



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. Michala Jantoše a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobce: **Ing. P. K.**
bytem X
zastoupený advokátkou Mgr. Barborou Klouda Jestřábovou
sídlem Hlinky 57/142a, 603 00 Brno

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

za účasti: **I. M. Z.**
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Ludvíkem Novotným, LL.M.
sídlem Václavské náměstí 76, 561 51 Letohrad

II. E.D, a. s., IČO X
sídlem L. 1873/36, X B.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2023, č. j. KUOK 129737/2022 ve věci opakovaného společného řízení,

takto:

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

Odůvodnění:

A. Vymezení věci

1. Žalobce a G. K. (dále jen „stavebníci“) oznámili Magistrátu města P. (dále jen „MMP“) podáním ze dne 13. 4. 2018 záměr stavby *Přístavba skladu k západní obvodové stěně výrobního objektu* na pozemcích parc. č. st. X a st. XA v k. ú. X, obec X. MMP vydal dne 2. 5. 2018 společný souhlas, kterým stavební záměr schválil. Na základě rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2018, č. j. 29 A 88/2018-47 MMP společný souhlas zrušil. Za účelem dalšího povolovacího procesu vydal MMP dne 30. 8. 2019 závazné stanovisko č. j. PVMU 112573/209 62 (dále jen „závazné stanovisko MMP I“), kterým shledal záměr přípustným. Usnesením žalovaného ze dne 15. 6. 2020 byl pověřen provedením řízení o žádosti stavebníků o dodatečné povolení stavby ze dne 6. 5. 2019 Magistrát města O., který ji zamítl rozhodnutím ze dne 22. 1. 2021, č. j. SMOL/021132/2021/OS/PS/Mie s odůvodněním, že nebyly splněny podmínky pro vedení řízení o dodatečné povolení stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
2. Usnesením žalovaného ze dne 6. 5. 2021 byl Magistrát města O. pověřen provedením opakovaného stavebního řízení ve věci shora uvedené stavby. Magistrát města O. opatřením z 10. 9. 2021 vyzval stavebníky mj. k doplnění žádosti o závazné stanovisko orgánu územního plánování. Dne 6. 12. 2021 vydal MMP závazné stanovisko č. j. PVMU 157884/2021 62 (dále jen „závazné stanovisko MMP II“), jímž opětovně shledal záměr přípustným. Na základě podnětu M. Z. (vlastnice sousedních nemovitostí) bylo ve zkráceném přezkumném řízení dle § 149 odst. 8 ve spojení s § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), závazným stanoviskem žalovaného ze dne 11. 4. 2022, č. j. KUOK 34774 (dále jen „závazné stanovisko KUOK“) změněno závazné stanovisko MMP I tak, že záměr byl označen za nepřípustný pro nesoulad s Územním plánem města P. (dále jen „ÚP P.“) a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Současně jím bylo zrušeno závazné stanovisko MMP II, protože toto stanovisko vůbec nemělo být vydáno s ohledem na to, že bylo stále platné závazné stanovisko MMP I.
3. Magistrát města O. (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 20. 6. 2022, č. j. SMOL/157489/2022/OS/PS/Mie žádost žalobců v rámci opakovaného stavebního řízení zamítl. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání. Jelikož v něm namítal výhradně nezákonnost závazného stanoviska KUOK, požádal žalovaný Ministerstvo pro místní rozvoj o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska KUOK. Ministerstvo závazným stanoviskem ze dne 4. 11. 2022, č. j. MMR-70548/2022-81 (dále jen „závazné stanovisko ministerstva“) potvrdilo závazné stanovisko KUOK. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 6. 2022 potvrdil.

B. Shrnutí obsahu podání účastníků a osoby zúčastněné na řízení

4. Žalobce se žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Předně namítal, že žalovaný své rozhodnutí opřel o závazné stanovisko KUOK, které bylo vydáno ve zkráceném přezkumném řízení. Následně bylo potvrzeno ministerstvem, aniž se mohl žalobce v řízení relevantně procesně bránit. Žalovaný přehlédl bod 7.1.5. ÚP P. a měl za to, že žalobce musel prokázat územní studií splnění podmínek přípustnosti záměru dle 7.1.3. písm. k) ÚP P. Bez dalšího pak přikročil k tomu, že rozhodl o nepřípustnosti záměru, aniž provedl dokazování nebo poučil žalobce, že neshledal prokázané podmíněně přípustné využití a žalobce tedy má

předložit novou územní studii, případně další důkazy. Tím byl žalobce zkrácen na svých procesních právech.

5. Dále žalobce rozporoval závěr dotčených orgánů, že záměr přístavby neodpovídá měřítku úměrnému potenciálu území. Tento závěr je dle žalobce nepřekoumatelný. Podle žalobce nemá záměr negativní dopad na celkovou zastavěnost území, protože dle bodu 7.1.5 ÚP P. se za změnu zastavěnosti nepovažuje přístavba stávajících objektů a dostavba proluk. Tento bod ÚP P. v dotčené orgány zcela ignorovaly. S odkazem na něj žalobce uvedl, že stávající zástavba je řádně povolena, a tedy souladná s ÚP P. a odpovídá také měřítku úměrnému potenciálu území. V rozhodnutí není uvedeno, jaká je přípustná míra zastavění pozemků. U žalobce je míra zastavění srovnatelná s okolními pozemky. Realizací záměru se zvýší zastavěnost z 24 % na 29 %. Žalobce vlastní pozemky o celkové výměře 4 800 m², z nichž 2 000 m² slouží pro nerušivou výrobu, zbývající část tvoří zeleň, stavba pro rodinnou rekreaci a její doplňkové stavby. K tomu žalobce navrhl k důkaz listinami, v nichž porovnal zastavěnost okolních pozemků.
6. Žalobce dále nesouhlasil s tvrzením, že záměr není v souladu s charakterem území, nesplňuje podmínky podmíněně přípustného využití dotčené plochy, nerozvíjí hodnotnou strukturu zástavby a nerespektuje charakter těchto hodnotových struktur. Podle žalobce přístavba cití historickou zastavěnost území. Objekt je umístěn v hloubi pozemku parc. č. st. X a 16 m od hranice návsi za 2 m vysokou zdí a jeho střídá hmota (půdorys i výška) negativně neovlivní chráněné hodnoty dle bodu 3.3. ÚP P. Realizací záměru je částečně pohledově zakryta plechová stavba pro výrobu a skladování. Plochá střecha není v rozporu s ochranou hodnot území, současně podpoří minimalizaci pohledového vnímání z veřejného prostranství i okolních domů. K tomu žalobce k důkazu navrhl znázornění přístavby skladu a *streetview* z let 2018 a 2019.
7. Tím, že se přístavba skladu nachází v hloubi pozemku, nenaruší podle žalobce sevřenou řadovou zástavbu. Fasáda opatřená tradiční zatíranou omítkou naopak charakteru okolní zástavby stávající stavbu přibližuje. Nelze souhlasit s tvrzením, že další zastavování pozemku žalobce na úkor volných ploch je nepřípustné. Dle bodu 7.1.5 ÚP P. se totiž přístavbou skladu zastavěnost nemění. Navíc dotčené orgány neuvedly žádnou úvahu, co je ještě měřítko úměrné potenciálu zástavby. Z umístění záměru i pohledu na něj je zřejmé, že nemá jak omezovat rekreační charakter vnitrobloku ani jeho zeleň, neboť byl postaven na místě původně zpevněné plochy a polovinu jeho střechy tvoří stříška, která se na místě nacházela před realizací záměru. Žalobce poukázal na to, že objekt kanceláří a prodejny na hraně návsi byl řádně povolen. Totéž platí o přímo sousedním objektu. Přístavba skladu přitom není na návsi. K tomu navrhl důkaz širšími pohledy z let 2011 a 2019 zachycenými z mapového portálu. Podle žalobce nedošlo k nepřípustnému zastavění vnitrobloku, které by výraznou měrou negativně omezilo jeho rekreační charakter a zeleň. K tomu žalobce opětovně poukázal na bod 7.1.5 ÚP P. a uvedl, že vlastní pozemky o celkové výměře 4 800 m², z nichž 2 000 m² slouží pro nerušivou výrobu, zbývající část tvoří zeleň, stavba pro rodinnou rekreaci a její doplňkové stavby. Podle žalobce je bod 7.1.5. písm. a) první odrážka ÚP P. speciální vůči bodu 7.1.3 písm. k) ÚP P., proto nebylo nutné k přípustnosti záměru dokládat územní studii. Je tak nesprávné tvrzení žalovaného, že studie Ing. arch. F. neprokazuje soulad záměru s charakterem území a že je záměr v měřítku úměrnému potenciálu území.
8. Žalovaný nad rámec argumentace obsažené v napadeném rozhodnutí, kterou soud zmíní v hodnotící části rozsudku, uvedl, že předmětem posouzení nebyla zastavěnost konkrétního pozemku, nýbrž byl posuzován charakter zástavby, a to jak areálu K. S. s. r. o, ke kterému

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

záměr náleží, tak i charakter historického jádra D. K bodu 7. 1. 5. ÚP P. uvedl, že není speciální k bodu 7.1.3. písm. k) ÚP P. Žalobce si z ÚP P. vybral je ta ustanovení, která mu vyhovují a odhlíží od dalších, která jsou pro věc relevantní. Žalobcův záměr nerespektuje ani historickou strukturu zástavby ani není v souladu s jejím charakterem, nerozvíjí hodnotu struktury zástavby a nerespektuje charakter těchto hodnotných struktur. V závazném stanovisku KUOK nebyla napadána územní studie, nebyl vznesen požadavek na vypracování územní studie nové. Ohledně měřítka úměrného potenciálu a vykazovaných hodnot žalovaný odkázal na úvahy na str. 8 závazného stanoviska KUOK. Podotkl, že urbanistické hodnoty v území lze jen stěží označit reálnou hodnotou, kterou by bylo možné matematicky vyjádřit. Ohledně vyčíslení zastavěnosti pozemku parc. č. st. X a porovnání se zastavěností ostatních pozemků žalovaný uvedl, že ve vztahu k charakteru struktury zástavby nemá uvedení reálné zastavěnosti jen určitých pozemků vypovídající schopnost. Záměr nectí kompaktní zástavbu jednotlivých hanáckých statků, nenavazují na něj ani původní hospodářské objekty či stodoly. Další postupné rozšiřování zástavby areálu jen dále prohlubuje absenci respektu k charakteru území. Pokud je vnitroblok zastavěn stavbami rekreačního charakteru, nelze se spokojit se závěrem, že je to v souladu s charakterem území a je naplněn požadavek ÚP P. Zeleň musí být vždy v určitém poměru přítomna. Z pohledu sousedních vlastníků nemovitostí dochází k výraznému omezení zeleně a jejího propojení se sousedními pozemky. Zástavba obytného vnitrobloku negativně omezila jejich rekreační charakter a zeď, která má výrazný vliv na mikroklima a kvalitu a pohodu bydlení. Každý by měl svou měrou zeleně přispět k optimálnímu bydlení a nikoli čerpat ze zeleně na sousedních pozemcích.

9. Osoba zúčastněná na řízení I. navrhla zamítnutí žaloby. Žalobce podle ní manipuluje s fakty a uvádí zastavěnost pouze některých parcel a nepočítá plochy pozemků zahrad a ostatní plochy. Pokud územní plán omezuje procento zastavění, vztahuje se to vždy k pozemkům jednoho vlastníka v ploše, zastavěnost se počítá z plochy všech na sebe navazujících pozemků vlastníka. Dále se konkrétněji věnovala zastavěnosti areálu žalobce a míře zastavěnosti ostatních pozemků. Upozornila na zavádějící a nesprávné údaje v tabulce zastavěnosti doložené žalobcem. Podotkla, že výroba žalobce není nerušivá, zejm. dopravou ruší své okolí. Pro rodinnou rekreaci neslouží žádná stavba, žalobce účelově dosáhl změny zápisu v R. a snaží se přesvědčit úřady, že nelegální stavby příslušenství pro koně na pozemku parc. č. XB jsou stavbami doplňkovými ke stavbě pro rodinnou rekreaci a nepotřebují povolení. Podle webových stránek společnosti slouží soukromá jízdná na parc. č. st. XC firmě k testování výrobků. Uvedla, že záměr je nutné posuzovat společně s halou na pozemku parc. č. st. XD a dalšími přístavbami (skladová hala parc. č. st. XE). Dokazuje to i požárně bezpečnostní řešení vypracované pro přístavbu v roce 2018. K vyčerpání potenciálu pro výstavbu, zamezení kontinuálnímu propojení a zástavby neodpovídající charakteru území osoba zúčastněná na řízení odkázala na jí připojené fotografie pořízené z jejího pozemku a záhumenní cesty. K charakteru zástavby i zastavěnosti připojila též letecké snímky a navrhla provedení důkazu leteckými mapami na stránkách maps.google.cz a mapy.cz. Přístavba má omítkovou fasádu, z čehož žalobce mylně dovozuje, že se tímto překryje celý areál společnosti, vymykající se ostatním stavbám okolo historické návsi. Fotografický materiál dodaný žalobcem prokazuje nepatřičnost celého areálu. Sklad obraz viditelný z návsi nijak nezlepšuje, ubírá uvnitř areálu další část chybějících parkovacích kapacit, což zhoršuje dopravní zátěž okolí. V okolí návsi sice jsou zrekonstruované objekty, ale jejich hmotové řešení je většinou typické pro hanácké statky. Ocelové haly hustě postavené až k záhumenní cestě jsou pouze na pozemcích žalobce, administrativní budova

jako jediná na návsi nemá sedlovou střechu. Přístavba skladu negativně ovlivňuje kvalitu bydlení v okolním prostředí, rozšiřuje se zástavba vnitrobloku, který má sloužit k relaxaci. Odkázala na zákaz využití ploch SX v bodě 7. 1. 4. ÚP P. s tím, že vnitrobloky by měly být se zelení a mít rekreační charakter. To stavba vylučuje na pozemcích žalobce i sousedních vlastníků, kteří jsou rušeni statickou i dynamickou dopravou související s provozem areálu v míře vymykající se potřebám území, hlukem a dalšími vlivy spojenými s průmyslovou výrobou. Výklad bodu 7.1.5. žalobcem je chybný a popírá smysl stanovení využití ploch.

C. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (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.). Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a rozhodl bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s.

K využití zkráceného přezkumného řízení

11. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že závazné stanovisko KUOK bylo vydáno ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu za použití § 149 odst. 8 správního řádu a bylo součástí spisu jako závazný podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu. Závazné stanovisko KUOK bylo žalobci doručeno na vědomí. Po jeho vydání stavební úřad účastníky informoval přípisem ze dne 2. 5. 2022 o tom, že do spisu byly založeny nové podklady, mezi kterými bylo i závazné stanovisko KUOK. Dne 23. 5. 2022 tentýž správní orgán uvědomil účastníky o tom, že se mohou vyjádřit k podkladům. Následně bylo dne 20. 6. 2022 vydáno rozhodnutí o zamítnutí žádosti stavebníků. Žalobce v odvolání proti rozhodnutí brojil proti závaznému stanovisku KUOK, které však ministerstvo svým závazným stanoviskem potvrdilo a námitky žalobce vypořádalo. Vypořádání námitek pak žalovaný přejal do napadeného rozhodnutí.
12. Žalovaný k této námitce uvedl, že postup dle § 149 odst. 8 správního řádu není správním řízením a ustanovení o přezkumném řízení se na něj použití toliko přiměřeně. Podle žalovaného tak nedošlo k porušení práv žalobce (str. 7 napadeného rozhodnutí).
13. Podle § 98 správního řádu platí, že *jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.*
14. Ustanovení § 149 odst. 8 správního řádu stanoví, že *nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno; závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.*
15. Konečně podle § 156 odst. 2 správního řádu platí, že *vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.

16. K přezkumu závazných stanovisek je třeba obecně uvést, že ustanovení o přezkumném řízení se pro přezkum závazného stanoviska dle § 149 odst. 8 správního řádu použijí pouze přiměřeně (§ 156 odst. 2 správního řádu). Účastníky přezkumného řízení, jehož předmětem je přezkum rozhodnutí, jsou ve smyslu § 95 odst. 4 správního řádu *účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci*. Toto ustanovení platí také pro zkrácené přezkumné řízení. V případě přezkumu závazných stanovisek ale původním řízením ve smyslu § 95 odst. 4 správního řádu nelze vnímat samotné územní či stavební, resp. společné řízení. Nelze za něj označit ani postup k vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu, neboť závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími, ale úkonem podle části čtvrté správního řádu a při jejich vydávání je třeba postupovat dle jeho § 154 správního řádu. Účastníkům *hlavního* řízení, pak závazná stanoviska obvykle nejsou ani samostatně doručována a stávají se součástí spisu jako podklad pro rozhodnutí. Jestliže před vydáním závazného stanoviska neprobíhá správní řízení s účastníky, nelze dotčeným osobám postavení účastníků přiřknout ani v rámci přezkumu tohoto závazného stanoviska (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 168/2018-107, č. 4201/2021 Sb. NSS). Správní řád tak výslovně nepočítá s tím, že by účastníci *hlavního* řízení byli účastníky *řízení* o přezkumu závazného stanoviska a měli mít možnost se před *rozhodnutím* o změně či zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení vyjádřit, případně v něm navrhnout důkazy. Je pravdou, že v určitých situacích, zejména dojde-li ke změně či zrušení závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu v odvolacím řízení, je vhodné dát účastníkům *hlavního* řízení jakožto dotčeným osobám prostor pro vyjádření (srov. odst. 65 posledně uvedeného rozsudku NSS). Je tomu tak proto, že proti rozhodnutí odvolacího orgánu již není odvolání přípustné.
17. V této věci tomu ale bylo jinak. Ke změně závazného stanoviska MMP I došlo před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu. Žalobce se mohl k závaznému stanovisku KUOK vyjádřit v rámci svého práva vyjádření k podkladům dle § 36 odst. 3 správního řádu ještě před rozhodnutím stavebního úřadu. Mohl také označit nové důkazy (např. novou územní studii), ale neučinil tak. Své námitky žalobce uplatnil v rámci podaného odvolání a tyto námitky vypořádalo ve svém závazném stanovisku ministerstvo. Krajský soud tak nesouhlasí s tím, že byl žalobce zbaven možnosti bránit se a reagovat v rámci vedeného řízení. Procesní práva žalobce nebyla dotčena. Námitka žalobce není důvodná.

Nezákonné posouzení souladu záměru s ÚP P.

18. Situace v lokalitě vypadá následovně:



(obrázek převzat z územní studie D. – přístavba skladu; samotná přístavba je na obrázku vyznačena modrou barvou)

19. Dotčené orgány na úseku územního plánování dospěly k závěru, že záměr není souladný s ÚP P. Rozhodnutí stavebního úřadu na základě závazného stanoviska KUOK (str. 4 a 5 rozhodnutí stavebního úřadu a str. 7 a 8 závazného stanoviska KUOK) k této otázce uvádí, že se záměr nachází ve stabilizované ploše smíšené obytné (SX) a splnil podmínku prostorového uspořádání (tj. maximální výšku zástavby 7/10 m stanovenou pro dotčenou plochu v příloze č. 1 textové části územního plánu). Nesplnil však další požadavky stanovené ÚP P. Orgán územního plánování poukázal na bod. 3.3.4, dle něž je nutné *chránit a rozvíjet hodnotnou strukturu zástavby a respektovat charakter těchto struktur při dostavbách, přístavbách a změnách staveb*. Dále odkázal na body 7.1.3 a 7.1.4 ÚP P., které upravují podmíněně přípustné a nepřípustné využití ploch SX. Jako *podmíněně přípustné* jsou upraveny pozemky staveb a zařízení pro nerušivou výrobu, nerušivé služby a *sklady v měřítku úměrném potenciálu území a v souladu s jeho charakterem* (splnění podmínek bude prokázáno územní studií s důrazem na dopravní obslužnost). Jako nepřípustné jsou stanoveny pozemky, stavby a zařízení neuvedené jako hlavní, přípustné nebo podmíněně přípustné využití, u kterých nebylo prokázáno splnění stanovených podmínek, dále zástavba obytných vnitrobloků, která by výraznou měrou negativně omezila jejich rekreační charakter a zeleň.
20. Územní studie doložená žalobcem nazvaná D. – *přístavba skladu* neobsahuje dle dotčeného orgánu žádné úvahy o charakteru území ve vztahu k umístění záměru a jeví se více jako pasport staveb než jako územně plánovací podklad.
21. *Struktura zástavby* je dle dotčeného orgánu daná rozmístěním, velikostí, členěním a vzájemnými prostorovými vztahy jednotlivých staveb na určitém území. Pro konkrétní území historického jádra D. jsou základní prostorové vazby v tomto území dané kompaktní zástavbou jednotlivých hanáckých statků, jejichž obytná část je umístěna v čele navazujících

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

pozemků, na hranici veřejného prostranství návsi, na ni navazují další, většinou původní hospodářské objekty a stodoly, často uspořádané tak, že vytvářejí zástavbu uzavřeného dvoru, přiléhající vzájemně k obdobné zástavbě na sousedních pozemcích. Dále potom navazují zahrady a sady ukončené záhumenní cestou. Podél záhumenní cesty se začínají realizovat nové objekty bydlení, vnitrobloky zůstávají povětšinou zcela nezastavěné se zelení zahrad, které vytvářejí rekreační zázemí obytného území. *Tento způsob struktury je hodnotou v území, která je i předmětem ochrany v ÚP P.* V jediném případě je tato struktura narušena novodobým zastavěním objektem v hraně veřejného prostranství návsi, nerespektující kompaktní uspořádání na návsi a s pokračujícími ocelovými halami v celém rozsahu pozemků, až k záhumenní cestě, bez respektování charakteru nezastavěné části zahrad vnitrobloku. Jedná se o areál firmy, jejíž součástí je i posuzovaný záměr.

22. Z hlediska regulativu *sklady v měřítku úměrném potenciálu území* dále dotčený orgán uvedl, že areál firmy, ve kterém je záměr umístěn, zcela saturoval veškerý potenciál pro výstavbu na daných pozemcích a zamezil vzájemnému kontinuálnímu propojení a působení relaxační zeleně zahrad vnitrobloku. Již stávající zástavba areálu je zcela neúměrná potenciálu území ve smyslu možného zastavění a další zastavování na úkor volných ploch je proto nepřípustné. Obdobně lze konstatovat, že zástavba v areálu firmy neodpovídá *charakteru území*, který je primárně určen nastíněnou strukturou zástavby a výraznou porcí zeleně, další postupné rozšiřování zástavby areálu jen dále prohlubuje absenci respektu k charakteru území. Z uvedeného vyplývá, že záměr nesplňuje podmínku podmíněně přípustného využití ploch SX a je tedy nepřípustným využitím dle bodu 7.1.4. ÚP P.
23. Ministerstvo shodně dospělo k závěru, že záměr nesplňuje požadavky stanové ÚP P, tj. záměr neodpovídá měřítku úměrnému potenciálu území, není v souladu s charakterem území [nesplňuje podmínky podmíněně přípustného využití dotčené plochy (SX)], nerozvíjí hodnotnou strukturu zástavby a nerespektuje charakter těchto hodnotných struktur. Uvedlo, že záměr je součástí areálu firmy K S, s.r.o., který zcela saturoval veškerý potenciál pro výstavbu na svých pozemcích a zamezil vzájemnému kontinuálnímu propojení a působení okolních zahrad. Zástavba v tomto areálu neodpovídá charakteru území, který je primárně určen strukturou zástavby vycházející z historického jádra D, ve kterém se záměr nachází, a pro jehož území jsou základní prostorové vazby dané kompaktní zástavbou jednotlivých hanáckých statků, jejichž obytná část je umístěna v čele navazujících pozemků, na hranici veřejného prostranství (návsi), na kterou navazují další, většinou původní hospodářské objekty a stodoly, uspořádané zejména tak, že vytvářejí zástavbu uzavřeného dvoru, přiléhající vzájemně k obdobné zástavbě na sousedních pozemcích. Tento způsob struktury, zástavby, který plně odpovídá definici uvedené v kap. A ÚP P., je hodnotou území, která je i předmětem ochrany v územním plánu. Posuzovaný záměr přispívá k narušení této struktury. Další zastavování areálu výše zmíněné firmy na úkor volných ploch (bez respektu k charakteru území), je nepřípustné. Na základě výše uvedeného záměr neodpovídá ani měřítku úměrnému potenciálu území a není v souladu s jeho charakterem. Dle ministerstva se jedná rovněž o nepřípustný záměr dle bodu 7.1.4 ÚP P., protože se jedná o zástavbu vnitrobloků, která by výraznou měrou negativně omezila jejich rekreační charakter a zeleň. Územní studie doložená žalobcem měla dle ÚP P. prokázat soulad záměru s charakterem území, a zdaje záměr v měřítku úměrném potenciálu území, a to vše s důrazem na dopravní obslužnost. Prokázání těchto skutečností je podle územního plánu podmínkou pro podmíněně přípustné umístění záměru do dotčené plochy dle bodu 7.1.3 písm. k) ÚP P. Ministerstvo ověřilo, že územní studie nesplnila svůj účel, jelikož neobsahuje žádné úvahy, komentáře, srovnání zjištěných skutečností, či argumentace pro potvrzení optimálního

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

řešení. Územní studie postrádá konkrétní odůvodnění navrženého řešení. Odůvodnění navrženého řešení není podloženo žádnými konkrétními a odbornými důkazy. Zpracovatel územní studie se omezil pouze na popis záměru a území jím dotčeného (str. 8 napadeného rozhodnutí a str. 5 až 8 závazného stanoviska ministerstva).

24. Podle § 96b odst. 3 stavebního zákona *v závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.*
25. 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.*
26. Závazné stanovisko dotčeného orgánu podle § 149 správního řádu je typickým příkladem úkonu, který byl závazným podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, a který lze na základě citovaného § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Soud ve správním soudnictví je pak v rozsahu žalobních bodů oprávněn přezkoumat zákonnost závazného stanoviska, které bylo podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí.
27. K samotným závěrům dotčených orgánů krajský soud uvádí, že k možnosti přezkumu závazných stanovisek existuje ustálená judikatura NSS, z níž vyplývá, že 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. Platí však, že správní soud stejně jako při přezkumu jiných odborných otázek sám nemůže přezkoumávat věcnou správnost odborných závěrů závazného stanoviska. Takové posouzení náleží orgánu, který má pro takové posouzení odborné znalosti. Správní soud je oprávněn přezkoumávat odborná stanoviska dotčených orgánů a jejich potvrzení či změny vydané nadřízenými orgány v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí. Nejedná se o nekritické převzetí závěrů podkladových stanovisek. Správní soud, aniž by závazné stanovisko hodnotil po odborné stránce (k tomu nemá odborné znalosti), se musí zabývat zejména otázkou, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech, zda dotčené orgány přihlížely 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).
28. Relevantní ustanovení ÚP P. zní takto (*důležité pasáže zvýraznil soud tučně pro přehlednost*):
3.3.4 *Chránit a rozvíjet kulturní a civilizační hodnoty obce:*
c) ***chránit a rozvíjet hodnotnou strukturu zástavby***, zejména historické jádro města, blokový typ zástavby a historická jádra původních vesnic – D., Č., K. (nám. J. V. S.) a Žešov, tzn. respektovat charakter těchto struktur při dostavbách, přístavbách a změnách staveb.

7 Podmínky využití ploch

Pro jednotlivé druhy ploch s rozdílným způsobem využití platí zároveň: Převažující část plochy je určena pro pozemky a stavby uvedené v hlavním využití (pokud je stanoveno). Ostatní část plochy lze využít zejména pro pozemky a stavby uvedené v přípustném využití. Rovněž je možné tuto část plochy využít pro pozemky a stavby uvedené v podmíněně přípustném využití při splnění

stanovených podmínek. Není-li hlavní využití stanoveno, lze využít celou plochu ve prospěch pozemků a staveb uvedených v přípustném využití i v podmíněně přípustném využití. Plochu nelze využít ve prospěch pozemků a staveb uvedených v nepřípustném využití. **Využití ploch musí zohlednit požadavky prostorového uspořádání, požadavky základní koncepce rozvoje území, ochrany a rozvoje jeho hodnot a další ustanovení územního plánu.**

7.1 Plochy smíšené obytné (SX)

7.1.3 Podmíněně přípustné využití, přičemž pozemky, stavby či zařízení uvedené níže lze do území umístit za podmínky prokázání, že jejich řešení, včetně zajištění nároků statické dopravy, je v souladu s požadavky na ochranu hodnot území (viz bod 3.3.) a jejich provoz nesníží kvalitu obytného prostředí souvisejícího území, **neohrozí jeho hodnoty a nepřiměřeně nezvýší dopravní zátěž v obytných lokalitách:**

k) pozemky staveb a zařízení pro nerušivou výrobu, nerušivé služby a **sklady v měřítku úměrném potenciálu území a v souladu s jeho charakterem (splnění podmínek bude prokázáno územní studií s důrazem na dopravní obslužnost);**

7.1.4 Nepřípustné využití

a) pozemky, stavby a zařízení neuvedené jako hlavní, přípustné nebo **podmíněně přípustné využití, u kterých nebylo prokázáno splnění stanovených podmínek,**

d) zástavba obytných vnitrobloků, která by výraznou měrou negativně omezila jejich rekreační charakter a zeleň.

7.1.5 Podmínky prostorového uspořádání

a) ve stabilizovaných plochách

stávající procento zastavění se nemění, přičemž za změnu se nepovažuje: dostavba jednotlivých proluk ani nástavby, ani výstavba podzemních garáží, ani výstavba souvisejících drobných staveb a jednotlivých garáží, ani **přístavby stávajících objektů (bez nutnosti zpracování územní studie).**

29. Předně se krajský soud zabýval tím, zda měly dotčené orgány vycházet z bodu 7.1.5 ÚP P. Žalobce totiž namítal, že předmětný bod je speciální oproti ostatním ustanovením ÚP P., které byly dotčenými orgány hodnoceny, zejména bodu 7.1.3 písm. k).
30. Plocha SX označuje plochy smíšené obytné, přičemž podmínky pro jejich využití územní plán stanovuje v bodě 7.1. Vymezuje hlavní využití (bod 7.1.1.), přípustné využití (bod 7.1.2.), podmíněně přípustné využití (bod 7.1.3.) a nepřípustné využití (bod 7.1.4.). V bodě 7.1.5. pak stanoví podmínky prostorového uspořádání, které podle bodu 7. musí být zohledněny v rámci využití ploch.
31. Žalobce ve své argumentaci pomíjí logickou návaznost bodu 7.1.5. na předchozí body stanovující způsoby využití plochy smíšené obytné. Způsob využití plochy je podle územního plánu trojí. Plochu je možné pro konkrétní záměr využít, pokud lze záměr podřadit pod jeden z možných způsobů využití plochy (hlavní, přípustné, podmíněně přípustné). Lze-li pro záměr danou plochu využít, stanoví dále bod 7., že při využití plochy musí být též zohledněny požadavky prostorového uspořádání a požadavky základní koncepce rozvoje území, ochrany a rozvoje jeho hodnot (zejména bod 3 ÚP P.) a další ustanovení územního plánu. Je tak logické, že posuzování podmínek bodu 7.1.5. je namístě až v případě, je-li danou plochu možné pro konkrétní záměr využít. Bod 7.1.5. tak netvoří osamocenou kategorii dalšího možného využití plochy, ale dále konkretizuje podmínky, které je třeba v rámci přípustného využití ploch splnit. Nelze proto souhlasit s žalobcem, že bod 7.1.5. je speciálním ustanovením, které nepožaduje pro záměr územní studii. Jelikož

záměr žalobce nesplňoval dle dotčených orgánů podmínky využití plochy smíšené obytné, bylo nadbytečné, aby se dotčené orgány zabývaly podmínkami uvedenými v bodu 7.1.5. Navíc dotčené orgány autonomně posoudily souladnost záměru žalobce s ÚP P. a dospěly k závěru, že souladný není (k tomu dále). Námitka žalobce by tak byla namístě v situaci, kdy by dotčené orgány shledaly záměr nepřipustným pouze z důvodu nepřezkoumatelné územní studie. Tak tomu ale nebylo. Dále je vhodné uvést, že předmětné ustanovení pojednává o procentuální míře zastavění. Tento typ regulativu však nebyl vůbec posuzován (viz dále). Žalobce se tak mylí, když dovozuje soulad záměru s odkazem na splnění podmínek bodu 7.1.5.

32. Krajský soud nesouhlasí ani s dalšími námitkami žalobce. Dotčené orgány v návaznosti na podmínky dané lokalitou vyložily klíčové pojmy *struktura zástavby*, *měřítko úměrné potenciálu území* a *charakter území*. Jejich úvahy, které jsou popsány výše, jsou logické, srozumitelné a ve všech směrech přezkoumatelné. Nelze souhlasit s žalobcem, že by v závazných stanoviscích mělo být uvedeno, jaká míra či měřítko je ještě přípustná a jakou mají tato kritéria reálnou hodnotu. Dotčené orgány popsaly, jak vypadá typická zástavba v lokalitě (obytná část na hranici návsi, na ni navazující další, většinou původní hospodářské objekty a stodoly, často uspořádané tak, že vytváří zástavbu uzavřeného dvoru, přiléhající vzájemně k obdobné zástavbě na sousedních pozemcích; dále potom navazují zahrady a sady ukončené záhumenní cestou; vnitrobloky zůstávají povětšinou zcela nezastavěné se zelení zahrad, které vytvářejí rekreační zázemí obytného území). Tu porovnály se zástavbou, která se nachází na pozemcích žalobce, a dospěly (zjednodušeně řečeno) k závěru, že ty jsou zastavěny v takové míře, že již nelze shledat jako přípustnou jakoukoliv další zástavbu.
33. Závazná stanoviska dotčených orgánů ani ÚP P. v bodech 3.3.4 a 7.1.3 nepojednávají o procentuální míře zastavění pozemků, ale o tom, že stavby musí odpovídat struktuře okolní zástavby, charakteru území a být úměrné měřítku potenciálu území. Ani jeden z těchto pojmů (zejména pak poslední z nich) není synonymem pro procentuální míru zastavěnosti. Ta v podstatě určuje pouze velikost půdorysu stavby ve vztahu k velikosti pozemku, kdežto měřítko úměrné potenciálu a další použité pojmy dle výkladu dotčených orgánů míří na synergické posouzení vícero vlastností staveb a pozemku, tj. nejen velikost půdorysu, ale i výšku staveb, jejich počet, umístění staveb na pozemku atd. Nejde tedy o pouhé matematické vyjádření zastavěnosti na úkor velikosti pozemku, ale celkové odborné posouzení vícero uvedených veličin. V tomto směru soud plně souhlasí s vyjádřením žalovaného, že urbanistické hodnoty v území lze jen stěží vyjádřit konkrétním číslem. Tyto hodnoty byly popsány slovně tak, že dotčené orgány vymezily, co je pro zástavbu v lokalitě typické. Úvahy žalobce o tom, nakolik se zvýšila zastavěnost jeho pozemků a jak si v tomto ohledu stojí s pozemky ostatních vlastníků v okolí, jsou tedy mimoběžné. Tento závěr je plně souladný s ÚP P., který v příloze č. 1 pro plochu č. XF, v níž se záměr nachází (str. 7 závazného stanoviska KUOK), nestanoví jako podmínku prostorového uspořádání procentuální míru zastavěnosti pozemku. Proto soud neprovedl ani žalobcem navržené důkazy, které měly osvětlit míru zastavěnosti pozemků žalobce a okolních pozemků (listiny nazvané *Porovnání zastavěnosti*).
34. Pro věc není relevantní, že ostatní zástavba na pozemcích žalobce byla řádně povolena. Ta nebyla předmětem řízení. Dotčené orgány však přesvědčivě vysvětlily, že veškerý vnitroblok, který je pro zástavbu v lokalitě typický, a který by měl být ohraničen na straně návsi zástavbou a na druhé straně záhumenní cestou, byl již zcela zastavěn (což také zjevně vyplývá z obrázku výše), proto je jakákoliv další zástavba z hlediska ÚP P. nepřipustná.

Ohledně tvrzení žalobce ke kompaktnímu uspořádání návsi krajský soud navíc podotýká, že pasáž o nerespektování kompaktního uspořádání původních hanáckých statků je uvedena jen pro ilustraci a byla zmíněna pro vykreslení celkového charakteru urbanistické struktury. V napadeném rozhodnutí a v závazném stanovisku ministerstva se výslovně uvádí, že tato skutečnost *nebyla předmětem posuzování záměru a ani nebyla důvodem pro shledání nepřipustnosti záměru* (str. 8 napadeného rozhodnutí a str. 7 závazného stanoviska ministerstva). Proto soud neprovedl důkazy v podobě širších pohledů z let 2011 a 2019 zachycených z mapových portálů.

35. Za mimoběžnou lze označit argumentaci žalobce, že se záměr málo uplatňuje z veřejných prostranství, že má střídmost hmotu, plochou střechu a že fasáda je opatřena tradiční omítkou. Tyto skutečnosti totiž nebyly důvodem, pro který dotčené orgány shledaly záměr nepřipustným. Proto soud neprovedl žalobcem navržené důkazy (znázornění přístavby skladu a *streetview* z let 2018 a 2019). Jak již soud uvedl výše, míra zastavěnosti nebyla dotčenými orgány posuzována. Navíc lze o tvrzení žalobce, že záměr ctí historickou zastavěnost území, pochybovat již jen na základě shora uvedeného vyobrazení lokality.
36. Tvrzení žalobce o tom, že ze všech jeho pozemků o výměře 4 800 m², tvoří 2 800 m² zeleň, stavba pro rodinnou rekreaci a její doplňkové stavby, tudíž nelze hovořit o přílišném zastavění vnitrobloků, je příliš obecné. Soudu není zřejmé, o jaké pozemky žalobce se má jednat (zda se jedná o pozemky v relevantní oblasti mezi návší a záhumenní cestou). Především pak žalobce netvrdí, kolik z oněch 2 800 m² tvoří skutečně zeleň, tedy nezastavěná plocha, ale údaj patrně účelově uvádí vcelku i se stavbami, které mají dle žalobce sloužit k rodinné rekreaci. Nicméně i v jejich případě se jedná o zástavbu. Dotčené orgány však popsaly lokalitu tak, že vnitrobloky jsou povětšinou zcela nezastavěné a zdůraznily, že právě nezastavěné zelené plochy uvnitř vnitrobloků tvoří rekreační zázemí, které je v případě pozemků žalobce naprosto potlačeno. Ani tato příliš obecná tvrzení žalobce nemohou tedy na posouzení věci ničeho změnit a podle názoru soudu obtojí rovněž závěr dotčených orgánů, že záměr je nepřipustný také dle bodu 7.1.4 písm. d) ÚP P. Koneckonců i ze shora uvedeného vyobrazení lokality je zjevné, že na pozemcích žalobce se žádný vnitroblok plný zeleně nevyskytuje.

D. Závěr a náklady řízení

37. Jelikož soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšnému žalovanému dle obsahu spisu v řízení žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.
39. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jim náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jim neuložil žádnou povinnost, při jejímž plnění by jim náklady vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 15. května 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.