



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Rezidence Sakařova s. r. o.**, Semtín 97, Pardubice, zast. advokátem Mgr. Františkem Málkem, 17. listopadu 238, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2022, čj. KrÚ 49032/2022/18/OMSŘI/Fi, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 15. 11. 2022, čj. 52 A 55/2022-84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Magistrát města Pardubic, stavební úřad rozhodnutím ze dne 15. 12. 2021 zamítl žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění stavby „*bytového domu Sakařova II, Ve Lhotkách, Pardubice, část obce Bílé Předměstí*“, na pozemku p. č. 864/68, k. ú. Pardubice. V průběhu řízení totiž bylo vydáno závazné stanovisko orgánu územního plánování (OÚP), které znemožňovalo žádosti žalobkyně vyhovět. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně odvolání, v němž namítla mj. nepřezkoumatelnost a nezákonnost závazného stanoviska OÚP. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil tak rozhodnutí stavebního úřadu (žalovaný pouze provedl drobnou formální změnu výroku rozhodnutí stavebního úřadu). Podkladem pro rozhodnutí o odvolání bylo především potvrzující závazné stanovisko nadřízeného orgánu OÚP. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou krajský soud shora označeným rozsudkem zamítl.

2. Kasační řízení

[2] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Úvodem navrhuje, aby NSS zvážil přerušení řízení o kasační stížnosti, protože pro posouzení věci může být významný výsledek řízení vedených u NSS pod sp. zn. 3 As 234/2022 a 5 As 312/2022.

[3] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se nevypořádal s některými argumenty uplatněnými v žalobě, konkrétně: (i) § 3 odst. 3 textové části územního plánu města Pardubic je definičním ustanovením, které nemívá povahu regulační, ale vysvětlující, (ii) podstatná regulace zastavitelnosti ploch plyne z navazujících regulačních částí územního plánu, nikoliv z definičních ustanovení, (iii) § 5 odst. 1 textové části územního plánu výslovně stanoví „soustředění nové zástavby především v současně zastavěném území města“, oproti čemuž krajský soud dovodil zastavitelnost jen v prolukách (viz též § 5 odst. 5 či § 6 odst. 1 textové části územního plánu), a tím upřel vlastníkům možnost stavebního využití pozemků zařazených v ploše, kde jde o hlavní přípustné využití.

[4] Stěžovatelka dále namítá nesprávný výklad § 3 odst. 3 textové části územního plánu ze strany krajského soudu a správních orgánů. Toto ustanovení primárně definuje pojmy užívané v územním plánu a nelze jej samostatně aplikovat. Interpretace krajského soudu je v rozporu s § 5 odst. 1 textové části územního plánu, z něhož plyne, že nová výstavba se má soustředit především v zastavěném území města. V důsledku výkladu krajského soudu do velké míry pozbývá smyslu regulace funkčních ploch, která je omezena jen na proluky v úzkém slova smyslu a plochy určené k přestavbě (pouze tam lze stavět například tzv. doplňkové stavby vyžadující rozhodnutí o umístění). Soudem zvolený výklad brání nové zástavbě na místě, kde stavby netvořily souvislou zástavbu. Pokud tam zanikne stavba a zároveň není vytvořena proluka, nelze na takovém místě stavět. Z téhož důvodu není možné nahradit původní solitérní stavbu jinou stavbou, protože nevzniká proluka. Závěr krajského soudu je zjevně rozporný se smyslem územního plánu.

[5] Podle stěžovatelky správní orgány vykládaly územní plán dlouhou dobu jinak než nyní. Stěžovatelka poukazuje na sousední bytové domy č. p. 1469, 1497 a 1498. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož je třeba oddělovat praxi před a po zavedení závazného stanoviska OÚP ve smyslu § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023. Krajský soud zasáhl do stěžovatelčina legitimního očekávání. Z širšího hlediska rozhoduje o souladu s územním plánem stále tentýž úřad i po novele stavebního zákona č. 225/2017 Sb. a tato změna je jen formální. Nelze zcela změnit výklad § 3 odst. 3 textové části územního plánu pouze z důvodu změny příslušnosti správního orgánu, který by měl být vázán předchozí správní praxí. Stále se jedná o stejná pravidla téhož územního plánu a v projednávané věci o nich rozhoduje tentýž správní úřad (v širším slova smyslu). Pokud jsou vedle sebe postaveny dvě výkladové varianty, má být dána přednost té, která vede k naplnění práv adresáta veřejné moci a méně do nich zasahuje.

[6] Stěžovatelka dále nesouhlasí s výkladem pojmu „proluka“. Podle ní se jedná o nezastavěný pozemek v prostoru mezi dalšími stavbami, na který lze umístit stavbu v souladu s regulativy dané funkční plochy, s obecnými požadavky na využití území

pokračování

a dalšími veřejnoprávními omezeními. Tento výklad odpovídá dosavadní správní praxi, smyslu územního plánování a zásadě „*v pochybnostech ve prospěch svobody jednotlivce*“.

[7] Stěžovatelce se dále nelíbí posouzení krajského soudu týkající se vyjádření, která stěžovatelce poskytl OÚP před vydáním závazného stanoviska a rozhodnutí o umístění stavby (dále souhrnně jako předběžná vyjádření OÚP). Předběžná vyjádření OÚP spolu s předchozí správní praxí týkající se výstavby v obdobných plochách založily legitimní očekávání stěžovatelky. Správní orgány v napadených rozhodnutích a závazných stanoviscích nezdůvodnily svůj názorový obrat. Stěžovatelka se na vyjádření spoléhala vzhledem ke svým praktickým zkušenostem ze stavebnictví. Na rozdíl od krajského soudu stěžovatelka zastává názor, že žádné z předběžných vyjádření OÚP nebylo „*bez dalšího negativní (vylučující samotnou výstavbu)*“, ale pouze odkazovalo na potřebu splnění podmínek. Teprve závazné stanovisko obsahovalo závěr o nepřípustnosti stavebního záměru pro rozpor s územním plánem.

[8] Stěžovatelka namítá také nesprávné posouzení rozporu stavebního záměru s § 5 odst. 5 textové části územního plánu, podle něhož „*lze ve stabilizovaném urbanizovaném území realizovat stavby a jejich změny jen v takovém rozsahu, aby nebyl narušen charakter okolní zástavby a její měřítko*“. Krajský soud akceptoval závěry správních orgánů, aniž se zabýval odlišnými předcházejícími výstupy téhož úřadu první instance a libovůlí ve vztahu ke stavebnímu záměru stěžovatelky. Podle stěžovatelky správní orgány zredukovaly stavební záměr na „*několik čísel*“, tj. na zastavěnou plochu a obestavěný prostor, aniž se zabývaly faktickou podobou stavby po celkových úpravách (které stěžovatelka zpracovala ještě před podáním žádosti o rozhodnutí o umístění stavby, mj. v reakci na předběžná vyjádření OÚP). Krajský soud ani správní orgány nereagovaly na to, že koeficient zastavění se fakticky snižuje ihned v úrovni prvního nadzemního podlaží. Podle stěžovatelky je rozdíl mezi „*faktickou, stavbou zastavěnou plochou a jejím založením*“. Krajský soud a správní orgány se nevěnovaly ani tomu, že stěžovatelka dotvořila volně prostupné plochy pro budoucí užívání nejen obyvateli bytového domu. Hmoty nadzemní části domu byla rozčleněna, což má význam pro prostorové uspořádání a působení tzv. obestavěného prostoru nadzemní části stavby v daném místě. Stavební záměr stěžovatelky je příkladem změny, která v architektuře nastává a jež nemá být „*blokována kvůli dobám minulým*“. Ani jedno ze závazných stanovisek nepracuje se skutečným působením stavebního záměru na okolí. Krajský soud veškeré nedostatky a rozpory ve výstupech správních orgánů „*přeshel s odkazem na souhrnná číselná vyjádření ploch, prostor a závaznost jen některých správních aktů*“.

[9] Stěžovatelka nesouhlasí ani s posouzením tzv. zeleného vnitrobloku. V podkladech pro vydání rozhodnutí nemá oporu tvrzení krajského soudu, že by v důsledku realizace stavebního záměru zanikl zelený vnitroblok, který je typickým prvkem pro danou lokalitu. V bezprostředním sousedství lze poukázat na umístění bytových domů č. p. 1496, 1497 a 1498, které se nacházejí v obdobné pozici jako záměr stěžovatelky. Správní orgány ani krajský soud nevysvětlily, proč v rámci stabilizované plochy může být obdobný záměr jednou povolen a podruhé nikoli. V obdobných odstupu od ulice jako záměr stěžovatelky se nachází bytové domy č. p. 1184, 1232 a 1233. Různorodá je i zástavba mezi ulicemi Bezdíčkova a Věry Junkové a u domů na pozemcích p. č. st. 3922, st. 10908 a st. 11174, st. 3925, k. ú. Pardubice. Všechny domy se nacházejí v „*polootevřené struktuře*“ a podle územního plánu ve stabilizované ploše. V závazných stanoviscích se argumentace ubírala

jiným směrem, než jak zvolil krajský soud. Primárně se zabývala dosavadním využitím zelené plochy obyvateli okolních domů, která by zanikla „*bez adekvátní náhrady*“. Takové posouzení je zmatečné, neboť přestává být myslitelné, že by vůbec bylo možné cokoliv na pozemku stěžovatelky postavit. Stěžovatelka dále uvádí, že užívání vnitrobloku obyvateli sousedních domů je otázkou faktickou, nikoliv právně závazné regulace, ke které by správní orgány byly oprávněny přihlížet. Má-li se jednat o plochu pro užívání veřejností, musí tomu odpovídat územní plán. Stěžovatelce je „*cestou výkladu měkkých pojmů*“ znemožňováno umístit na jejím pozemku konkrétní záměr. Žádné omezení znemožňující výstavbu na pozemcích stěžovatelky (např. vymezením veřejného prostranství) nebylo přijato. Správní orgány a krajský soud tak měly vycházet z toho, že územní plán ponechal prostor pro doplnění zástavby v rámci hlavního (přípustného) využití.

[10] Stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud náležitě nevypořádal výtku ohledně nestrannosti OÚP. Na obsah závazného stanoviska měl prokazatelně vliv orgán samosprávy, který nepřipustně zasáhl do pravomoci dotčeného orgánu a stavebního úřadu. Komise rady města je orgánem samosprávy podle § 122 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). V důsledku ovlivnění byly porušeny právní předpisy a narušena důvěra stěžovatelky a správní orgány měly bez ohledu na termín uplatnění této výtky reagovat. Stěžovatelka neuplatnila námitku podjatosti konkrétní osoby, ale upozornila na porušení zákonné právní úpravy působením orgánu jednoho z účastníků řízení na podobu závazného stanoviska.

[11] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, popř. aby zrušil také rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] NSS úvodem konstatuje, že neshledal důvod k přerušení řízení o kasační stížnosti do doby rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. 3 As 234/2022. Rozsudkem NSS ze dne 9. 10. 2023, čj. 3 As 234/2022-29, třetí senát zamítl kasační stížnost (jiné) navrhovatelky a v rozsudku konstatoval, že „*absence definice výrazu „proluka“ v územním plánu či v jiných právních předpisech nepředstavuje vadu, kvůli které by měl být § 3 odst. 3 územního plánu města Pardubice jako takový nezákonný. [...] jedná se o terminus technicus, kterému je přisuzován určitý význam, jenž jeho dosah omezuje. [...] Termín „proluka“ je stále běžně používaným výrazem, který lze předvídatelným a očekávatelným způsobem interpretovat*“. Věc vedená u NSS pod sp. zn. 5 As 312/2022 je skutkově odlišná od nyní projednávané věci a týká se odlišné žalobkyně. Pouhá podobnost žalobních (a následně kasačních) námitek nemůže být důvodem pro přerušení řízení v nyní projednávané věci.

[15] NSS neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, neboť z něj plynou jednoznačné odpovědi na stěžovatelkou údajně nevypořádané argumenty. Výkladem § 3 odst. 3 textové části územního plánu (a jeho aplikací na projednávanou věc) se krajský soud podrobně zabývá v bodech 21 a 22 napadeného rozsudku. Bod 22 odpovídá také na názory

pokračování

stěžovatelky, že podstatná regulace zastavitelnosti ploch plyne z navazujících ustanovení územního plánu a nová zástavba má být soustředěna do současně zastavěného území města. Podle krajského soudu „*stavební záměr musí (mimo jiné) respektovat všechny regulativy vztahující se k dotčenému území, které jsou obsaženy v územním plánu, nestačí, že stavební záměr vyhovuje pouze některým*“. Svůj závěr krajský soud podrobně rozvádí v bodech 29 až 31 napadeného rozsudku, kde vysvětluje, že podstatný je rozpor stavebního záměru s § 3 odst. 3 textové části územního plánu a ostatní posouzení je v takovém případě nadbytečné. Nelze přehlédnout, že stěžovatelka v kasační stížnosti polemizuje se závěry krajského soudu a námitku nepřezkoumatelnosti spojila rovněž s námitkou nesprávného právního posouzení, což by jistě nebylo možné, pokud by byl rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. NSS připomíná, že nesouhlas stěžovatelky s právním posouzením krajského soudu nemá vliv na jeho přezkoumatelnost. Kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tedy není důvodná. Zákonností posouzení krajského soudu se NSS zabývá dále.

[16] Stěžovatelka namítla nesprávný výklad § 3 odst. 3 textové části územního plánu ze strany krajského soudu a správních orgánů. Argumenty související s touto námitkou již podrobně posoudili nadřízený orgán OÚP, žalovaný a krajský soud. NSS se s jejich závěry plně ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje.

[17] Nadřízený orgán OÚP na str. 7 potvrzujícího závazného stanoviska konstatoval, že závazná část územního plánu musí být respektována jako celek bez ohledu na její strukturu. Záměr stěžovatelky je umísťován do zastavěného území do stabilizované funkční plochy BS – bydlení vícepodlažní sídlištní. Nová výstavba je ve funkční ploše BS přípustná (§ 5 odst. 1 textové části územního plánu), ale pouze při dodržení všech podmínek územního plánu. Namítaný § 3 textové části územního plánu sice vymezuje pojmy užívané v územním plánu, zároveň však stanovuje koncepci rozvoje území. Ve stabilizovaných plochách zastavěného území je podle § 3 odst. 3 textové části územního plánu možná pouze dostavba stávajících proluk, případně změny již zkolaudovaných staveb. Záměr stěžovatelky není dostavbou stávající proluky ani změnou využití již zkolaudované stavby, neboť je z urbanistického hlediska umísťován do vnitrobloku. K pojmu vnitroblok nadřízený orgán OÚP příležitostně odkázal na rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2020, čj. 1 As 297/2019-49, v němž NSS uvedl, že není-li pojem vnitroblok definován územním plánem, považuje se za něj prostor vymezený vnitřní hranou blokové zástavby. Vnitroblok (resp. bloková zástavba) nemusí být uzavřeným prostorem lemovaným existujícími budovami. Může být rovněž ohraničen domy, které jsou seskupeny do několika celků (tzn. nemusí se jednat o souvislou zástavbu budov), respektují souvislou uliční čaru a společně zřetelným způsobem oddělují uliční prostor od vnitřního prostoru mezi domy. Nadřízený orgán OÚP v tomto ohledu konstatoval, že prostor, do něhož je záměr stěžovatelky umísťován, je z urbanistického hlediska vnitroblokem, nikoliv mezerou mezi souvislou řadou domů stojících v jedné ulici, kde by se záměr spolupodílel na dotvoření uliční čary. Tento vnitroblok vymezený ulicemi Sakařova, Bezdíčkova, Sezemická a Ve Lhotkách není stavební prolukou. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na potvrzující závazné stanovisko a konstatoval, že jej považuje za smysluplné, objasněné, zákonné a věcně správné.

[18] Krajský soud v bodě 20 napadeného rozsudku odkázal na rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2022, čj. 10 As 316/2021-39, podle něhož není možný věcný či odborný přezkum

závazného stanoviska správními soudy. Správní soud se však musí „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 [...] úkolem správních soudů není přehodnocovat skutkové závěry správních orgánů, byl-li [...] skutkový stav věci zjištěn v nezbytně nutném rozsahu, přičemž skutkové závěry [...] korespondují s obsahem správního spisu a jsou logické“. V bodech 21 a 22 napadeného rozsudku se krajský soud ztotožňuje se závěry správních orgánů a blíže je rozvádí. Zejména odkazuje na ustálenou definici pojmu proluka, kterou se rozumí pozemek určený k zástavbě domem ve stávající souvislé zástavbě, tj. řadě pozemků, na kterých stojí domy, včetně volného nároží ulic (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, čj. 1 As 141/2020-35, z poslední doby též rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2024, čj. 8 As 35/2023-43, který klade důraz na to, že „návaznost záměru umístěného v proluce musí být stavebně-faktická, nikoliv jen územní“). Záměr stěžovatelky nespočívá ve změně využití zkolaudované stavby ani v dostavbě proluky. Již z tohoto důvodu je tedy nepřípustný, neboť nesplňuje jeden z regulativů vztahujících se k danému území (§ 3 odst. 3 textové části územního plánu).

[19] Podle NSS je zřejmé, že výklad § 3 odst. 3 textové části územního plánu krajským soudem není v rozporu s § 5 odst. 1 územního plánu. Není pravda, že krajský soud vyprazdňuje smysl regulace funkčních ploch a znemožňuje v nich zástavbu. Správní orgány a krajský soud stěžovatelce podrobně vysvětlily, že musí splnit veškeré regulativy územního plánu, nikoliv pouze ty, které stěžovatelka vytrhává z kontextu a izolovaně vykládá ve svůj prospěch. Naopak je to interpretace stěžovatelky, která je chybná a nezohledňuje veškerá pravidla vztahující se k území, v němž se nachází pozemek, který chce zastavět. Z posouzení krajského soudu ani správních orgánů nelze dovodit závěry o tom, že nevznikne-li zánikem stavby proluka, nelze na takovém místě stavět. Nic takového správní orgány ani krajský soud ve vztahu k posuzovanému záměru nevyslovily. Stěžovatelčiny úvahy o nemožnosti nahradit zaniklé solitérní stavby se také zcela mýlí se zjištěným skutkovým stavem (stěžovatelka hodlá zastavět zelený vnitroblok, na němž se žádná stavba dosud nenachází), a proto jsou irelevantní. NSS na tomto místě konstatuje, že ani stěžovatelčin výklad pojmu „proluka“ nemá oporu v právních předpisech ani související judikatuře.

[20] NSS shrnuje, že krajský soud a správní orgány vyložily § 3 odst. 3 textové části územního plánu (ve spojení s jeho dalšími regulativy) a pojem „proluka“ zákonným způsobem. Kasační námitka nesprávného výkladu citovaného ustanovení a pojmu „proluka“ není důvodná.

[21] Dále stěžovatelka namítla, že správní orgány vykládaly územní plán dlouhodobě jinak než nyní. Výklad § 3 odst. 3 textové části územního plánu podle ní nelze změnit toliko z důvodu změny příslušnosti správního orgánu v důsledku zavedení § 96b stavebního zákona. Stěžovatelka rovněž zastává názor, že zde existují dva rovnocenné výklady a přednost měl mít ten pro ni příznivější. K uvedené námitce NSS předně sděluje, že nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že jsou zde vedle sebe postaveny dva rovnocenné výklady. Naopak z výše uvedeného posouzení plyne, že krajský soud a správní orgány opírají svá rozhodnutí (resp. závazná stanoviska) v konkrétní věci stěžovatelky o všechny regulativy daného území, zatímco stěžovatelka svůj výklad zakládá pouze na některých pravidlech vytržených z kontextu a jiná zcela ignoruje. Krajský soud se uvedenými

pokračování

argumenty stěžovatelky zabýval v bodech 25 až 28 napadeného rozsudku. NSS se s tímto posouzením ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje.

[22] Předně je třeba uvést, že tvrzení o jinak rozhodnutých podobných případech a související důkazy stěžovatelka poprvé předestřela až v řízení o žalobě. V tomto typu řízení (o umístění stavby, v němž je podkladem závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona, resp. v rámci soudního přezkumu takového řízení) se ovšem uplatní koncentrační zásada ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, a proto se krajský soud novými tvrzeními o podobných případech nemohl zabývat ani provádět dokazování (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2021, čj. 10 As 103/2019-76). Krajský soud nad rámec nezbytného posouzení uvedl, že správní orgány jsou vázány vlastní ustálenou správní praxí. V daném případě se praxe OÚP při vydávání závazných stanovisek mohla začít utvářet až s účinností § 96b stavebního zákona, neboť předtím taková závazná stanoviska vydávána nebyla (resp. právní úprava byla nejasná, srov. důvodovou zprávu k novele stavebního zákona č. 225/2017 Sb.). Krajský soud rovněž přílehavě konstatoval, že v daném typu řízení nemohou být zásady předvídatelnosti a rovného zacházení argumentem, proč by správní orgány měly vyslovit kladné závazné stanovisko. Soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování musí být posuzován přísně individuálně. Jinými slovy skutečnost, že v okolí stavebního záměru stěžovatelky (hypoteticky) existují stavby, jež nesplňují dané požadavky, nemůže být sama o sobě důvodem pro vydání kladného závazného stanoviska (srov. rozsudek NSS čj. 10 As 316/2021-39). Stěžovatelčin argument, že správní orgány dříve vykládaly § 3 odst. 3 textové části územního plánu jinak, tedy ze všech uvedených důvodů nemůže obstát. Ani tuto kasační námitku neshledal NSS důvodnou.

[23] Stěžovatelka rovněž namítla nesprávné posouzení krajského soudu týkající se předběžných vyjádření OÚP. Také touto námitkou se již zabývaly nadřízený orgán OÚP v potvrzujícím závazném stanovisku (žalovaný se na něj v napadeném rozhodnutí odkázal) a krajský soud v bodě 24 napadeného rozsudku. Nadřízený orgán OÚP konstatoval, že vyjádření ze dne 13. 5. 2021 považuje za chybu OÚP, na níž byl ovšem OÚP upozorněn veřejností a Komisí pro urbanismus a architekturu. Chyba byla napravena vydáním navazujícího vyjádření ze dne 23. 6. 2021. Krajský soud doplnil, že správní orgány nezasáhly do legitimního očekávání stěžovatelky, neboť předběžná vyjádření OÚP nezakládala ustálenou, jednotnou a dlouhodobou správní praxi a jednalo se o nezávazná vyjádření, která nenahrazovala závazné stanovisko, o čemž byla stěžovatelka vždy poučena.

[24] NSS se ztotožňuje s výše popsány závěry a dodává, že vyjádření ze dne 21. 3. 2021 je nesouhlasné. OÚP v něm mj. sděluje, že měřítko záměru převyšuje stávající stavby, a odkazuje na dřívější vyjádření OÚP, které za splnění dalších podmínek připouštělo zástavbu toliko v západním okraji vnitrobloku, kde jsou stavby více rozestoupeny (a kde lze podle NSS uvažovat o splnění podmínky, že stavba bude umístěna v proluce). Vyjádření ze dne 13. 5. 2021 je ve vztahu k záměru stěžovatelky kladné, avšak bylo korigováno navazujícím vyjádřením ze dne 23. 6. 2021. V něm OÚP sděluje takové podmínky zástavby, které jednoznačně vylučují umístění stěžovatelčina záměru (např. „*hmotu nadzemní části novostavby rozdělit na menší bloky, které budou svým objemem podobné stávajícím BD – max. plocha 450 m²*“). Podle NSS je zcela zřejmé, že takováto vyjádření nemohla založit legitimní očekávání stěžovatelky, že k jejímu záměru (v podobě předložené v žádosti o vydání

rozhodnutí o umístění stavby) bude vydáno souhlasné závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona ve spojení s § 149 správního řádu. Kasační námitka tedy není důvodná.

[25] Další námitka stěžovatelky se týká nesprávného posouzení souladu stavebního záměru s § 5 odst. 5 textové části územního plánu. Také tuto argumentaci stěžovatelky již obsáhle vypořádaly nadřízený orgán OÚP a krajský soud a v podrobnostech lze odkázat na potvrzující závazné stanovisko a body 29 a 30 napadeného rozsudku. NSS shrnuje posouzení nadřízeného orgánu OÚP, podle něhož stěžovatelčin záměr narušuje charakter okolní zástavby, měřítko a urbanistickou strukturu. Správní orgány nezredukovaly stavební záměr na „několik čísel“, ale poctivě posoudily záměr vzhledem k charakteru okolní zástavby. Ta má drobné měřítko v podobě malých (popř. středně velkých) bytových domů a řadových rodinných domů. I přes odebranou hmotu ve středové části záměru a při ustupujícím čtvrtém nadzemním podlaží je záměr stěžovatelky masivní a spolu se zábořem většiny plochy vnitrobloku je vyloučeno jeho organické začlenění do stávající zástavby a vytvoření harmonického celku. Stěžovatelka se před správními orgány *de facto* dožadovala posouzení architektonické zdařilosti a přínosnosti jejího záměru a dále též přípustnosti „architektonicky současného“ domu v zástavbě z 60. let. To však v této věci není relevantní. Podstatné je, že záměr jednoduše nezapadá do drobného měřítka klidné předměstské lokality, v níž je typická nižší hustota zástavby. I po všech tvrzených úpravách ponechává záměr stěžovatelky pouhé fragmenty zeleně původního vnitrobloku, které dále rozděluje vstupní rampou, chodníky, parkovacími místy, přístřešky pro odpad a příjezdovou komunikací. Vnitroblok je tak ve skutečnosti téměř beze zbytku využit pro potřeby stěžovatelčina záměru, přitom zachování vnitrobloku je v dané lokalitě ve veřejném zájmu. NSS souhlasí s krajským soudem, že závěr nadřízeného orgánu OÚP je odůvodněný, logický a má oporu ve shromážděných podkladech. Ani tato kasační námitka není důvodná.

[26] NSS neshledal důvodnou ani námitku nesprávného posouzení zeleného vnitrobloku. Tvrzeními a důkazy týkajícími se umístění jiných bytových domů se krajský soud ani NSS nemohly zabývat (viz bod [22] tohoto rozsudku). Nadto jsou pro posouzení kasační námitky zcela dostatečné podklady ze správního a soudního spisu.

[27] Jak již bylo konstatováno výše, stěžovatelka hodlá umístit svůj záměr do vnitrobloku, jenž je ve skutečnosti zelenou plochou, kterou po desítky let užívají obyvatelé okolní zástavby. NSS má rovněž za prokázané, že záměr stěžovatelky by téměř beze zbytku zkonsumoval celý zelený vnitroblok a jeho současný způsob užívání. Krajský soud se v bodech 29 a 30 napadeného rozsudku dostatečně zabýval argumenty stěžovatelky týkajícími se zeleného vnitrobloku a jeho posouzení koresponduje s obsahy závazných stanovisek. Závěry krajského soudu nejsou zmatečné, naopak krajský soud správně poznamenal, že pro posouzení této věci je irelevantní, na základě jakého titulu veřejnost užívá vnitroblok. Územní plán nemusí nutně vymezovat veřejné prostranství. Plochy splňující podmínky § 34 obecního zřízení se stávají ze zákona veřejným prostranstvím, aniž je nutné vymezit je tak v územním plánu (podrobněji viz např. bod [48] rozsudku NSS ze dne 26. 4. 2024, čj. 10 As 223/2023-72). Dále NSS konstatuje, že „*přípustným využitím doplňkovým*“ funkční plochy BS je podle územního plánu též veřejná zeleň, což stěžovatelka ve svých úvahách zcela pomíjí. NSS nesouhlasí ani s tím, že by stěžovatelka nemohla na svém pozemku nic postavit. Správní orgány a krajský soud se zabývaly výhradně posouzením konkrétního stavebního záměru stěžovatelky a pouze ten shledaly rozporným s územním

pokračování

plánem, a tedy nerealizovatelným. Ze všech výše uvedených závěrů je zřejmé, že úvahy správních orgánů a krajského soudu jsou logické, podložené a mají oporu ve správním spise a právních předpisech. Nejedná se o žádný „výklad měkkých pojmů“, ale o ucelenou argumentaci. Kasační námitka nesprávného posouzení zeleného vnitrobloku není důvodná.

[28] Také námitku nesprávného posouzení „výtky ohledně nestrannosti OÚP“ neshledal NSS důvodnou. Podle NSS je tato námitka velmi obecná a správní orgány a krajský soud se s ní dostatečně vypořádaly (viz zejm. potvrzující závazné stanovisko a body 32 a 33 napadeného rozsudku, na které NSS v podrobnostech odkazuje). Stěžovatelka nepředestřela žádné konkrétní tvrzení o podjatosti úřední osoby ve smyslu § 14 správního řádu ani o tzv. systémové podjatosti. Není pravda, že na obsah závazného stanoviska měly prokazatelně vliv orgány samosprávy. OÚP ani nadřízený orgán OÚP se v závazných stanoviscích nijak nedovolávají závěrů Komise pro urbanismus a architekturu, která je toliko iniciativním a poradním orgánem rady města. Rovněž nelze než souhlasit s krajským soudem, podle něhož „ze samotného faktu, že se k určitému stavebnímu záměru vyjadřují prostřednictvím sdělovacích prostředků představitelé veřejnosti či samosprávy, nelze dovodit překročení kritické míry rizika systémové podjatosti, neboť je přirozené a běžné, že významnější stavební záměry vyvolávají politický a mediální zájem a že se k nim vyjadřují osoby z regionální i vrcholné politiky“.

4. Závěr a náklady řízení

[29] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[30] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 23. května 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu