



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Oulíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobců: a) A. H.
bytem X
b) Ing. I. K.
bytem X
c) J. Š. K.
bytem X
d) M. J.
bytem X
e) V. M.
bytem X

všichni zastoupení advokátem Mgr. Michaelem Urbanem
sídlem nám. Republiky 993, Neratovice

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

za účasti
osob
zúčastněných
na řízení: 1. **CETIN a.s.**, IČO: 04084063
sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

2. město Říčany

sídlem Masarykovo nám. 53/40, Říčany

zastoupené advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D.

sídlem Teplého 2786, Pardubice

3. Safety Real, fond SICAV, a.s., IČO: 24799751

sídlem Křížíkova 213/44, Praha 8

zastoupená advokátem Mgr. Martinem Mládkem

sídlem Ostrovní 2064/5, Praha 1

4. Treaslewort, a.s., IČO: 25685252

sídlem Křížíkova 213/44, Praha 8

zastoupená advokátem Mgr. Martinem Mládkem

sídlem Ostrovní 2064/5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2024, č. j. 093590/2024/KUSK,

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:

Vymezení věci

1. Městský úřad Říčany (dále jen „městský úřad“) vydal dne 30. 9. 2021 územní rozhodnutí č. j. 363422/2021-MURI/OSÚ00023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým na žádost čtvrté osoby zúčastněné na řízení (dále jen „žadatelka“) umístil na pozemcích p. č. st. XA, p. č. st. XB a p. č. XC v k. ú. X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území) ve vlastnictví třetí osoby zúčastněné na řízení stavbu nazvanou „*Polyfunkční domy – X*“.
2. Žalobci a druhá osoba zúčastněná na řízení se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolali. Žalovaný jejich odvolání rozhodnutím ze dne 26. 1. 2022, č. j. 013343/2022/KUSK, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Rozsudkem ze dne 28. 2. 2023, č. j. 43 A 26/2022 – 93, soud toto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovanému vytknul, že si v odvolacím řízení nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 17. 5. 2021 (dále též jen „původní závazné stanovisko“) podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přestože námitky odvolatelů směřovaly i proti němu (resp. proti jeho přezkoumatelnosti). Současně soud shledal, že původní závazné stanovisko je skutečně nepřezkoumatelné, neboť se mj. nezabývá souladem stavby s charakterem okolní zástavby. Územní plán Ř. přitom stanoví jako hlavní využití pro plochy SM pozemky bytových domů a pozemky domů pro obslužnou sféru *s důrazem na minimalizaci konfliktů s bydlením*, včetně neúměrného zatěžování dopravní obslužností. Posouzení toho, zda záměr umísťovaný v ploše SM, který nebude sloužit k bydlení, nepředstavuje konflikt s bydlením ve své blízkosti, je tedy kritériem, které je třeba povinně zkoumat. Orgán územního plánování se ani nevyjádřil k tomu, zda je splněn regulativ, který pro plochy SM stanoví, že se stavby pro obslužnou sféru (obchod, služby, administrativa) nesmí nacházet dále než 30 metrů od hranice plochy SM vymezené podél ulice Č. Tuto vzdálenost totiž nerespektuje objekt SO 02 („ateliéry“). Orgán územního plánování v této

souvislosti ani nezodpověděl otázku, do jaké z kategorií hlavního či přípustného využití se objekt s ateliéry řadí. Soud proto zavázal žalovaného, aby postupoval podle § 149 odst. 7 správního řádu a vyžádal od orgánu nadřízeného dotčenému orgánu revizní závazné stanovisko za účelem odstranění vad původního závazného stanoviska (jeho nepřezkoumatelnosti).

3. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný opět zamítl odvolání žalobců a Ř. a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.
4. V odůvodnění mj. uvedl, že platnost původního závazného stanoviska vypršela dne 17. 5. 2023. Dne 26. 3. 2024 obdržel žalovaný od žadatelky žádost o přezkoumání závazného stanoviska městské úřadu jako orgánu územního plánování ze dne 29. 2. 2024 (dále též jen „nové závazné stanovisko“), které si vyžádala z důvodu uplynutí platnosti původního závazného stanoviska. Nové závazné stanovisko žalovaný předložil svému odboru územního plánování k přezkumu. Žalovaný dodal, že i kdyby žadatelka nepředložila nové závazné stanovisko, musel by si je vyžádat sám. Nelze rozhodovat na základě závazného stanoviska, které bylo přezkoumáno až v době, kdy pozbylo platnosti a již nereflktuje aktuální podmínky v území. Žalovaný jako orgán územního plánování následně dne 22. 5. 2024 vydal změnu nového závazného stanoviska (dále též jen „změna závazného stanoviska“), o které účastníky informoval a poskytl jim lhůtu k vyjádření. Doplňování nových a aktualizace „propadlých“ závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení je dle žalovaného postup, který byl aprobován judikaturou správních soudů. K námitkám odvolatelů ze dne 16. 6. 2024 si žalovaný opětovně vyžádal vyjádření nadřízeného orgánu územního plánování (tj. žalovaného).
5. Žalovaný se dále obsáhle věnoval námitkám účastníků, které se týkaly tvrzeného rozporu stavby s územním plánem Ř. a charakterem okolní zástavby. Úvodní ustanovení územního plánu je dle žalovaného třeba chápat jako výkladové vodítko pro ostatní, která již konkrétně regulují jednotlivé funkční plochy a jsou vůči obecným speciální. Jde-li o koncepci rozvoje stanovenou územním plánem, konkrétně o požadavek na dodržení oddělenosti a svébytnosti jednotlivých dílčích sídel Ř., stavba byla umístěna na již zastavěný pozemek v hustě zastavěném území. Nedochozí k rozšiřování výstavby do okolní krajiny směrem k místním částem Ř., které nejsou propojeny. Tento cíl územního plánu je třeba brát v potaz v případech, kdy by docházelo k umisťování staveb v „nezastavitelných částech“ obce podle § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K námitce, že je stavba v rozporu s okolní zástavbou, žalovaný dále poukázal na to, že splňuje regulativy ploch SM (plochy smíšené obytné městské). Bylo by absurdní, pokud by se nová výstavba namísto konkrétně nastavených prostorových regulativů měla řídit jen parametry okolní zástavby. Poměr zastavěnosti pozemku a výška stavby se nevymykají zástavbě v ploše SM a obecně u ulice Č. Z tabulky předložené samotnými žalobci plyne, že procento zastavěnosti pozemku, na něž je stavba umisťována, není v daném území maximální a u dvou pozemků je vyšší. Definice charakteru území je uvedena v § 19a stavebního zákona. Vyplývá z ní, že klíčový pro určení charakteru území je územní plán. Ten stavbu připouští, je proto v souladu s charakterem území. Přesto však žalovaný („z důvodu přezkoumatelnosti ze strany soudu“) porovnal parametry stavby s okolní zástavbou v relevantním území, které vymezil podél ulice Č. mezi ulicemi L. a H. (ulice L. tvoří hranici plochy SM a za ulicí H. je viditelně odlišný styl zástavby). Dospěl k závěru, že plocha zastavěná jednotlivými objekty stavby (250,8 m² a 310 m²) je v území běžná; tvar záměru (včetně půdorysu, typu střechy a podlažnosti) odpovídá okolním budovám v území; a co se

týče hloubky zastavění pozemku, v území nelze dovodit tzv. vnitřní stavební čáru, která by zakazovala umísťovat stavby do určité hloubky pozemku od ulice Č. V území se rovněž nacházejí pozemky, na kterých jsou umístěny i dvě stavby za sebou a mezi nimi volný prostor. Žalovaný se taktéž zabýval požadavkem územního plánu na minimalizaci konfliktu stavby s bydlením a souladem ateliérů s územním plánem.

Žaloba

6. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobci domáhají zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí.
7. Žalobci namítají, že žalovaný porušil závazný právní názor soudu. Soud žalovaného ve zrušujícím rozsudku zavázal, aby si vyžádal revizní závazné stanovisko. Žalobci nicméně obdrželi změnu závazného stanoviska, ze které vyplývá, že původní závazné stanovisko bylo již neplatné, a proto si žadatelka vyžádala nové závazné stanovisko (které vyhodnotilo stavbu jako nepřípustnou). Žalovaný se podle žalobců v rozporu se závazným právním názorem nezabýval původním závazným stanoviskem, ale modifikoval nové závazné stanovisko. Žalovaný proti rozsudku nepodal kasační stížnost a nemohl se závazným právním názorem jakkoliv polemizovat. Žalobci nesouhlasí s tím, že doplňování nových a aktualizace propadlých závazných stanovisek je soudy aprobovaný postup. Žalovaný si měl od nadřízeného orgánu územního plánování vyžádat revizní závazné stanovisko. Do řízení neměl vnést zcela nové závazné stanovisko. Žalovaný měl „revidovat“ (tedy dle žalobců doslova „znovu vidět“) původní závazné stanovisko.
8. Žalobci dále namítají, že umístění stavby jde proti smyslu a účelu územního plánu, a tím je i v rozporu s veřejným zájmem. Žalovaný se nesprávně vypořádal s jejich námitkami. Žalobci v řízení před žalovaným namítali, že byla opomenuta kapitola č. 2 územního plánu Ř. stanovící koncepci rozvoje území. Nesouhlasí s jeho úvahou, že požadavek na dodržení oddělenosti a svébytnosti jednotlivých dílčích sídel je třeba brát v potaz jen při umísťování staveb v nezastavitelných částech obce na základě § 18 odst. 5 stavebního zákona. Tyto zásady se mají podle žalobců uplatňovat na celém území obce. Žalobci odkazují na své vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 16. 6. 2024, aby nedocházelo „*k bezmyšlenkovitému opakování identického textu*“. Žalobci se ani neztotožňují s tím, jak žalovaný vypořádal jejich námitku rozporu stavby s okolní zástavbou (zastavěnosti pozemku a výšky stavby, resp. překročení dimenze ostatních staveb). Opět odkazují na svou argumentaci v předchozím správním řízení a vyjádření k podkladům k rozhodnutí. Správní orgány posuzovaly přípustnost stavby pouze z formálního hlediska, které je uvedeno v „*kartě využitelnosti daného území*“. Žalovaný si nesprávně vyložil body 37 až 40 zrušujícího rozsudku, dle nichž měl posoudit všechny vlivy dohromady. Žalovaný si však vybíral srovnání nemovitostí pro jednotlivé vlivy (námitky) zvlášť tak, aby mu to vyhovovalo. U žádné srovnávané nemovitosti nedochází k takové „*kumulaci negativních vlivů*“ jako u stavby. Žalovaný do srovnání zahrnul i stavby, které jsou v rozporu s územním plánem, neboť neobsahují požadovanou plochu zeleně (stavba na adrese Č. X). Žádný z žalovaným uváděných pozemků neobsahuje dvě takto rozměrné stavby na jednom pozemku (buď je stavba jen jedna s pozicí obdobnou objektu SO1, nebo je maximálně doplněna rodinným domem). U žádné stavby kromě zmíněné stavby na adrese Č. X nezasahuje parkoviště do takové hloubky, není tak rozlehlé a ani osvětlené. Žalovaný posuzoval vlivy stavby „*od stolu*“, srovnávání s ostatními stavbami prováděl na základě map z internetu a nenahlížel do katastrálních map. Žalobci nejsou *a priori* proti výstavbě, mají ale za to, že se stavba vymyká běžné zástavbě v okolí. Stavbu nelze posuzovat jen s ohledem na její „*tabulkové hodnoty*“.

Z toho důvodu byly do územního plánu vtěleny zásady celkové koncepce rozvoje. Žalobci citují některé pasáže této koncepce, které dle nich vyjadřují důležitý veřejný zájem. Umístění stavby jde proti požadavku na mírný rozvoj kvalitního rezidenčního bydlení (již dle názvu je stavba polyfunkčním domem).

9. Závěrem žalobci dodávají, že stavba je v rozporu se změnou č. 7 územního plánu Ř., která byla vyvěšena na úřední desce dne 31. 7. 2024. Tou byl zaveden regulativ, že stavby pro obslužnou sféru musí být umístěny ve vzdálenosti větší než 30 m od hranice plochy SM vymezené podél ulice Č.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný uvádí, že jako nadřízený orgán územního plánování přezkoumal nové závazné stanovisko, které si žadatelka vyžádala z důvodu, že původní závazné stanovisko bylo již neplatné. Stavbu posoudil dle územně plánovací dokumentace účinné od 7. 6. 2023 a respektoval požadavky soudu, protože se zabýval i otázkami souladu stavby s charakterem okolní zástavby, umístěním stavby do vzdálenosti 30 m od hranice plochy SM vymezené podél ulice Č. (tuto podmínku soud zrušil rozsudkem ze dne 25. 9. 2023, č. j. 51 A 32/2023 – 73) a přípustností umístění ateliérů.

Vyjádření žadatelky a třetí osoby zúčastněné na řízení

11. Žadatelka a třetí osoba zúčastněná na řízení navrhuji zamítnutí žaloby. Poukazují na to, že celé řízení trvá již pět let, což jim působí majetkové škody spočívající v nutnosti vynakládat nové prostředky na projekční a právní služby. Již dvakrát jim v dobré víře vzniklo právo stavbu umístit. Soud by k tomu měl přihlížet.
12. Třetí a čtvrtá osoba zúčastněná na řízení si v mezidobí po zrušujícím rozsudku vyžádaly nové závazné stanovisko orgánu územního plánování, neboť původní již bylo neplatné a ani nebyly splněny podmínky pro zachování platnosti dle § 96b odst. 7 stavebního zákona. Nové závazné stanovisko ovšem bylo negativní, proto požádaly žalovaného o přezkoumání. Následně žalovaný vydal změnu závazného stanoviska, které shledalo umístění stavby přípustným. Žalovaný se v ní vyrovnal s přípustností umístění ateliérů i s otázkou konfliktu stavby s bydlením. Vyhověl tak požadavkům soudu. Nové závazné stanovisko si osoby zúčastněné na řízení vyžádaly, aby předešly případné procesní vadě (přezkoumání neplatného původního závazného stanoviska), nikoliv aby obcházely zákonný procesní postup. Podklady rozhodnutí musí být platné ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu. Ze zákona neplyne, že by přezkum neplatného závazného stanoviska vedl k opětovné platnosti. Námitky žalobců ve vyjádření ze dne 16. 6. 2024 ke změně závazného stanoviska se shodovaly s již uplatněnými a byly vypořádány v rámci této změny. Procesní práva žalobců byla zachována a jejich případné porušení by nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V řízení byl opatřen podklad, který odpovídal na všechny otázky potřebné k pokračování v řízení a vypořádal se s podstatnými námitkami žalobců. Námitka narušení pohody bydlení byla vypořádána na str. 8 až 14 napadeného rozhodnutí a žalovaný se zabýval všemi myslitelnými imisemi stavby. Na str. 14 až 21 napadeného rozhodnutí pak byly detailně vypořádány námitky orgánem územního plánování. Správní soudy nemají plnit roli dalšího stupně správního řízení a nahrazovat posouzení věci správními orgány. V době vydání napadeného rozhodnutí ještě nebyla změna č. 7 územního plánu Ř. účinná.

Posouzení věci

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků, je včasná a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Poté přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, neboť byly splněny podmínky dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Jednání nebylo zapotřebí ani k provádění dokazování, neboť veškeré podstatné skutečnosti vyplynuly z obsahu správního spisu, jímž se zásadně nedokazuje. Důkazy navržené žalobci soud neprováděl. Některé z nich byly součástí správního spisu (vyjádření žalobců k podkladům rozhodnutí ze dne 16. 6. 2024); ostatní byly navrženy k prokázání skutečností, které již spolehlivě vyplynuly z jeho obsahu (dodejka k napadenému rozhodnutí – ve správním spise je založena doručenka, která dostatečně prokazuje datum oznámení napadeného rozhodnutí žalobcům), či které nebyly pro posouzení věci podstatné (změna č. 7 územního plánu Říčan včetně odůvodnění – viz níže bod 33).

Žalovaný neporušil závazný právní názor soudu

14. Žalobci mají předně za to, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor soudu vyjádřený ve zrušujícím rozsudku, neboť si nevyžádal (revizní) závazné stanovisko dle § 149 odst. 7 správního řádu ve vztahu k *původnímu* závaznému stanovisku orgánu územního plánování, nýbrž namísto toho akceptoval nové závazné stanovisko, které posléze podrobil postupu dle § 149 odst. 7 správního řádu.
15. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku. Nerespektování závazného právního názoru soudu má podle ustálené judikatury za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu bez dalšího. V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, které byly soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již není prostor pro polemiku (viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2024, č. j. 9 As 66/2023 – 72, č. 4615/2024 Sb. NSS). Závaznost kasačního rozhodnutí soudu však není bezvýjimečná. Prolomení povinnosti správního orgánu být vázán právním názorem soudu přichází v úvahu, pokud v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění nebo pokud došlo ke změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována (viz rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016 – 36).
16. Z obsahu správního spisu plyne (a je to mezi účastníky nesporné), že žalovaný v odvolacím řízení po zrušujícím rozsudku skutečně nevyžádal potvrzení nebo změnu *původního* závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 správního řádu, byť tento postup nejprve avizoval přípisem ze dne 12. 3. 2024. Žadatelka totiž posléze předložila *nové* závazné stanovisko, jímž bylo umístění stavby shledáno nepřipustným (pro rozpor umístění ateliérů s územním plánem), a žalovaného podáním ze dne 26. 3. 2024 požádala o jeho přezkoumání. Žalovaný následně dne 22. 5. 2024 změnil již toto nové (a nikoliv původní) závazné stanovisko tak, že shledal umístění záměru přípustným. V rámci změny závazného stanoviska mj. konstatoval, že původní závazné stanovisko bylo vydáno dne 17. 5. 2021, a je proto neplatné. Se změnou závazného stanoviska následně žalovaný účastníky seznámil a umožnil jim se vyjádřit

k podkladům rozhodnutí přípisem ze dne 29. 5. 2024, čehož žalobci využili vyjádřením ze dne 16. 6. 2024.

17. Soud konstatuje, že žalovaný neporušil závazný právní názor soud tím, že postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu přezkoumal nové závazné stanovisko místo původního. Ze zrušujícího rozsudku vyplývá, že soud vedly ke zrušení prvního rozhodnutí žalovaného dva kumulativní důvody: (1) původní závazné stanovisko bylo nepřezkoumatelné a současně (2) žalovaný tuto vadu neodstranil tím, že by vyžádal jeho potvrzení či změnu, jak mu ukládá § 149 odst. 7 správního řádu. Podstatou závazného právního názoru tedy nebylo „za každou cenu“ přezkoumat postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu původní závazné stanovisko, jak si jej žalobci mylně vykládají. Naopak, toto závazné stanovisko soud pokládal za vadné a nedostatečné. Šlo tedy v prvé řadě o to, aby žalovaný jeho vady odstranil, k čemuž měl užít postup dle § 149 odst. 7 správního řádu (což opomněl). Sama skutečnost, že žalovaný již nevycházel z (nepřezkoumatelného) původního závazného stanoviska tak z hlediska dodržení závazného právního názoru soudu nehraje významnou roli. Důležité je, zda je nové závazné stanovisko přezkoumatelné, popř. i ve spojení s jeho změnou ze dne 22. 5. 2024. Proti tomu přitom žalobci nic nenamítají (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Naopak uvádějí (viz str. 7 žaloby bod 2 dole), že nyní mají první možnost brojit proti úvahám žalovaného o souladu stavby s územním plánem (což implikuje přezkoumatelnost jeho rozhodnutí včetně závazných stanovisek), resp. dokonce, že se žalovaný držel závazného právního názoru a námitky žalobců přezkoumal (viz str. 8 bod 5 žaloby), byť dle názoru žalobců „*vadně*“ (a následně s některými úvahami žalovaného polemizují).
18. Je pravda, že postup žalovaného byl odlišný, než s jakým původně počítal soud ve zrušujícím rozsudku. To ale bylo vynuceno změnou skutkového stavu od doby vydání zrušeného rozhodnutí žalovaného. Správní orgány (včetně odvolacího) totiž zásadně rozhodují dle skutkového stavu, který zde je v době jejich rozhodování (viz např. bod 36 rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, č. 1786/2009 Sb. NSS). Žalovaný tedy musel v dalším řízení přihlídnout i k tomu, že v době vydání napadeného rozhodnutí již uplynula dvouletá doba platnosti původního závazného stanoviska dle § 96b odst. 5 stavebního zákona. Ani tuto skutečnost (že původní závazné stanovisko pozbylo platnosti) přitom žalobci nezpochybňují. Postup, který zvolil žalovaný, pak byl obecně vzato v souladu s judikaturou správních soudů. Zdejší soud již na základě judikatury NSS dovodil, že zjistí-li odvolací správní orgán, že závazné stanovisko orgánu územního plánování je neplatné, musí si i v odvolacím řízení opatřit nové závazné stanovisko orgánu územního plánování *prvního stupně*, které teprve případně k námitkám účastníků podrobí postupu dle § 149 odst. 7 správního řádu (viz bod 44 rozsudku ze dne 5. 11. 2024, č. j. 39 A 17/2024 – 83, a tam citovaný rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2024, č. j. 9 As 52/2024 – 32). Jinými slovy nelze vycházet z neplatného závazného stanoviska, nýbrž je třeba opatřit nové, jehož potvrzení nebo změnu si dle § 149 odst. 7 správního řádu odvolací správní orgán posléze případně vyžádá, je-li to zapotřebí k vypořádání odvolacích námitek účastníků. Žalovaný i žadatelka správně poukazují na to, že v opačném případě by žalovaný zatížil řízení vadou.
19. Soud tedy shrnuje, že žalovaný neporušil závazný právní názor soudu tím, že akceptoval nové závazné stanovisko, které nechal přezkoumat postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu místo původního závazného stanoviska. Nic na tom nemůže změnit ani etymologické pojednání žalobců o původu slova „*revizní*“. „*Revizní*“ závazné stanovisko je jen zažitým výrazem pro závazné stanovisko nadřízeného orgánu vydané dle § 149 odst. 7 správního

řádu. Nic víc z toho nelze dovozovat – rozhodně ne kategorický požadavek na přezkoumání původního závazného stanoviska. Žalobní bod je nedůvodný.

Námítky proti nesouladu stavby s koncepcí rozvoje území a okolní zástavbou jsou neopodstatněné

20. Zbývající námítky žalobců se týkají nesouladu stavby s koncepcí rozvoje území obce stanovenou v územním plánu Ř. a s okolní zástavbou.
21. Před vlastním vypořádáním tohoto žalobního bodu soud připomíná, že při přezkumu napadeného rozhodnutí je vázán uplatněnými žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Míra precizace žalobních bodů proto určuje, jaké právní ochrany se žalobcům u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Současně platí, že žalobní body je třeba výslovně formulovat v žalobě. Soudní řízení není pokračováním správního řízení, nýbrž zcela samostatným typem přezkumného řízení. Jedině pokud žalobce v žalobě odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím řízení před správním orgánem, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely řízení o návrhu žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění, lze ji považovat za součást žaloby (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005 – 79, a ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013 – 36, či ze dne 13. 11. 2023, č. j. 3 Afs 305/2022 – 28, body 14 a 15).
22. Žaloba v projednávané věci je přitom poměrně obecná, nepřehledná, nesoustředěná a těžko srozumitelná. Žalobci také opakovaně odkazují na argumentaci ze správního řízení, zejména na vyjádření ze dne 16. 6. 2024 k podkladům rozhodnutí. Jejich odkazy ale nesměřují k určité, jednoznačně individualizované a nezaměnitelné argumentaci, nýbrž jimi žalobci žádají, aby soud *de facto* znovu posoudil veškeré námítky žalobců vznesené ve správním řízení, což zcela ignoruje skutečnost, že soudní řízení správní není pokračováním řízení správního (viz rozsudek NSS č. j. 1 Afs 54/2013 – 36, bod 29). Pokud tedy žalobci očekávají, že soud nyní – znovu a lépe – posoudí veškeré jejich argumenty obsažené ve vyjádření ze dne 16. 6. 2024 (potažmo vyslovené v celém správním řízení), mýlí se. Na soudu není, aby z vlastní iniciativy přezkoumával úvahy žalovaného, jimiž reagoval na toto vyjádření, a za žalobce domýšlel, proč by ta či ona mohla být nesprávná. To měli učinit žalobci v rámci řádného vymezení žalobních bodů. Pokud pak uvádí, že na vyjádření odkazují, aby nedocházelo „*k bezmyslenkovitému opakování identického textu*“, pouze tím potvrzují výše uvedené – že žádají, aby soud přezkoumal celý obsah tohoto vyjádření bez jakékoliv reakce žalobců na úvahy žalovaného. Úkolem soudu není suplovat roli advokáta žalobců. Soud se tedy bude zabývat argumentací žalobců pouze v tom rozsahu, v němž vedou seznatelnou polemiku ze závěry žalovaného.
23. Z žaloby lze usoudit, že žalobci v první řadě nesouhlasí s úvahou žalovaného, že požadavek na dodržení oddělenosti a svébytnosti jednotlivých dílčích sídel, který je součástí koncepce rozvoje území stanovené v územním plánu, je třeba brát v potaz jen v případech, kdy dochází k umístování staveb „*v nezastavitelných částech obce*“ (patrně míněno nezastavěné území) dle § 18 odst. 5 stavebního zákona. Podle žalobců se vztahuje na celé území obce.

24. Mezi účastníky je nesporné, že součástí koncepce rozvoje území vymezené v kapitole č. 2 územního plánu Ř. (ve znění změny č. 6 účinné v době vydání napadeného rozhodnutí) je i požadavek, že „*při rozhodování je třeba dodržovat oddělenost a svébytnost jednotlivých dílčích sídel*“. Žalobcům lze přisvědčit potud, že požadavek není výslovně omezen jen na umístování staveb podle § 18 odst. 5 stavebního zákona. Žalobci ovšem (1) vůbec netvrdí, jak se umístění stavby dostává do konfliktu s tímto požadavkem a (2) nijak nepolemizují se zbývající částí odůvodnění napadeného rozhodnutí. V té žalovaný dále uvedl, že stavba je umístována *na již zastavěný pozemek, který se nachází v hustě zastavěném území města*. Nedochozí k rozšiřování výstavby do okolní volné krajiny směrem k místním částem Ř., které spolu nejsou propojeny. Jinými slovy, i kdyby se tento požadavek aplikoval i na lokalitu, ve které byla stavba umístěna (jak žalobci tvrdí), dle žalovaného její stavba neporušuje. To žalobci přitom nezpochybňují a nic dalšího netvrdí. Zcela v obecnosti tak lze pouze konstatovat, že úvaha žalovaného se jeví jako logická. Stavba je (dle projektové dokumentace, zejm. katastrálního situačního výkresu a např. map přehledné situace v rámci hydrogeologických posudků, včetně ortofotomapy na jejich titulní straně) skutečně umístována na již zastavěném pozemku, kde se nachází garáž a rodinný dům, a do oblasti, která je ze severu, jihu, východu i západu obestavěna. Není tedy zřejmé, jak by mohla narušit oddělenost dílčích sídel Ř. či jejich svébytnost (jak by je např. propojila). Jak již bylo řečeno, ani žalobci to nijak neosvětlují. Jen nad rámec lze dodat, že věcně související a přílehavou argumentaci nelze dohledat ani v odkazovaném vyjádření žalobců k podkladům rozhodnutí ze dne 16. 6. 2024. V něm žalobci toliko obecně citují některé požadavky koncepce rozvoje území s tím, že s nimi bude v dalším textu „*pracováno*“ (str. 3); posléze ale nekonkretizují, čím mají být tyto požadavky porušeny. Pokud tím snad mysleli veškerou další argumentaci (na zbývajících šesti stranách), soud opakuje, že není další instancí správního řízení a není oprávněn ji bez řádně uplatněných žalobních bodů z vlastní iniciativy přezkoumávat.
25. Další námitky žalobců se týkají tvrzeného rozporu stavby s okolní zástavbou. Žalobci obecně namítají, že správní orgány posuzovaly přípustnost stavby pouze formálně (dle „*karty využitelnosti*“ a „*tabulkových hodnot*“, čímž patrně myslí regulativy funkčního využití a prostorového uspořádání ploch SM), aniž by přihlédly ke koncepci rozvoje území v úvodu územního plánu a současnému stavu lokality. S tím ale nelze souhlasit. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval jak souladem s koncepcí rozvoje území dle kapitoly č. 2 územního plánu (viz str. 14 až 15), tak i faktickým stavem okolní zástavby (str. 15 až 17). Žalobci citované „*motto*“ územního plánu (str. 10 žaloby, bod 16) je natolik obecné (důraz na „*kvalitu*“ rozvoje a „*vyváženost prostředí*“), že z něj nelze dovodit žádný závěr o přípustnosti či nepřípustnosti nynější stavby (a žalobci nekonkretizují, jak by mělo být umístěním stavby narušeno). Strategický cíl v podobě udržení a mírného rozvoje kvalitního rezidenčního bydlení je pak jen jedním z několika. Rozhodně neznamena, že by se na území celých Ř. nemohly umísťovat žádné jiné stavby, než ty které slouží k „*mírnému rozvoji kvalitního rezidenčního bydlení*“. To by bylo absurdní. Týká se logicky toliko staveb určených k bydlení, což nyní řešená stavba není. Sami žalobci citují i cíl podpory nerušících podnikatelských aktivit, kam lze (v takto obecném vymezení) zařadit i polyfunkční domy (stavba má dle průvodní zprávy zahrnovat komerční jednotky, ateliéry, zasedací místnost, recepci či *showroom*). Citovaná povinnost „*přízpůsobení staveb pro bydlení a jejich souborů okolní zástavbě*“ se opět týká jen staveb pro bydlení; nadto otázkou souladu s okolní zástavbou se žalovaný podrobně zabýval, jak bylo výše uvedeno.
26. Pokud žalobci namítají, že žalovaný srovnával okolní stavby „od stolu“ na základě map na internetu a nenahlížel do katastrálních map, není z argumentace žalobců zřejmé, proč byl

takový postup v tomto případě nesprávný či nedostatečný. I veřejně dostupné ortofotomapy mohou obecně vzato sloužit jako vodítko k určení charakteru okolní zástavby a žalobci neuvádí, co konkrétně by bylo třeba zjistit jiným způsobem. Zjevně pak ani není pravda, že žalovaný nenahlížel do katastru, neboť mj. srovnával údaje o zastavěné ploše na jednotlivých pozemcích, které označoval katastrálními čísly (a žalobci opět neuvádí, co dalšího relevantního měl z katastru nad rámec těchto údajů zjistit).

27. Žalobci také mají za to, že žalovaný nesprávně interpretoval body 37 až 40 zrušujícího rozsudku. Měl dle žalobců posoudit všechny „vlivy“ dohromady. Žalovaný si však vybíral nemovitosti pro srovnání jednotlivých vlivů („námitky“) zvlášť tak, aby mu vyhovovaly. Z této argumentace není zcela zřejmé, co žalobci oněmi „vlivy“ (resp. „námitkami“) míní. Patrně míří na srovnání jednotlivých parametrů stavby (zastavěná plocha, tvar a hloubka), které žalovaný použil při posouzení souladu stavby s okolní zástavbou (nemovitostmi). V tomto směru je třeba předně zdůraznit, že soud ve zrušujícím rozsudku nevyslovil žádný závazný právní názor týkající posouzení souladu stavby s okolní výstavbou. V žalobci odkazovaných bodech toliko konstatoval nepřezkoumatelnost původního závazného stanoviska a nutnost vyžádat si jeho potvrzení nebo změnu (bod 37); vytknul tomuto stanovisku zejména absenci posouzení souladu stavby s charakterem okolní zástavby, což je potřebné pro posouzení souladu stavby s regulativem minimalizace konfliktů s bydlením (bod 38); uvedl, že tento regulativ nelze upozadit vůči ostatním regulativům (bod 39); a vyčetl orgánu územního plánování, že se vůbec nevyjádřil k souladu stavby s regulativem maximální vzdálenosti staveb pro obslužnou sféru od hranic plochy SM podél ulice Č., včetně toho, že se vůbec nezabýval přípustností umístění ateliérů (bod 40). Žalovaný tedy při posouzení souladu stavby s okolní zástavbou (resp. charakterem území) nebyl vázán žádnými závěry soudu.
28. Žalovaný v napadeném rozhodnutí při posouzení souladu stavby s charakterem území srovnával tři kritéria – celkovou zastavěnou plochu pozemku, tvar stavby a hloubku zastavění pozemku. U hlediska prvního dospěl k závěru, že jednotlivé objekty stavby zaberou plochu 250,8 m² a 310 m², což je v území běžné. Konkrétně poukázal na stavby na pozemcích p. č. st. XA (zastavěná plocha 722 m²), p. č. st. XB (zastavěná plocha 211 m²), p. č. st. XC (zastavěná plocha 373 m²), p. č. st. XD (zastavěná plocha 199 m²), p. č. st. XE (zastavěná plocha 303 m²), p. č. st. XG (zastavěná plocha 345 m²), p. č. st. XH (zastavěná plocha 301 m²) a p. č. st. XF (zastavěná plocha 347 m²). Ze samotné tabulky předložené žalobci je dle žalovaného též zřejmé, že ani míra zastavěnosti pozemku (38,6 %) u umísťované stavby není v daném území maximální, např. u pozemku p. č. YA činí 42,5 % a u pozemku p. č. XI (pozn. soudu v napadeném rozhodnutí je zjevnou chybou napsáno p. č. „YB“, viz vyjádření žalobců ze dne 16. 6. 2024, z nějž žalovaný čerpal) činí 46,1 %. K tvaru žalovaný uvedl, že stavba svým půdorysem, typem střechy a podlažností odpovídá okolním budovám. Plochá střecha se vyskytuje na stavbách na pozemcích p. č. st. XA, st. XJ, st. XK, st. XL, st. XB, st. XM a st. XE. Tři, popř. dvě nadzemní podlaží a podkroví mají v území stavby na pozemcích p. č. st. XN, st. XO, st. XD, st. XP, st. XH či st. XF. Obdélníkový, popř. čtvercový půdorys mají v území téměř všechny stavby. Žalovaný konečně na základě ortofoto snímků porovnal umísťování staveb do hloubky pozemků. V území podle něj nelze dovodit tzv. vnitřní stavební čáru, která by zakazovala umísťovat stavby do určité hloubky pozemku od ulice Č. Stavby jsou umístěny různě hluboko. Umístění nynější stavby na pozemku není ojedinělé. V území se nacházejí pozemky, na kterých jsou umístěny i dvě stavby za sebou a mezi nimi je ponechaný volný prostor. Co do hloubky zastavění je stavba

srovnatelná např. se stavbami p. č. XQ, st. XA, XR a st. XS; st. XB, XT, XU a st. XV a XW, st. XX, XY, XZ a st. XAA.

29. Jak již bylo výše naznačeno, proti této poměrně detailní argumentaci se žalobci vymezují jen velmi obecně a dílčím způsobem. Žalobci namítají, že u žádné srovnávané nemovitosti nedochází k takové „*kumulaci negativních jevů*“. Nespecifikují ale již, jaké negativní jevy mají na mysli. Pokud snad tím chtěli říci, že žádná jiná stavba není ve všech parametrech přesně taková, jako ta umístovaná v projednávané věci, je třeba zdůraznit, že požadavek na umístování staveb s ohledem na charakter území [§ 96b odst. 3 ve spojení s § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona] neznámá, že všechny stavby budou vypadat uniformně „jedna jako druhá“ – tedy že by každá nově umístovaná stavba musela být ve všech parametrech stejná či podobná nějaké jiné, v území již existující. Skutečnost, že se stavba svým charakterem částečně vymyká charakteru dosavadní zástavby, sama o sobě nemusí znamenat rozpor s územně plánovací dokumentací. Změny v území jsou zejména v městských oblastech přirozenou součástí vývoje společnosti a vlastníci nemovitostí nemají právo na to, aby zůstaly dosavadní poměry zachovány a v čase nedocházelo k jejich změnám (viz bod 23 rozsudku NSS ze dne 17. 5. 2024, č. j. 5 As 88/2023 – 78).
30. Prakticky totéž lze říci k dílčím námitkám, že na žádném jiném pozemku se nenacházejí dvě takto rozměrné stavby a parkoviště nezasahuje tak hluboko (či je tak rozlehlé). Nelze vyžadovat, aby umístovaná stavba byla ve všech aspektech shodná s jinou, již umístěnou. Žalovaný podrobně posoudil jednotlivé relevantní parametry stavby a dospěl k závěru, že v žádném z nich nevybočuje v rámci staveb existujících v okolí. Žalobci ani neobjasňují, proč by zrovna tyto skutečnosti měly být relevantní pro posouzení stavby z hlediska souladu s okolní zástavbou.
31. I kdyby žádný jiný pozemek nezahrnoval takto rozměrné dvě stavby, pořád to nic nemění na tom, že celková zastavěnost pozemku se stavbou nedosahuje maxima v okolí, jak plyne z tabulky předložené samotnými žalobci naposledy např. ve vyjádření ze dne 16. 6. 2024. Z hlediska vzhledu okolní zástavby jsou přitom katastrální hranice pozemků irelevantní, neboť je nelze vidět: dva domy stojící na dvou menších pozemcích (ve smyslu pozemkových parcel vyznačených v katastru) vypadají úplně stejně, jako kdyby stály na jednom velkém pozemku (tvořeném těmito malými). Podstatná je tedy již výše zmíněná celková zastavěnost pozemků, jež určuje „hustotu“ zástavby. I při zběžném pohledu např. do katastrálního situačního výkresu (součástí projektové dokumentace) či do mapy přehledné situace a snímku z pozemkové mapy, které zachycují i širší okolí (viz hydrogeologické posudky), je zřejmé, že umístění obou objektů stavby se nijak zvlášť nevymyká situaci v okolí (např. na západ – pozemky p. č. XA, XB, XC, XD a stavby na nich stojící; či na jih – pozemky p. č. XE a XF).
32. Jde-li o umístění parkoviště, lze odkázat na přílehlavé závěry žalovaného, že v území nelze dovodit tzv. vnitřní stavební čáru, což žalobci nezpochybňují. Ani soudu se při pohledu do výše zmíněných map a ortofotomapy na titulní straně hydrogeologických posudků nejeví, že by umístění parkoviště „*takto hluboko*“ nějak vybočovalo – příkladem může být parkoviště nacházející se „přes ulici“ na západ od stavby, jež je zjevně i podstatně větší než to, které bylo umístěno v rámci stavby. Podobně jako u projednávané stavby je pak umístěné i parkoviště na pozemku na adrese Č. XA. Skutečnost, že stavba na tomto pozemku údajně nesplňuje požadavky územního plánu na minimální plochu zeleně (což žalobci ani nijak neprokazují), nic nemění na hloubce umístění parkoviště ani na tom, že existuje, a fakticky tak určuje charakter okolní zástavby (ostatně mohlo být umístěno v době, kdy ještě územní

plán takové tvrzené požadavky nestanovil). Osvětlení parkoviště pak nemá nic společného s posouzením charakteru (a vzhledu) okolní *zástavby* (světla nelze považovat za *zástavbu*); a proti případným světelným imisím stavby se žalobci v nyní podané žalobě žádným způsobem nevymezují.

33. Z obsahu žaloby dále není zřejmé, zda tvrzení o rozporu stavby s územním plánem Ř. ve znění změny č. 7 představuje žalobní bod, anebo argument pro přiznání odkladného účinku žalobě (žalobci v žalobě nejasně uvádí, že tento rozpor je „*dalším z důvodů, proč žalobci navrhuji, aby soud přiznal této žalobě odkladný účinek a rozhodl tak, jak žalobci navrhuji*“, čímž patrně míní i zrušení napadeného rozhodnutí). Pro úplnost soud nicméně dodává, že ke změně č. 7 územního plánu Ř. nemohly správní orgány přihlížet a nemůže ji zohlednit ani soud. Jak již bylo uvedeno, správní orgány vycházejí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době jejich rozhodování. To platí i pro následný přezkum rozhodnutí soudem (viz § 75 odst. 1 s. ř. s.). Sami žalobci tvrdí, že změna č. 7 územního plánu Ř. byla na úřední desce vyvěšena až dne 31. 7. 2024. Nemohla tak nabýt účinnosti předtím, než žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím (viz § 55 odst. 7 stavebního zákona ve spojení s § 25 správního řádu; totéž by platilo i dle § 108 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon). I tato námitka je tedy nedůvodná.
34. Žalobní bod je nedůvodný.

Závěr a náklady řízení

35. S ohledem na shora uvedené závěry soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
36. O náhradě nákladů řízení účastníků rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci, kteří z procesního hlediska ve věci neuspěli, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl naopak plně úspěšný, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.
37. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. soud dále rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim neuložil žádnou povinnost a ani neshledal žádné důvody zvláštního zřetele hodné k přiznání náhrady nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-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.

Praha 10. dubna 2025

Lenka Oulíková v. r.
předsedkyně senátu