



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobce: **S. S.**
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Věrou Škvorovou, Ph.D.
sídlem Francouzská 4, Praha 2

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2022, č. j. 060345/2022/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2022, č. j. 060345/2022/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Věry Škvorové, Ph.D., advokátky.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítl jako nedůvodné žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí

Městského úřadu Benešov (dále jen „stavební úřad“) ze dne 25. 5. 2020, č. j. MUBN/71884/2020/VÝST (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad zamítl žalobcovu žádost o společné povolení na stavbu polyfunkčního domu na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG v katastrálním území X (dále jen „sporná stavba“ nebo „polyfunkční dům“).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
3. Soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 písm. a) a b). Účastníci řízení s tímto postupem nadto implicitně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
4. Dokazování soud neprováděl, neboť bylo možné rozhodnout toliko na základě obsahu správního spisu, který nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS) a na základě skutečností, které byly mezi účastníky nesporné [srov. § 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.].

Průběh řízení před správními orgány

5. Dne 5. 2. 2020 obdržel stavební úřad žádost žalobce o vydání společného povolení pro spornou stavbu. Následně stavební úřad obstaral závazné stanovisko orgánu územního plánování (dále jen „orgán ÚP“) podle § 96b odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podkladem pro vydání tohoto stanoviska byla projektová dokumentace, kterou žalobce přiložil k žádosti.
6. Z obsahu nesouhlasného závazného stanoviska ze dne 23. 4. 2020, č. j. MUBN/43433/2020VÝST (dále jen „závazné stanovisko orgánu ÚP“), plyne, že sporná stavba je pro nesoulad s územním plánem města X a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování nepřipustná. Orgán územního plánování konstatoval, že územní plán města X předepisuje pro dotčenou plochu SC.2 regulaci, podle níž *„[n]ové objekty nebo dostavby původních objektů musí architektonickým členěním stavebních forem a zejména celkovým objemem zastavění (formou zastřešení, výškou římsy a hřebene) respektovat kompoziční vztahy a reagovat na měřítko a kontext okolní zástavby a charakter centra města. Střešní krajina musí v dálkových pohledech zachovat jednotný charakter.“* Podle orgánu ÚP není stavba o šesti nadzemních podlažích v proluce v ulici T. přípustná proto, že v jižní části ulice T. je stanovena „jasná stavební čára“, za níž je výška stávajících domů čtyři nadzemní podlaží plus podkroví, případně pět nadzemních podlaží. V ulici T. se sice nachází i jeden šestipodlažní objekt, ten však výrazně nepřevyšuje sousední budovu a s prolukou, do níž by měla být umístěna sporná stavba, nesousedí. K proluce naopak přiléhá z jedné strany starší čtyřpodlažní objekt s podkrovím a z druhé strany novostavba o pěti nadzemních podlažích. Aby byl dodržen kontext zástavby, je nutné dodržet výšku čtyř podlaží plus podkroví, nejvýše však pět podlaží. Orgánu ÚP rovněž vyvstaly pochybnosti ohledně toho, zda má být ve sporné stavbě vymezeno skutečně 10 deklarovaných bytových jednotek o velikosti

8+kk. Při podrobnějším přezkoumání projektové dokumentace totiž dospěl k závěru, že se ve sporné stavbě by ve skutečnosti nacházelo 70 samostatných jednotek sestávajících z předsíně, jedné až dvou obytných místností a koupelny. Svědčí o tom projekty instalací či skutečnost, že spotřeba vody je kalkulována pro sto osob. Orgán ÚP dále poukázal na to, že v každé ze sedmdesáti obytných buněk jsou navrženy pračka a vařič, bytový rozvaděč elektro a podružné měření. Každá by měla mít samostatný zvonek. U vstupních dveří polyfunkčního domu by měla být tabulka se sedmdesáti tlačítky. Orgán ÚP dále podotkl, že dveře, jimiž se má vstupovat do deklarovaných deseti bytů, jsou navrženy s kováním klika/klika, bez zámku – se záslepkou, naopak dveře do sedmdesáti buněk jsou navrženy jako bezpečnostní s kováním klika/koule s bezpečnostní cylindrickou vložkou. Orgán ÚP (*sic!*) proto uzavřel, že se ve skutečnosti jedná o stavbu, v níž je vymezeno 70 samostatných obytných jednotek, k čemuž však nejsou doloženy hygienické, požární a ani další parametry. Takovému počtu jednotek by musel odpovídat i potřebný počet parkovacích stání. Orgán ÚP poukázal rovněž na opatření obecné povahy ze dne 15. 3. 2017 – územní opatření o stavební uzávěře, které zakazuje v katastrálním území města X výstavbu budov pro přechodné ubytování, což by sporná stavba umožňovala. Orgán ÚP neshledal jako vyhovující ani uvažované dopravní napojení sporné stavby na komunikaci ve vnitrobloku. Uvedl, že podzemní garáže je nezbytné dopravně napojit na ulici T. Plocha vnitrobloku je totiž využívána jako park a dle územního plánu je nezbytné stávající plochy zeleně zachovat.

7. Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad žádost o vydání společného povolení sporné stavby zamítl. V odůvodnění uvedl, že obdržel nesouhlasné závazné stanovisko orgánu ÚP, které brání žádosti vyhovět.
8. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Uvedl, že nezákonnost závazného stanoviska spatřuje především v závěru, že je navrhovaný záměr v rozporu s územním opatřením o stavební uzávěře. Územní plán města X totiž po změnách č. 1 a 3 připouští pro plochu SC.2 využití v podobě přechodného ubytování zaměstnanců, turistů, studentů a žáků. Rovněž úvahu o 70 bytových jednotkách žalobce označil za pouhou spekulaci. Nesouhlasil ani s nepřípustností šesti nadzemních podlaží směrem do ulice a tří nadzemních podlaží do dvorního traktu, neboť počet podlaží územní plán pro řešenou plochu nestanoví. Uvedl, že orgán ÚP v závazném stanovisku připustil, že v ulici existuje i další budova s šesti nadzemními podlažími. Vypořádání se s touto stavbou odkazem na její bezpředmětnost, neboť přímo nesousedí se spornou stavbou, označil žalobce za svévolnou úvahu. Žalobce přiložil k odvolání jedenáct fotografií s komentářem, které navrhl k prokázání neobjektivnosti úvahy o nepřípustné výšce sporné stavby. Uvedl, že sporná stavba se má nacházet ve středu ulice T., která je svažité, tudíž logicky bude z hlediska své výšky vizuálně působit „podobně“ (ne-li menší) jako budovy stojící nad ní v ulici. Žalobce též nesouhlasil s požadavkem orgánu ÚP na dopravní napojení garáží na ulici T. Poukázal na to, že rovněž sousední stavby mají garáže napojeny opačným směrem, tj. do vnitrobloku. Žalobce zmínil i dohodu vlastníků pozemků parc. č. XA, XB a XC s městem X v rámci provádění revitalizace části vnitrobloku mezi ulicemi T. a J., o zajištění dopravní obslužnosti daných pozemků, včetně budoucí výstavby právě přes vnitroblok, nikoli z ulice T.
9. Na základě podaného odvolání vyžádal žalovaný potvrzení nebo změnu závazného stanoviska orgánu ÚP od nadřízeného dotčeného orgánu (od odboru územního plánování a stavebního řádu žalovaného). Z potvrzujícího závazného stanoviska ze dne 6. 8. 2020, č. j. 108337/2020/KUSK, plyne, že nadřízený dotčený orgán neshledal důvod ke změně či zrušení závazného stanoviska orgánu ÚP. Uvedl, že se se všemi důvody, pro které shledal

orgán ÚP stavbu jako nepřipustnou, ztotožňuje. Sporná stavba je dle názoru nadřízeného dotčeného orgánu předimenzovaná a převyšuje sousední objekty, které jsou nižší. Skutečnost, že je v ulici T. jeden šestipodlažní objekt již vybudován, neznamená, že lze akceptovat další, přičemž poukázal na to, že kompoziční vztahy záměru nebyly nijak doloženy. Za správnou považoval i úvahu o tom, že ve stavbě nemá být vymezeno 10 bytů, nýbrž ve skutečnosti 70 bytů s vlastním příslušenstvím, k čemuž bylo využito obecných zkušeností známých správnímu orgánu z úřední činnosti.

10. O odvolání žalobce posléze rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 8. 2020, č. j. 115995/2020/KUSK. V odůvodnění tohoto rozhodnutí pouze uvedl, že žádost žalobce byla zamítnuta z důvodu vydání nesouhlasného závazného stanoviska orgánu ÚP. Jelikož toto závazné stanovisko potvrdil nadřízený dotčený orgán, nemohl žalovaný postupovat jinak, než že prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Závěry obsažené v potvrzujícím závazném stanovisku žalovaný do napadeného rozhodnutí žádným způsobem nevtělil.
11. Rozsudkem ze dne 23. 12. 2021, č. j. 51 A 98/2020 - 26, zdejší soud rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2020 zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (dále jen „zrušující rozsudek“). Správním orgánům obou stupňů vytkl předně to, že v odůvodněních svých rozhodnutí bez dalšího pouze poukázaly na závazné stanovisko orgánu ÚP, resp. potvrzující závazné stanovisko, které bránilo žádosti vyhovět, aniž by do rozhodnutí současně převzaly konkrétní důvody. Vedle toho se soud zabýval ale i otázkou, zda požadavkům na přezkoumatelnost vyhovuje samotné potvrzující závazné stanovisko. Rovněž na tuto otázku odpověděl negativně. Žalobci přisvědčil v tom, že nadřízený dotčený orgán nemohl v potvrzujícím závazném stanovisku žalobci vytknout, že nijak nedoložil kompoziční vztahy sporné stavby v řešeném území, pokud nebyl k doplnění projektové dokumentace vyzván. Soud rovněž sdílel názor žalobce, že se nadřízený dotčený orgán nevypořádal s konkrétními výhradami žalobce, k nimž navrhl důkazy fotografiemi přiloženými k odvolání. Nadřízený dotčený orgán nijak nevysvětlil, proč právě v daném místě není šestipodlažní stavba přípustná, a to i ve světle toho, že na jiném místě v téže ulici se obdobná stavba nachází a že dle tvrzení žalobce bude sporná stavba s ohledem na její umístění uprostřed svažité ulice působit „vizuálně obdobně“ jako jiné budovy v ulici. Soud vyčetl nadřízenému dotčenému orgánu také to, že se vůbec nezabýval odvolací námitkou, kterou žalobce brojil proti závěru orgánu ÚP o nevyhovujícím napojení sporné stavby na pozemní komunikaci. Za nesrozumitelný pak soud označil způsob vypořádání námitky vztahující se k funkčnímu využití sporné stavby. Nadřízený dotčený orgán nijak nereagoval ani na výhradu, že podle územního plánu města X jsou stavby pro přechodné ubytování v určitých případech přípustné, a neobjasnil, zda se na žalobcův případ bude aplikovat územní opatření o stavební uzávěře, nebo část územního plánu. Kasační stížnost proti rozsudku zdejšího soudu zamítl NSS rozsudkem ze dne 5. 12. 2022, č. j. 4 As 8/2022 - 36.
12. V následujícím řízení si žalovaný opětovně vyžádal od nadřízeného dotčeného orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska orgánu ÚP. Nadřízený dotčený orgán v potvrzujícím závazném stanovisku ze dne 30. 3. 2022, č. j. 040379/2022/KUSK, opětovně dospěl k závěru, že sporná stavba o šesti nadzemních podlaží, v níž má být vymezeno 10 bytů o velikosti 8+kk, má ve skutečnosti sloužit jako ubytovna. Uvedl, že na základě údajů a skutečností uvedených v projektové dokumentaci lze usuzovat, že ve sporné stavbě bude vymezeno 70 samostatných bytových jednotek sloužících k ubytování osob. Zhodnotil, že jedna bytová jednotka nemůže být představována osmi samostatnými pokoji, které mají vlastní kuchyňskou linku a další příslušenství. Sporná stavba má sloužit 100 uživatelům,

čemuž ovšem ani neodpovídá počet potřebných parkovacích míst. K závěru o tom, že sporná stavba má představovat ubytovnu, nadřízený dotčený orgán uvedl, že oprávněné úřední osoby jsou vybaveny patřičným technickým vzděláním v oboru a zkušenostmi z praxe, a jsou tudíž schopny učinit si vlastní závěr o tom, zda je deklarované využití v souladu s předloženou dokumentací. Nadřízený dotčený orgán dále konstatoval, že územní plán v ploše SC.2 sice připouští přechodné ubytování zaměstnanců, turistů, studentů a žáků, záměr je ovšem v rozporu s územním opatřením o stavební uzávěře, která zakazuje v katastrálním území X umísťovat a povolovat stavby pro přechodné ubytování. Doba trvání této stavební uzávěry je vázána na vydání změny č. 2 – k tomu však doposud nedošlo. Funkce ubytování je tedy v lokalitě nepřipustná. Nadřízený dotčený orgán dále uvedl, že územní plán X stanoví v ploše SC.2 prostorovou regulaci, která ukládá respektovat kompoziční vztahy a reagovat na měřítko okolní zástavby a charakter centra města. Záměr však převyšuje sousední objekty, které jsou nižší, mají 4 podlaží s podkrovím, resp. 5 podlaží. Zástavba na protější straně ulice je dvou, resp. trojpodlažní. V lokalitě se nachází objekty převážně dvou až čtyřpodlažní. Z toho vyplývá, že není možné překročit výšku sousedních objektů, neboť by tím došlo „k narušení měřítka a kontextu“ okolní zástavby a k „vytvoření nežádoucí dominanty této lokality.“ Skutečnost, že se v T. ulici nachází jeden šestipodlažní objekt, sama o sobě neznamená, že lze kdekoliv akceptovat další. Tento šestipodlažní objekt svojí výškou a nečleněnou fasádou nelze považovat za stavbu, která by respektovala kontext okolní zástavby a která by byla vhodná jako příklad pro další zástavbu. I z doložených fotografií je zřejmé, že sporná stavba je předimenzovaná a nesplňuje požadavky stanovené územním plánem. Závěrem nadřízený dotčený orgán shrnul, že sporná stavba není v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, neboť nesplňuje požadavky na respektování kompozičních vztahů, měřítka, kontextu okolní zástavby a charakteru centra města a zároveň je v rozporu s předpokládaným možným funkčním využitím dané části města. Svým objemem a celkovým řešením neodpovídá umístění na hlavní ulici v centrální poloze města tak, jak požadují stanovené regulativy územního plánu.

13. Ve vyjádření ze dne 11. 4. 2022 reagoval žalobce na závěry nadřízeného dotčeného orgánu. Odmítl, že by sporná stavba byla předimenzovaná a úvahu o tom, že má sporná stavba sloužit jako ubytovna, označil za spekulaci. Uvedl, že sporná stavba „*spočívá v užívání jednotek v domě coby bytů, tj. prostor pro dlouhodobé užívání nájemníků.*“ Dle žalobce není zřejmé, na základě čeho nadřízený dotčený orgán učinil závěr, že jednotky nebudou sloužit dlouhodobému, nýbrž přechodnému ubytování. Není zřejmé ani to, jak lze charakter užívání jednotek rozlišit na trvalý a přechodný. Opětovně rovněž vyslovil pochybnosti stran závěru správních orgánů, že v ploše SC.2 není možné umísťovat stavby pro přechodné ubytování a v této souvislosti zpochybnil zákonnost územního opatření o stavební uzávěře.
14. Závěry obsažené v potvrzujícím závazném stanovisku vtělil žalovaný do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Tyto důvody pak dle žalovaného brání vyhovění žádosti. Odvolání žalobce proto (opětovně) zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

15. Žalobce v žalobě připustil, že napadené rozhodnutí obsahuje pečlivěji zpracované odůvodnění, než jaké obsahovalo první rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2020, přesto však trpí řadou vad. Soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že žalovaný nemůže žalobci vytýkat nedoložení kompozičních vztahů sporné stavby v řešeném území, pokud žalobce k doplnění projektové dokumentace nevyzval. Žalobce podotýká, že ho žalovaný nevyzval k doplnění projektové dokumentace ani před vydáním napadeného rozhodnutí. Je názoru, že žalovaný

pochybil, pokud nezrušil prvostupňové rozhodnutí a pokud nezavázal stavební úřad ke zjednání nápravy v podobě řádného doplnění podkladů pro zjištění skutkového stavu. Žalovaný tak nerespektoval závazný pokyn soudu. Žalobce dále namítá, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak nevypořádal ani s námitkou, že v důsledku svažitosti T. ulice nebude sporná stavba v rozporu s požadavkem územního plánu na respektování kompozičních vztahů. Žalovaný se dle žalobce nevypořádal uspokojivým způsobem ani s žalobcovým poukazem na jiný šestipodlažní dům, který se v ulici T. nachází, ani s otázkou napojení podzemních garáží na pozemní komunikaci. Konkrétně se žalovaný nijak nevypořádal se skutečností, že sporná stavba „*nežádá v zajištění dopravní obslužnosti z vnitrobloku nic jiného, než jak mají zajištěnu dopravní obslužnost také jiné budovy k vnitrobloku přiléhající.*“ Konečně žalobce považuje za zmatečné napadené rozhodnutí v té části, kde se žalovaný zabýval otázkou, k jakému účelu má sporná stavba sloužit. Žalobci není zřejmé, zda žalovaný vyhodnotil spornou stavbu jako nepřípustnou proto, že žalobce zastřel skutečný účel stavby (s čímž žalobce nesouhlasí), nebo pro rozpor s územním plánem nebo s územním opatřením o stavební uzávěře. Závěrem žalobce namítá, že nebyl seznámen s reakcí nadřízeného dotčeného orgánu na vyjádření žalobce ze dne 11. 4. 2022.

16. Ve vyjádření k žalobě žalovaný toliko zopakoval závěry, které vedly nadřízený dotčený orgán k vydání nesouhlasného potvrzujícího závazného stanoviska.

Posouzení žaloby

17. V nyní projednávané věci se soud zabývá otázkou, zda správní orgány po právu zamítly žalobcovu žádost o společné povolení na stavbu šestipodlažního polyfunkčního domu v T. ulici v samém centru města X, který má – jak vyplývá z podkladů doložených žalobcem (srov. str. 4 souhrnné technické zprávy) – sloužit pro *trvalé bydlení* 10 rodin v bytech 8 + kk. Byty by se měly nacházet v 2. - 6. nadzemním podlaží, 1. nadzemní podlaží polyfunkčního domu by mělo sloužit ke komerčnímu využití. V podzemním podlaží by se měly nacházet garáže a technické zázemí objektu. Jak vyplývá ze správního spisu, žalobce hodlá polyfunkční dům vystavět v proluce nacházející se mezi jinými vícepodlažními budovami.
18. Jak je uvedeno výše, soud se touto věcí v minulosti již zabýval. Z mnoha důvodů však tehdy napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2020 shledal nepřezkoumatelným. Žalobce je názoru, že ani nyní napadené rozhodnutí ve světle zákonných požadavků na individuální správní akt neobstojí. Domnívá se, že i toto rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Žalobce má rovněž za to, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem soudu a že pochybil, pokud po vrácení věci soudem nezrušil prvostupňové rozhodnutí a nezavázal stavební úřad k tomu, aby vyzval žalobce k doplnění projektové dokumentace, a aby tak řádně zjistil skutkový stav věci.
19. Správní orgány žádosti žalobce nevyhověly s ohledem na zamítavé závazné stanovisko orgánu ÚP a potvrzující závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu. Důvodem nesouhlasu je údajný rozpor s regulativy územního plánu, jakož i s územním opatřením o stavební uzávěře. Soud musí posoudit, zda odůvodnění napadeného rozhodnutí protentokrát již dává dostatečnou odpověď na otázku, proč je realizace sporné stavby nepřípustná, a zda se žalovaný dostatečným způsobem vypořádal se všemi námitkami, které žalobce formuloval v odvolání.
20. Jak soud uvedl již výše, rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2020 zrušil především proto, že žalovaný žádným způsobem nevtělil závěry nadřízeného dotčeného orgánu do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Té stejné chyby se předtím dopustil i správní orgán I. stupně, který

v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl bez dalšího pouze to, že nesouhlasné závazné stanovisko brání žádosti vyhovět. Ze samotného napadeného rozhodnutí (a ani z prvostupňového rozhodnutí) tak nebylo patrné, z jakých důvodů správní orgány žádost žalobce zamítly. To je však, jak vyplývá z judikatury NSS citované ve zrušujícím rozsudku, neakceptovatelné. Ve vztahu k nyní napadenému rozhodnutí však soud musí konstatovat, že žalovaný již tuto vytýkanou vadu napravil a že závěry, které nadřízený dotčený orgán formuloval v potvrzujícím závazném stanovisku 30. 3. 2022, do odůvodnění napadeného rozhodnutí bez dalšího převzal. Jedná se sice jen o pouhou reprodukci potvrzujícího závazného stanoviska, což je ale s ohledem na specifickou roli závazného stanoviska a jeho potvrzení přípustné.

21. Jak soud uvedl již ve zrušujícím rozsudku, žalovaný nemůže závazné stanovisko (a ani jeho potvrzení) přezkoumávat z hlediska odborného. Na druhou stranu musí vždy dbát o to, aby se žalobci jako odvolateli dostalo odpovědi na všechny jeho odvolací námitky. Pokud tedy nadřízený dotčený orgán v potvrzujícím závazném stanovisku nereaguje na odvolací námitky spadající do jeho odborného posouzení, je na žalovaném, aby po něm žádal nápravu. V opačném případě se žalovaný vystavuje riziku, že jeho rozhodnutí bude zrušeno pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011 - 69, č. 3018/2014 Sb. NSS). Zda žalovaný této své povinnosti dostál, posoudí soud níže.
22. Nejprve se soud ale vyjádří k namítané procesní vadě, které se měl žalovaný dle žalobce dopustit tím, že nezrušil prvostupňové rozhodnutí, a k souvisejícímu tvrzení o nerespektování závazného právního názoru soudu. Soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že žalobci lze přisvědčit v tom, že mu nadřízený dotčený orgán nemohl v potvrzujícím závazném stanovisku ze dne 6. 8. 2020 vytknout, že nijak nedoložil kompoziční vztahy sporné stavby v řešeném území, pokud předtím žalobce nevyzval k doplnění projektové dokumentace. Proto byl dle názoru soudu závěr nadřízeného dotčeného orgánu o nedostatečnosti projektové dokumentace přinejmenším předčasný. Soud tak reagoval na původní potvrzující závazné stanovisko ze dne 6. 8. 2020, v němž nadřízený dotčený orgán uvedl, že *„kompoziční vztahy záměru nebyly nijak prokazatelně doloženy“*. Není ale pravdou, že soud ve zrušujícím rozsudku zavázal správní orgány k tomu, aby žalobce vyzvaly k doplnění projektové dokumentace, resp. k doložení kompozičních vztahů sporné stavby. Stejně tak ani nebylo povinností žalovaného po vrácení věci soudem prvostupňové rozhodnutí rušit. Ostatně pokud by soud dospěl k závěru, že zjištěné vady napadeného rozhodnutí nemůže napravit sám žalovaný v odvolacím řízení, zrušil by postupem dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i prvostupňové rozhodnutí. To však soud neučinil. V každém případě však bylo povinností žalovaného po vrácení věci soudem vydat přezkoumatelné rozhodnutí reagující na všechny žalobcovy odvolací námitky. Protože se tyto námitky týkaly otázky souladu sporné stavby s územně plánovací dokumentací, bylo nutné před vydáním napadeného rozhodnutí obstarat opětovně potvrzení či změnu závazného stanoviska a závěry nadřízeného dotčeného orgánu do tohoto rozhodnutí vtělit. To, zda žalovaný zruší i prvostupňové rozhodnutí a vrátí věc stavebnímu úřadu k dalšímu projednání, bylo na úvaze žalovaného, při níž je limitován mj. zásadou hospodárnosti a s ní souvisejícím pravidlem, že odvolací správní orgán v zásadě může napravit všechny vady řízení – § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaný se pak v souladu s právě uvedeným rozhodl napravit soudem vytýkané vady původně napadeného rozhodnutí sám (resp. v součinnosti s nadřízeným dotčeným orgánem) v odvolacím řízení a soud nyní musí posoudit, do jaké míry se mu to podařilo.

Rozpor sporné stavby s podmínkami prostorového uspořádání územního plánu

23. Mezi stranami není sporné, že žalobce hodlá polyfunkční dům realizovat na pozemcích řazených územním plánem do plochy SC.2, pro kterou územní plán města X stanoví podmínku prostorového uspořádání, podle níž nové objekty musí architektonickým členěním stavebních forem, a zejména celkovým objemem zastavění respektovat kompoziční vztahy a reagovat na měřítko a kontext okolní zástavby. Správní orgány dospěly k závěru, že tuto podmínku šestipodlažní polyfunkční dům nesplňuje, protože by převyšoval sousední objekty, narušoval tak „měřítko a kontext okolní zástavby“ a stal se nežádoucí dominantou lokality. Skutečnost, že se v T. ulici nachází jeden šestipodlažní objekt, který nerespektuje kontext okolní zástavby, není dle nadřízeného dotčeného orgánu ještě sama o sobě důvodem k tomu, aby byl v místě schválen další takový. Nadřízený dotčený orgán dále podotkl, že z doložených fotografií je zřejmé, že sporná stavba je předimenzovaná a že nesplňuje požadavky stanovené územním plánem.
24. Soud uvádí, že požadavek územního plánu na to, aby nové objekty respektovaly kompoziční vztahy a reagovaly na měřítko a kontext okolní zástavby, je poměrně obecný, až vágní, a pokud měly správní orgány v daném případě za to, že tento požadavek sporná stavba nesplňuje, bylo právem žalobce – jak soud uvedl už ve zrušujícím rozhodnutí – dozvědět se, proč tomu tak je, a to *ze zcela jasných a konkrétních důvodů*. Povinností správních orgánů proto bylo podat důsledný výklad o tom, jaká výstavba se v lokalitě nachází, jaké mají tyto budovy parametry a v jakém ohledu se sporná stavba stávající výstavbě vymyká. Dle názoru soudu nadřízený dotčený orgán této povinnosti (a tedy i žalovaný) po vrácení věci soudem opětovně nedostál a způsobil tím nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
25. Žalovaný se nikterak konkrétně nevypořádal s fotografiemi domů v okolí uvažované stavby, které žalobce připojil k odvolání. To též zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Soudu není předně zřejmé, na základě čeho dospěl nadřízený dotčený orgán k závěru, že stávající šestipodlažní budovu nelze považovat za stavbu, která by respektovala kontext okolní zástavby a která by byla vhodná jako příklad pro další zástavbu. Zcela nezodpovězená opět zůstala i otázka, zda může mít nějaký vliv na přípustnost stavby žalobcem zmiňovaná svažítost T. ulice.
26. Ačkoliv mezi stranami zjevně nejsou sporné parametry okolní zástavby jako takové, nýbrž spíše jejich hodnocení, považuje soud pro další řízení (a to i případné další řízení soudní) za vhodné, aby se součástí správního spisu stal ilustrativní podklad, na jehož základě nadřízený dotčený orgán hodnověrným způsobem vysvětlí, jak bude sporná stavba v lokalitě vizuálně působit, tj. zda bude v ulici do okolní zástavby „zapadat“, nebo naopak zda bude skutečně představovat v centrální části města X nežádoucí prvek. Tímto podkladem mohou být jak schémata, projektová dokumentace, fotografie z místa samého, popř. též uliční snímky pořízené z některých internetových aplikací (*Google Street View* či *Panorama* na webu *mapy.cz*). Obstatat je může sám správní orgán, nebo to může uložit žalobci. Jakkoliv však může být stav v místě mezi účastníky nesporný, bez uvedených podkladů soud může jen těžko přezkoumat závěry o kompozičních vztazích v ulici T., o měřítku a kontextu okolní zástavby, a učinit si o nich vlastní úsudek.

Napojení sporné stavby na pozemní komunikaci

27. Žalobce dále v žalobě namítá, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí (opětovně) nevypořádal s argumenty žalobce proti závěru orgánu ÚP o nevyhovujícím napojení sporné stavby na pozemní komunikaci. Dříve napadené rozhodnutí žalovaného shledal soud pro

nevypořádání tohoto okruhu námitek nepřezkoumatelným. Nejinak je tomu nyní. V nyní napadeném rozhodnutí žalovaný uvádí pouze to, že „[d]opravní napojení záměru na komunikaci ve vnitrobloku není vyhovující. Plocha vnitrobloku je využívána jako park a je nezbytné stávající plochy zeleně zachovat. Podzemní garáže je nutné napojit na ulici T.“ Za problematické má soud to, že nadřízený dotčený orgán v potvrzujícím závazném stanovisku námítky žalobce stran napojení sporné stavby na pozemní komunikaci nijak nevypořádal. Zcela pominuty tak byly odvolací námítky žalobce, že dopravní obslužnost z vnitrobloku mají zajištěny jiné budovy přiléhající k vnitrobloku, což žalobce v odvolacím řízení dokládal fotografiemi. Žalovaný tedy nijak neosvětlil, z jakého důvodu jsou na jím realizovanou spornou stavbu kladeny jiné nároky než na stavby v sousedství proluky. I v tomto rozsahu je tedy nyní napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

28. Nad rámec nutného odůvodnění soud poukazuje na to, že mu není jasné, zda se orgán ÚP k nutnosti zachování ploch zeleně vyjadřoval v rámci svých kompetencí (tedy při výkladu regulativů územně plánovací dokumentace a jakých konkrétně), nebo zda nepatřičně suploval roli orgánu ochrany životního prostředí či jiného dotčeného orgánu.

Funkční využití sporné stavby

29. Dalším z důvodů, proč správní orgány shledaly stavební záměr žalobce nepřijatelným, je funkční využití polyfunkčního domu. Zatímco žalobce deklaruje, že ve sporné stavbě má být vymezeno 10 bytů kategorie 8+kk pro trvalé bydlení rodin, správní orgány jsou přesvědčeny o tom, že žalobce skutečný účel stavby zastírá a že spornou stavbu hodlá využívat pro přechodné ubytování osob, tedy jako ubytovnu. Takovéto využití sporné stavby by však dle tvrzení správních orgánů bylo v rozporu s územním opatřením o stavební uzavěře, které zakazuje v katastrálním území X výstavbu budov pro přechodné ubytování.
30. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvádí, že zásadním důvodem pro nevyhovění žádosti je skutečnost, že „záměr, ve kterém je deklarováno 10 bytů 8+kk, je ve skutečnosti navržen jako ubytovna“. Dle jeho přesvědčení nemá být ve sporné stavbě vymezeno 10 bytů, nýbrž 70 samostatných bytových jednotek sloužících k ubytování. Podotýká přitom, že každá z těchto 70 faktických bytových jednotek má mít vlastní příslušenství a vlastní kuchyňskou linku. K témuž závěru ostatně už předtím dospěl i orgán ÚP, který ve svém závazném stanovisku upozornil na to, že v každé z těchto sedmdesáti samostatných jednotek o jedné až dvou obytných místnostech a vlastní koupelně, je navržena pračka a vaříč. Pozastavil se rovněž nad tím, že u vstupních dveří do budovy má být 70 zvonků, jakož i nad tím, jakým způsobem je navrženo kování jednotlivých dveří při vstupu do deklarovaných bytů a v rámci nich pak do jednotlivých pokojů.
31. Soud zjistil, že projektová dokumentace obsahuje mj. výkresy s půdorysem jednotlivých nadzemních podlaží sporné stavby. Ve 2 - 6. podlaží jsou vymezeny společné prostory (společná chodba, schodiště a úklidová místnost) a dále soukromé prostory – na každém patře se jedná o dva deklarované „byty“ kategorie 8+kk. V těchto „bytech“ je pokaždé vymezena chodba, z níž je umožněn vstup do dalších sedmi buněk. Každá taková buňka sestává z vlastní předsíně, vlastní koupelny a dále pak z jednoho, resp. dvou pokojů (každý „byt“ obsahuje šest buněk o jednom pokoji a jednu buňku o dvou pokojích). V části dokumentace D1.4 (konkrétně ve výkresu č. E2 „Schéma sdělovacích rozvodů“) pak soud dále vyčetl, že každá ze 70 buněk má mít vlastní zvonek a že v 1. nadzemním podlaží má být umístěna tabulka se 70 tlačítky. Z projektové dokumentace dále vyplývá např. i to, že každá buňka má mít svoji kuchyňskou linku (část D1.4, výkres č. ZT.08 a ZT09). Výše uvedená

zjištění soud vedou – stejně jako správní orgány – k závěru o tom, že žalobcem deklarované „byty“ o osmi pokojích a sedmi koupelnách ve skutečnosti žádnými byty nejsou. Soud po důkladném prostudování projektové dokumentace žalovanému přisvědčil, že je skutečně zjevné, že ve sporné stavbě nemá být vymezeno deset rozlehlých bytových jednotek kategorie 8+kk, jak se žalobce marně snaží tvrdit. I dle názoru soudu je tedy zjevné, že se žalobce v projektové dokumentaci snažil zastřít, že ve sporné stavbě má být vymezeno celkem 70 samostatných bytů. Britské rčení (jehož autorství ovšem některé zdroje připisují americkému básníku Jamesi W. Rileymu) praví, že když něco vypadá, plave a kváká jako kachna, bude to patrně kachna (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17). Aplikováno na nyní projednávanou věc, pokud se každá jednotlivá „buňka“ zcela jednoznačně jeví jako samostatný byt (má vlastní předsíň, koupelnu, kuchyňskou linku, bezpečnostní dveře s kováním klika/koule a samostatný zvonek), bude patrně jako samostatný byt též sloužit.

32. S ohledem na výše uvedené zjištění se samozřejmě nabízí otázka, z jakého důvodu projektová dokumentace deklaruje pouze deset bytů velikosti 8+kk. Úvahy správních orgánů o tom, zda žalobce nehodlá spornou stavbu využívat jako ubytovnu, jsou nasnadě, přesto však soud nemá závěr o tom, že má sporná stavba sloužit k přechodnému ubytování [soud jím rozumí ubytování ubytovaných osob ubytovatelem dle § 2326 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“)] za spolehlivě zjištěný. Třebaže tedy i dle názoru soudu má být ve sporné stavbě fakticky užíván mnohem větší počet mnohem menších bytů, než žalobce tvrdí, nelze vyloučit, že všech 70 bytů bude užíváno osobami dlouhodobě, tj. typicky na základě smlouvy o nájmu bytu dle § 2201 a násl. občanského zákoníku (což žalobce tvrdil v podání ze dne 11. 4. 2022), a že se tak sporná stavba nebude pro své funkční využití dostávat do rozporu s územním opatřením o stavební uzávěře.
33. Soud doplňuje, že se sice se správními orgány shodl v názoru, že ve sporné stavbě bude vymezen mnohem větší počet samostatně funkčních bytů, než kolik tvrdil žalobce, avšak nehodnotí, zda je vůbec takto vysoký počet bytů z hlediska jejich koncentrace v jediné stavbě přípustný, či nikoliv. Neučinily to totiž ani správní orgány. Ty pouze naznačovaly, že k takto vysokému počtu bytových jednotek nejsou doloženy „hygienické, požární a ani další parametry“. Kritizovaly rovněž nedostatečný počet parkovacích stání v podzemním patře sporné stavby. Pokud však měly správní orgány za to, že se sporná stavba pro uvedené důvody dostává do rozporu s některými požadavky veřejnoprávních předpisů, bylo jejich povinností takovéto výhrady rozvést a specifikovat, s jakými ustanoveními se sporná stavba dostává do konfliktu. V tomto ohledu hrají významnou roli zejména dotčené orgány, které se k tématu zhusta vůbec nevyjádřily (mnohdy proto, že mylně vycházely z žalobcem nesprávně uvedeného počtu bytových jednotek), popř. se k němu vyjádřily jen na okraj mimo rozsah svých kompetencí (zejm. orgán ÚP). Soud tedy nemohl sám ze skutečného počtu bytů vyvodit důsledky, neboť není jeho úkolem posuzovat tyto otázky v první linii.

Zbylé námitky

34. Konečně pokud jde o námitku, že žalovaný neseznámil žalobce s reakcí nadřízeného dotčeného orgánu na žalobcovu vyjádření ze dne 11. 4. 2022, uvádí soud, že s ohledem na to, že jsou dány výše uvedené důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, bylo by již bezpředmětné zabývat se tím, do jaké míry mohlo v daném případě neseznámení žalobce s touto listinou napadené rozhodnutí ovlivnit. Soud nicméně v obecnosti uvádí a žalovaného

upozorňuje pro další řízení na to, že je povinností správních orgánů dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ke všem podkladům rozhodnutí [§ 36 odst. 3 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Žalobci pak soud připomíná, že se žalobní námitkou o porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, může být úspěšný jen tehdy, pokud upřesní, jakým způsobem takové pochybení mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011 - 78).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

35. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V dalším řízení bude opětovně povinností správních orgánů opatřit přezkoumatelné závazné stanovisko, které bude reagovat na všechny žalobcovy námitky. Pokud správní orgány dospějí opětovně k závěru, že není možné žádosti žalobce vyhovět, důkladně vysvětlí, v čem nepřípustnost sporné stavby spatřují. Do správního spisu přitom neopomenou založit podklady, ze kterých budou při svém rozhodování vycházet.
36. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady se primárně týkají postupu a rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení, soud neshledal důvod k současnému zrušení prvostupňového rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
37. Žalobce měl s žalobou plný úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud tedy výrokem II přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátkou. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za dva úkony právní služby (za převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 6 200 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tj. 600 Kč, celkem tedy 6 800 Kč, vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající náhradě za 21% DPH z předchozích částek, neboť zástupkyně žalobce je plátcem této daně. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto soudním řízení vznikly, činí 11 228 Kč (3 000 + 8 228). Soud proto výrokem II uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci celkem částku 11 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Věry Škvorové, Ph.D. (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www. nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 28. března 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu