
17. Magistrát města Olomouce ve stanoviscích uvedl znaky původní venkovské zástavby, která má následující znaky: stavby obdélníkového tvaru sousedící s delší stranou s veřejným prostranstvím; stavby tvoří souvislou uliční čáru, uliční fasáda je v půdoryse rovná, výjimečně řešena rizalitem, sedlová střecha, někdy s podvalbami, s hřebenem rovnoběžným s přilehlou komunikací, sklony střech se pohybují od 30° do 40°, vikýř orientován do dvora (str. 5 navazujícího závazného stanoviska). Záměr žalobce se nachází v části obce, kde je situována i novější zástavba. Ani zde ale není možné rezignovat na požadavky vyplývající z nutnosti ochrany rozvoje hodnot území. Některé stavby v této části neodpovídají striktně převládajícímu charakteru zástavby, ale i u nich je dodržena jednotná stavební čára, umístění objektů hlavní hmotou při veřejném prostranství a jednoduchý způsob zastřešení bez výrazných tvarových extravagancí. Navržený rodinný dům žalobce disponuje zastavěnou plochou přibližně dvojnásobnou než původní dům č. p. XA a je členitější než původní dům č. p. XA i než objekty v okolí (pojednání o předsunuté garáži nebere soud v potaz, neboť krajský úřad tuto část hodnocení změnil *ve prospěch* žalobce). Stavby v okolí jsou zastřešeny jednoduchou sedlovou střechou. Navrhovaná stavba je proto v rozporu s charakterem stávající zástavby (str. 6 a 7 navazujícího závazného stanoviska).
18. Žalobce v odvolání namítal, že Magistrát města Olomouce popisuje zástavbu, která se vyskytuje pouze na vzdálené návsi, nikoliv v místě záměru. V okolí záměru žalobce neexistuje jednotná stavební čára a ohledně konkrétních zjištění odkázal na znalecký posudek vypracovaný Ing. arch. M. O., Ph.D. (str. 7 až 9 odvolání). Znalec v předmětném posudku vymezil pomocí pomyslné kružnice lokalitu, která je dle něj relevantní pro posouzení záměru žalobce z hlediska jeho souladu s charakterem zástavby v obci (str. 18 posudku a str. 2 až 4 obrazové přílohy posudku). Znalec popsal předmětnou oblast tak, že zástavba je v ní poměrně různorodá, vyvíjela se aditivním způsobem na základě praktických cílů a odpovídá lokalitě na okraji osady. Není zde uplatněna žádná cílevědomá urbanistická kompozice. Zástavba je nekompaktní, a to jak v horizontálním, tak vertikálním smyslu.

Neexistuje jednotná stavební čára, hustota i výška zástavby je značně proměnlivá. Také z hlediska měřítkového se zájmové území vyznačuje nejednotností. Nachází se zde stavba dominantní (Sokolovna), stavby měřítka poměrně velkého (rohový dům č. p. XB, čtyřbytovka č. p. XC a dům č. p. XD), stavby měřítka běžného (ostatní rodinné domy) a stavby měřítka výrazně menšího (dům č. p. XE). Jedná se o zástavbu nízkopodlažní, smíšenou – od řadové, přes solitérní až po rozptýlenou v zeleni. Veřejné prostranství je vymezeno měřítkově výraznějšími stavbami. Celkově zástavba představuje průměrnou dobovou stavební produkci a nejedná se o architektonické počiny hodné zvláštního zřetele (str. 19 a 20 posudku). Dále žalobce namítal, že v místě jeho záměru není možné dodržet uliční čáru a umístit dům k veřejnému prostranství s ohledem na tvar jeho pozemku (str. 12 odvolání).

19. Krajský úřad v potvrzujícím stanovisku předně popsal záměr žalobce a poté konstatoval, že je v rozporu s dvěma regulativy ÚP Bystročice. Nesoulad s regulativem, dle kterého je nutné *u dostaveb ve stávající zástavbě přizpůsobit měřítko stáv. objektům*, odůvodnil tím, že stavba rodinného domu několikanásobně překračuje půdorys původního domu č. p. XA i plošné a objemové parametry novostavby rodinného domu na sousedním pozemku. Nesoulad s regulativem, dle něž platí, že *v zastavěném území bude v prolukách a při přestavbě respektován charakter stávající zástavby*, odůvodnil tím, že záměr žalobce odporuje charakteru a typu zástavby, které predikuje příslušnost obce Bystročice do regionu Haná. Zcela pomíjí převažující strukturu zástavby v obci (objem a členitost objektu, způsob zastřešení i další tvarosloví stavby a nereflektuje měřítko nahrazované stavby č. p. XA, sousedící novostavby ani převažující charakter zástavby ve stabilizovaných plochách SV mimo historického centra obce (u tohoto tvrzení odkázal žalovaný na portál www.mapy.cz, ale neuvedl, jaké konkrétní zjištění z něj učinil, ve spise není ani jakýkoliv záznam či výstup z tohoto portálu, který by byl použit jako podklad). Žalovaný uvedl, že charakter zástavby je dán zejména hmotou stavby, tvarem domu, typem střechy a její členitostí, dodržením stavební čáry, osazením do terénu, strukturou povrchu, barevností, užitými materiály (str. 6 stanoviska krajského úřadu). Krajský úřad uvedl, že záměr žalobce sousedí s plochou určenou ke sportu a rekreaci, proto se jedná o významnou oblast pro obec. Záměr žalobce zasáhne do estetického vnímání abonentů kulturních akcí a sportovně rekreačních aktivit. Naproti záměru se nachází budova Sokolovny, která je označena jako kulturně historická dominanta. Severně od záměru žalobce se nachází plocha zastavěná oboustrannou liniovou uliční zástavbou. Záměr žalobce má přibližně dvojnásobnou zastavěnou plochu oproti původnímu domu č. p. XA a prostorově je výrazně členitější, než původní dům a než rodinné domy v bezprostředním i širším okolí (str. 7 stanoviska krajského úřadu). Ke shora popsaným námítkám žalobce krajský úřad uvedl, že zástavba v plochách v okolí záměru žalobce se vyznačuje jednotnou stavební čarou, umísťováním staveb v těsné vazbě na veřejné prostranství s oplocenými i neoplocenými předzahrádkami, jednoduchým tvaroslovím. V obci se nachází 257 objektů rodinných domů, přičemž 18 jich je zastřešených valbovou střechou, 3 objekty jsou zastřešeny členitější střechou. Severně od záměru žalobce se nachází dvojdomy zastřešené polovalbovou střechou s vikýři. Lze tak dovodit, že více než 230 domů je zastřešeno jednoduchou sedlovou střechou a jedná se tak o charakteristický znak zástavby obce Bystročice. Záměr žalobce neodpovídá převažující zástavbě v obci. Žalobce dle něj poukazuje na dílčí nedostatky či řešení v jiných lokalitách a pomíjí podstatu urbanistického uspořádání a charakteru zástavby ve stabilizovaných plochách. Proto jsou jeho námítky irelevantní (str. 10 až 12 stanoviska krajského úřadu).

20. Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že úkon nadřízeného orgánu, kterým je v rámci odvolacího řízení podle § 149 správního řádu potvrzeno nebo změněno závazné stanovisko dotčeného orgánu, má opět formu závazného stanoviska (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS, ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 282/2016-21, a ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64). S ohledem na závaznost stanoviska dotčeného orgánu pro výrokovou část rozhodnutí ve věci samé je nezbytné, aby obsah závazného stanoviska v zásadě odpovídal požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS).
21. Podle § 149 odst. 2 správního řádu platí, že *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.* Potvrzující závazné stanovisko tak musí přezkoumatelným způsobem reagovat na odvolací námitky směřující proti potvrzovanému závaznému stanovisku (shodně viz rozsudky NSS ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22, nebo ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64).
22. Krajský úřad se sice ke shora vymezeným námitkám žalobce uvedeným v odvolání vyjádřil, ale podle názoru soudu tak neučinil dostatečným způsobem. Předně lze poukázat na to, že znalec si v posudku vyčlenil území, které je dle něj posuzovaným záměrem dotčeno (označeno jako zájmové území). V návaznosti na to zpochybnil pomocí popisu zástavby skutkový závěr dotčených orgánů o tom, že se jimi popsaná zástavba vykazující charakteristické znaky v zájmovém území nachází. Lokalitu popsal jako nanejvýš různorodou bez charakteristických urbanistických znaků. Výslovně pak popřel existenci jednotné stavební čáry v zájmovém území. Krajský úřad se v konkrétnější rovině ale zabýval pouze popisem převažující zástavby. Krajský úřad měl buď žalobci vysvětlit, že z nějakých konkrétních důvodů není možné jeho záměr hodnotit jen v rámci vymezeného zájmového území, nebo měl uvedením konkrétních skutkových okolností vyvrátit tvrzení znalce o tom, že se v jím vymezeném zájmovém území charakteristická zástavba nenachází. To mohl učinit např. uvedením konkrétních čísel popisných budov a znaků, které z hlediska urbanistických hodnot vykazují, např. jednoduché zastřešení nebo stavební čára, jejíž existenci znalec výslovně popřel. Veškerá skutková tvrzení vyvracející spor musí být pochopitelně patřičně podložena ve spise (např. snímky z mapových portálů včetně pohledů *street view*). Ve spise žalovaného ani ve spisech dotčených orgánů se žádný obrazový materiál či analýza nenachází. Navíc sám Magistrát města Olomouce připustil, že charakter převažující zástavby není v místě záměru striktně dodržován s výjimkou typu zastřešení a uliční čáry. Také z tohoto důvodu měl krajský úřad podrobně reagovat na námitku žalobce.
23. V této souvislosti musí soud doplnit, že v případě měřítka dotčené orgány vzaly na zřetel toliko původní dům č. p. XA a bezprostředně sousední rodinný dům, ale v případě druhého regulativu hodnotily dle nich převažující charakteristickou zástavbu, kterou definovaly z hlediska celé obce, tedy vycházely z podstatně širšího okruhu území. Ani v tom nepanovala jednotnost.
24. Dále soud uvádí, že zůstala zcela nevyslyšena námitka žalobce, dle které v ulici, v níž se jeho záměr nachází, ani není možné dodržet stavební čáru. Jelikož nedodržení stavební čáry bylo

z hlediska posouzení souladu záměru žalobce s ÚP Bystročice zásadní, jeví se jako zásadní také absence reakce na tuto námitku ze strany dotčených orgánů.

25. Krajský úřad dále uvedl, že severně od záměru žalobce se nachází dvojdomy zastřešené členitější střechou, která se svým popisem blíží typu zastřešení rodinného domu žalobce (tento závěr soud činí z popisu střech, protože ve spise není žádný podklad, ze které by vyplýval tvar střechy těchto dvojdomů). Za této situace bylo namístě vysvětlit, proč je situace jiná v případě domu žalobce.
26. Popsané nedostatky odůvodnění se netýkají jen znaků tvořících charakter zástavby, ale lze je vztáhnout i na měřítko zástavby, které rovněž znalec zpochybnil (tedy obou regulativů, u kterých byl shledán rozpor). Žalobce tedy nyní zcela oprávněně namítá, že dotčené orgány nedostatečně reagovaly na jeho námitky zpochybňující skutkový stav.
27. Podle názoru soudu tak nebyly dostatečným způsobem vyvráceny námitky týkající se skutkového stavu, který je pro posouzení záměru žalobce s ÚP Bystročice stěžejní. Na dotčených orgánech bude, aby podrobnějším způsobem reagovaly na námitky žalobce a své skutkové závěry opřely o podklady založené ve spise. Zejména v případech, kdy je zpochybněn skutkový stav, je nutné, aby zjištěné skutečnosti jasně vyplývaly ze správního spisu. Z hlediska systematiky správního řádu má závazné stanovisko formu jiného úkonu podle části čtvrté tohoto zákona. Proto i na vydávání závazných stanovisek se aplikují základní zásady činnosti správních orgánů a mezi nimi § 3 správního řádu, který správním orgánům ukládá zjistit *stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2*.
28. Krajský soud připomíná, že dotčené orgány sice nevydávají rozhodnutí ve věci samé, nicméně jimi činěné úkony (vyjádření, stanoviska a závazná stanoviska) mají na výsledek řízení, a tedy i na práva a povinnosti adresátů veřejné správy, zásadní vliv. Dotčené orgány proto musí své úkony realizovat se stejnou mírou pečlivosti jako správní orgán, který vede správní řízení.
29. Závěr dotčených orgánů o nesouladu s Politikou územního rozvoje ČR a se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje byl odůvodněn toliko nesouladem s ÚP Bystročice. Jelikož tato otázka není dosud uspokojivě vyřešena, není vyřešen ani nesoulad záměru žalobce s uvedenými dokumenty. Nesoulad záměru žalobce s cíli a úkoly územního plánování v podstatě spočívá na stejných důvodech jako nesoulad s ÚP Bystročice. To je pochopitelné, protože je-li konkrétní záměr nesouladný s územním plánem, bude zpravidla nesouladný obecně s cíli a úkoly územního plánování, které jsou v územním plánu konkretizovány (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83, bod 39). Také v tomto případě nemá v tuto chvíli význam zabývat se námitkami vznesenými proti tomuto hodnocení.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

30. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
31. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovaný byl s ohledem na úspěch žalobce ve věci zavázán k náhradě jím účelně vynaložených nákladů. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč. Dále zahrnují odměnu advokáta za poskytnuté úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a),

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „advokátní tarif“) v podobě přípravy a převzetí zastoupení, podání žaloby a účasti na soudním jednání dne 30. 5. 2023. Za každý úkon náleží zástupci žalobce odměna podle § 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč, tj. celkem 9 300 Kč. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobce paušální náhrada účelně vynaložených výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 900 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, přiznal mu soud její náhradu ve výši 21 % počítaných z částky 10 200 Kč. Celkové náklady žalobce činí 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 30. května 2023

Mgr. Barbora Berková
předsedkyně senátu

v. z. JUDr. Michal Jantoš v. r.
pověřený člen senátu