



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: a) obec N.
sídlem X,
zastoupená advokátem JUDr. Mgr. Lukášem Vánou
sídlem Teplého 2786, Pardubice

b) E. S.
bytem X,
zastoupena advokátkou Mgr. Martinou Klvaňovou
sídlem Těšnov 5, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti: I) A., a.s., IČO X
sídlem x
zastoupena advokátkou JUDr. Ivanou Kožíškovou
sídlem Buzulucká 6, Praha 6

II) Č. t. i. a.s., IČO X
sídlem X

o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2016, č. j. 165341/2015/KUSK-DOP/Lac, sp. zn. SZ_165341/2015/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2016, č. j. 165341/2015/KUSK-DOP/Lac, sp. zn. SZ_165341/2015/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Černošice ze dne 12. 10. 2015, č. j. MUCE 31121/2015 OSU, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni a) do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku ve výši 15 342 Kč.

- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni b) do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 228 Kč
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků a osob zúčastněných na řízení

1. Žalobkyně a) a žalobkyně b) spolu s J. S. se dvěma samostatnými žalobami podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanými dne 10. 5. 2016 a 18. 5. 2016, domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta odvolání žalobkyně a) a žalobkyně b) a bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Č., odboru stavebního úřadu, oddělení dopravy a správy komunikací (dále jen „stavební úřad“), ze dne 12. 10. 2015, č. j. MUCE 31121/2015 OSU (dále jen „stavební povolení“). Stavební úřad stavebním povolením k žádosti osoby zúčastněné na řízení I) (dále jen „stavebník“) povolil stavbu s názvem „*Výstavba komunikace na pozemku parc. č. x, x, x, k.ú. N. u R.*“ (dále jen „povolovaná komunikace“).
2. Usnesením ze dne 13. 6. 2016, č. j. 48 A 48/2016-47, soud odmítl jako nepřipustnou žalobu žalobce J. S., neboť tento žalobce v řízení před správním orgánem nevyčerpal řádné opravné prostředky.
3. S ohledem na skutečnost, že obě uvedené žaloby směřují proti témuž rozhodnutí, spojil soud usnesením ze dne 24. 5. 2017, č. j. 48 A 43/2016-44, č. j. 48 A 48/2016-66, řízení o podaných žalobách ke společnému projednání, a to tak, že řízení je vedeno pod starší spisovou značkou, tedy sp. zn. 48 A 43/2016.
4. Žalobkyně a) předně namítá, že správní orgány v rozporu s § 111 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 39/2015 Sb. (dále jen „stavební zákon“) neověřily účinky budoucího užívání povolované stavby. Žalobkyně a) již v průběhu správního řízení poukazovala na nedostatečné řešení návaznosti jednotlivých cest v řešeném místě a na rizika a dopady jejich následného užívání, konkrétně pokud jde o napojení povolované komunikace na stávající cestu nacházející se na pozemku parc. č. X v k. ú. N. u R. a obci N. (dále také „pozemek obce“), jež má jen omezeně zpevněný (v převážné části jen šterkový) povrch a v současné době slouží jako úzký a nedostatečný sjezd k omezenému počtu nemovitostí. Kvůli činnosti stavebníka dojde k významnému zvýšení intenzity užívání pozemku obce, její námitka, že z povahy věci by cestou neprojížděly pouze osobní automobily potencionálních obyvatel, ale též vozidla zajišťující svoz komunálního odpadu, přitom zůstala stranou. Napadené rozhodnutí, resp. stavební povolení umožňuje výstavbu komunikace, aniž by bylo postaveno na jisto, zda tato komunikace bude moci být užívána přes sjezd na pozemku vlastněném obcí, jež s volným otevřením nesouhlasí. Tento sjezd přitom není ani účelovou komunikací ve smyslu § 10 odst. 1 *in fine* zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015 (viz čl. II bod 3 zákona č. 268/2015 Sb.; dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), přičemž existuje i alternativní dopravní napojení přes pozemek parc. č. X v k. ú. T., přes nějž také má projíždět staveništní doprava.
5. Žalobkyně a) současně namítá, že zvolené dopravní řešení nesplňuje podmínky územního rozhodnutí ze dne 16. 6. 2009, které reflektují závazné stanovisko Krajského úřadu

Středočeského kraje ze dne 16. 3. 2009, č. j. 026951/2009/KÚSK, podle něhož je podmínkou výstavby to, že „[p]odél nově navrhovaných komunikací bude vymezen jednostranný, minimálně 1,5 m široký pás zeleně s výsadbou vzrostlých listnatých stromů domácího původu bez uložení inženýrských sítí.“ Nesplnění této podmínky přitom bude mít dopad na bezpečnost užívání povolované stavby.

6. Žalobkyně a) dále poukazuje na to, že územní rozhodnutí, na které správní orgány obou stupňů odkazovaly, řešilo dané území ve zřetelně odlišném rozsahu, než jak je tomu v případě stavebního povolení. Územní rozhodnutí ze dne 16. 6. 2009, č. j. 02315/09/Š/R (dále jen „územní rozhodnutí“), totiž určilo celkové dopravní řešení v dotčeném místě včetně pozemku obce, stavebník si však pro nedostatek nezbytného souhlasu obce k realizaci vybral pouze část umístěné stavby. Žalobkyně a) připomíná, že dvě předchozí stavební povolení byla žalovaným zrušena, z druhého zrušujícího rozhodnutí přitom vyplývá, že žalovaný postup stavebníka, který opomíjí pozemek obce a její stanovisko, vyhodnotil jako bezohledný, přesto však nyní napadeným rozhodnutím tento postup umožnil. Smlouva o výpůjčce pozemku obce ze dne 19. 1. 2010, kterou stavebník v řízení předložil, je přitom od počátku absolutně neplatná.
7. Žalovaný navíc podle žalobkyně a) při vypořádání odvolacích námitek pochybil, pokud uvedl, že žalobkyně a) není dotčeným orgánem, a proto není důvodná její námitka. Žalobkyně a) byla účastníkem řízení, a byla tedy oprávněna uplatnit veškeré možné námitky, s nimiž se žalovaný musel vypořádat, a pokud tak neučinil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.
8. Konečně žalobkyně a) namítá, že za situace, kdy její námitky směřovaly proti podkladovým stanoviskům dotčených orgánů, si žalovaný neopatřil jejich vyjádření, resp. vyjádření jejich nadřízených orgánů, zejména pokud se jednalo o otázky dopravně-bezpečnostní. Tam, kde se jednalo o závazná stanoviska, bylo nutné postupovat podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu.
9. Žalobkyně b) shodně poukazuje na to, že předchozí dvě stavební povolení (ze dne 30. 6. 2010 a ze dne 17. 9. 2012) byla žalovaným zrušena.
10. Žalobkyně b) namítá, že správními orgány obou stupňů byl nesprávně vymezen předmět řízení, když bylo uvedeno, že pozemek obce není předmětem řízení, nicméně z obsahu rozhodnutí vyplývá, že předmětem řízení byl. Žalobkyně b) spatřuje nedostatek skutkového zjištění v tom, že v daném případě se jedná o vjezd a průjezd přes pozemek obce, a nikoliv o připojení povolované komunikace na již existující komunikaci na pozemku obce ve smyslu ustanovení § 10 zákona o pozemních komunikacích; fakt, že v tomto případě jde o připojení na místní komunikaci, je uveden i v územním rozhodnutí. V této souvislosti žalobkyně b) zdůrazňuje, že v řízení nebylo předloženo rozhodnutí dotčeného správního orgánu o povolení připojení sousedního pozemku na pozemní komunikaci podle § 10 zákona o pozemních komunikacích. Pokud se snad okolnosti napojení na místní komunikaci přes pozemek obce změnily, měl stavebník žádat o změnu územního rozhodnutí, nyní povolená stavba v souladu s územním rozhodnutím totiž není.
11. Žalobkyně b) dále namítá, že v řízení nebylo předloženo platné stanovisko Policie České republiky, odkazované stanovisko ze dne 27. 1. 2011 bylo vydáno pro jinou stavbu, neboť v pořadí první žádost o stavební povolení zahrnovala povolení komunikace i na pozemku obce, resp. odkazované stanovisko hovořilo o pozemku parc. č. X. Stavebník přitom v

řízení předkládal smlouvu o výpůjčce pozemku obce (parc. č. X), která však pro své neschválení zastupitelstvem obce není platná, a tudíž nemůže být podkladem rozhodnutí.

12. Vzhledem k tomu, že předmětem řízení byl též pozemek obce, měl být účastníkem správního řízení také pan J. S. neboť jeho dům bezprostředně sousedí s místem průjezdu vozidel po povolované komunikaci. Žalovaný s ním jako s účastníkem řízení však nejednal, čímž zatížil řízení vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.
13. Nezákonnost rozhodnutí spatřuje žalobkyně b) také v neplatnosti územního rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání stavebního povolení. Územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 25. 7. 2009, a než stavebník požádal o vydání stavebního povolení dne 13. 2. 2015, pozbylo platnosti (§ 93 odst. 1 stavebního zákona).
14. Žalobkyně b) shodně jako žalobkyně a) namítá, že stavební povolení nebylo vydáno v celém rozsahu územního rozhodnutí, a zákon přitom podle ní neumožňuje, aby stavebník žádal pouze o částečné stavební povolení, nejedná-li se o případ, kdy je dána věcná příslušnost různých orgánů. Pokud bylo územní rozhodnutí vydáno pro stavbu jako celek, obchází podáním žádosti o částečné stavební povolení stavebník ty, kdo by účastníky řízení byli, pokud by se stavba povolovala jako celek, ale účastníky nejsou, je-li povolována pouze část stavby. Pokud by však bylo možné žádat i jen o částečné stavební povolení, pak by musela stejně tak podle § 93 odst. 1 stavebního zákona i částečně zanikat platnost územního rozhodnutí, pokud by byla v mezidobí realizována pouze jeho část.
15. Dále žalobkyně b) poukazuje na to, že uplatňovala tytéž námitky proti všem třem vydaným stavebním povolením, přitom v případě posledního z nich (potvrzeného napadeným rozhodnutím) žalovaný rozhodl jinak. Žalobkyně b) konkrétně brojí proti vypořádání námítky týkající se šíře připojení komunikace, námitky nezákonného dělení stavebního povolení a námitky zvýšení provozu a s tím souvisejícího zvýšení hluku, přičemž v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 6 As 189/2014-38, publikovaný pod č. 3189/2015 Sb. NSS, a rozsudek Krajského soudu v H. K. ze dne 5. 8. 2014, č. j. 30 A 14/2013-147. Jiné posouzení stejné věci a stejných námitek žalovaným beze změny podmínek je podle žalobkyně b) v rozporu s ustanovením § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), podle něhož každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích. Jednání žalovaného je v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, neboť napadené rozhodnutí jeví znaky libovůle.
16. Žalovaný s žalobami nesouhlasil. Ve vyjádření k oběma žalobám shodně uvedl, že komunikace Pražská na pozemku parc. č. X v k.ú. N. u P. je místní komunikací a mezi komunikací, na niž bylo vydáno stavební povolení, a pozemkem parc. č. X je pozemek obce, na němž se od nepaměti nachází nikým nezpochybňovaná veřejně přístupná účelová komunikace sloužící jako jediný přístup minimálně k pozemkům parc. č. X, X a X v k. ú. N. u R.. Žalobní námitky ohledně připojování povolované komunikace plynou z nepochopení rozdílu mezi veřejně přístupnou účelovou komunikací a ostatními komunikacemi. Řízení podle § 10 zákona o pozemních komunikacích se vede v případě připojování pozemků na komunikaci a napojování komunikací navzájem. V předmětném stavebním řízení bylo ale řešeno napojení povolované komunikace k sousednímu

pozemku, nikoliv na komunikaci P.. Námitky proti územnímu rozhodnutí pak nebyly podle žalovaného uplatněny ve lhůtě pro uplatnění námitek ve stavebním řízení, novými tvrzeními po koncentraci proto již nelze rozhodnutí napadat.

17. Stavebník navrhl zamítnutí obou žalob. Uvedl, že žalobkyně nebyly napadeným rozhodnutím zkráceny na svých právech. Poukázal na to, že některé pozemky určené ke stavbě komunikace byly přechíslovány, místo st. p. X, X a X v k. ú. N. u R. mají nyní parcelní čísla X, X a X. Podle stavebníka územní rozhodnutí nezakládá jeho povinnost provést stavbu, je to toliko jeho právem a stavbu může provést v menším rozsahu. Žalobkyně a) původně s napojením komunikace na pozemek obce souhlasila, po změně složení zastupitelstva obce však začala developerskému záměru stavebníka bránit. Námitky, které obě žalobkyně ve stavebním řízení uplatnily, měly být uplatněny již v řízení územním. Nepatřičná je argumentace kolizí s ustanovením § 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 431/2012 Sb (dále jen „vyhláška o využívání území“), neboť toto ustanovení se vztahuje na umístování budov ke komunikacím, a nikoliv na rekonstrukci stávající komunikace mezi budovami. Závěrem stavebník poukázal na to, že pozemku obce se stavební povolení netýká, tento pozemek sloužil jako komunikace již v minulosti, jezdilo se přes něj k nyní již odstraněným budovám výrobních skladů a zemědělské usedlosti na pozemcích původních st. p. X, X a X. Nadto stavba povolované komunikace je již dokončena, byla dokončena již před podáním obou žalob a byl vydán i kolaudační souhlas s jejím užíváním.
18. Žalobkyně a) v reakci na vyjádření stavebníka uvedla, že pro řízení není skutečnost, že stavba povolované komunikace je již dokončená a byl vydán kolaudační souhlas s jejím užíváním, relevantní, neboť v případě zrušení stavebního povolení by byl na místě postup podle § 129 odst. 5 stavebního zákona. O jejím dotčení nemůže být pochyb, jestliže veškerá doprava z povolené komunikace bude využívat pozemek obce.
19. Žalobkyně a) rovněž k argumentu, že jí uplatněné námitky měly být uplatněny v územním řízení, a nikoliv v řízení stavebním, namítla, že okolnosti, za nichž bylo vydáno územní rozhodnutí (které počítalo s úpravou komunikace i na pozemku obce), se z hlediska dotčení jejich práv od okolností vydání stavebního povolení významně liší.

II. Obsah správních spisů

20. Soud z předložených správních spisů zjistil, že dne 16. 6. 2009 vydal Městský úřad R. územní rozhodnutí, kterým umístil „20 rodinných domů vč. přípojek na vodovod a kanalizaci, komunikace, vodovod, kanalizace, veřejné osvětlení, vedení VN, NN, elektronických komunikací, trafostanice,“ na pozemcích st. p. X, X, X a parc. č. X v k. ú. N. u R. a parc. č. X v k. ú. T.. Územní rozhodnutí bylo doručeno vyvěšením (mimo jiné) na úřední desce Městského úřadu R. v době od 18. 6. 2009 do 7. 7. 2009, v souladu s ustanovením § 25 odst. 2 správního řádu tak bylo doručeno dne 3. 7. 2009 a právní moci nabylo dnem následujícím po marném uplynutí 15denní odvolací lhůty, tj. dne 21. 7. 2009 (vyznačená doložka nabytí právní moci dnem 25. 7. 2009 je v tomto směru chybná).
21. Podle územního rozhodnutí je příjezdová komunikace k výstavbě rodinných domů z místní slepé komunikace, která je napojena na místní komunikaci P. a bude současně s výstavbou zrekonstruována. Podle bodu 1 výroku II územního rozhodnutí, který stanoví podmínky pro umístění stavby, bude stavba umístěna v souladu s grafickou přílohou rozhodnutí, která obsahuje výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaným umístěním stavby, s vyznačením

vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku a sousedních staveb. Odkazovaná grafická příloha však k územnímu rozhodnutí není připojena.

22. Součástí spisu Městského úřadu R. je též projektová dokumentace zpracovaná Ing. J. T. v říjnu 2008. Tato dokumentace obsahuje pouze jediný výkres v měřítku katastrální mapy - snímek katastrální mapy (výkres č. 1.2), v němž komunikace na pozemku obce není mezi navrhovanými komunikacemi vyznačena. Oproti tomu jiný výkres - situace komunikací (výkres č. 1.3) vyznačuje nově navrhovanou komunikaci i na pozemku obce. Technická zpráva hovoří o zúžení navrhované komunikace v místě vjezdu na 4 metry, což odpovídá komunikaci v posledně zmíněném výkresu navržené na pozemku obce. Všechny části projektové dokumentace jsou přitom opatřeny schvalovacím razítkem Městského úřadu R. s č. j. územního rozhodnutí ze dne 16. 6. 2009.
23. Rozhodnutím - veřejnou vyhláškou ze dne 12. 7. 2010 Městský úřad Č., odbor životního prostředí, oddělení vodního hospodářství, vydal na základě žádosti stavebníka podané dne 18. 3. 2010 a v návaznosti na shora popsání územní rozhodnutí ze dne 16. 6. 2009 stavební povolení ke zřízení vodních děl (vodovodu, splaškové kanalizace a dešťové kanalizace) na pozemcích parc. č. X, X, X a X v k. ú. N. u R. a povolil výjimku z ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění zákona č. 186/2006 Sb. vyžadujícího, aby byla splašková kanalizace umístěna hlouběji než rozvod pitné vody. Podle připojené doložky toto stavební povolení nabylo právní moci dne 13. 8. 2010. Rozhodnutími téhož úřadu ze dne 15. 9. 2014 a 30. 3. 2015 byla prodloužena lhůta pro dokončení stavby do prosince roku 2014, resp. 2015.
24. Dne 28. 1. 2010 požádal poprvé stavebník o vydání stavebního povolení, a to na komunikaci umístěnou na pozemcích st. p. X, st. p. X, st. p. X a parc. č. X v k. ú. N. u R., jež měla sestávat z rekonstrukce stávajícího úseku místní komunikace a vybudování nové komunikace navržené jako obytná zóna zahrnující též zelené pásy o minimální šíři 1,5 m a 0,5 m, a v žádosti označil jako účastníky řízení mimo jiné obě žalobkyně. Proti záměru se ohradila mj. žalobkyně b), která poukazovala na to, že v daném místě sice byl statek, který byl v březnu 2010 zdemolován, jednalo se však o statek jedné rodiny sestávající z obytného stavení a přiléhajících hospodářských stavení do tvaru U, k nimž byl později přistavěn ještě kravín. Nákladní doprava se realizovala druhou stranou, příjezdová komunikace od ulice P. sloužila pro vjezd do jednoho samostatného obydlí a traktor tudy projel maximálně dvakrát týdně. S odkazem na ustanovení § 25 odst. 7 vyhlášky o využívání území protestovala i proti tomu, že by měl sousední nemovitost od vozovky dělit pouze odrazný chodníček o šíři 40, resp. 20 cm, v situaci, kdy je tam zachován cihlový chodníček šíře 80 cm. Upozorňovala též na ohrožení základů domů na pozemku st. p. X. Rozhodnutím ze dne 30. 6. 2010 stavební úřad stavbu povolil, aniž by konkrétně reagoval na vznesené námitky. Žalobkyně b) a manželé S. se odvolali, poukazovali na hrozící podstatné zhoršení kvality prostředí v okolí jejich domů a dožadovali se toho, aby veškerý automobilový provoz byl veden po pozemcích parc. č. X a X v k. ú. T.. Žalobkyně a) pak sdělila, že smlouva o výpůjčce pozemku parc. č. 1007/11 ze dne 19. 1. 2010 je podle ní neplatná. Stavebník se bránil námitkou, že vliv provozu na nové komunikaci nemůže dosahovat vlivu, který na domy odvolatelů musí mít provoz na ulici P., u níž stojí. Stavební povolení žalovaný v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 29. 12. 2010 zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Žalovaný stavebnímu úřadu vytkl, že nerozhodl o námitkách odvolatelů a neodstranil vady podané

žádosti spočívající v tom, že projektová dokumentace neřeší staveništní dopravu (nebyl doložen ani souhlas vlastníka pozemků, přes které má být vedena) a nepřesně hovoří o rekonstrukci namísto stavební úpravy a že příložená stanoviska a vyjádření nepřesně označují stavbou dotčené pozemky. Dále nebyl předložen souhlas Městského úřadu R. jako obecného stavebního úřadu podle § 15 stavebního zákona, nebyly řádně specifikovány podmínky stavebního povolení v návaznosti na požadavky dotčených orgánů a ve vztahu k rozsahu a zajištění staveniště. Žalovaný požadoval také předložení rozhodnutí o povolení připojení pozemku na pozemní komunikaci podle § 10 zákona o pozemních komunikacích. Žádnou další písemnost správní spis neobsahuje.

25. Podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 13. 4. 2012 stavebník požádal znovu o vydání stavebního povolení ke stavbě komunikace v obci N., a to na pozemcích p. č. X, X a X v k. ú. N. u R.. Stavební povolení vydané dne 17. 9. 2012 na základě této žádosti žalovaný k odvolání žalobkyně b) rozhodnutím ze dne 22. 4. 2013 zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Žalovaný stavebnímu úřadu v zásadě vytkl obdobná pochybení jako ve svém rozhodnutí ze dne 29. 12. 2010 a upozornil též na nesprávné označení aplikovaných ustanovení stavebního zákona, neúplné vymezení účastníků řízení, vzájemný rozpor mezi jednotlivými podmínkami stavebního povolení, neověření totožnosti přečíslovaných stavebních pozemků, nadbytečnost věcného vypořádání námitek směřujících do územního řízení, nutnost vypořádat námitku zúžené šíře komunikace na 4 metry a uložit stavebníkovi, aby před zahájením stavebních prací doložil provedení zabezpečení domu č. p. X, a také na nevhodnost vydávání samostatných stavebních povolení na různé části umístěné komunikace s tím, že takové dělení je potřebné jen v případě dílčích stavebních povolení vydávaných různými stavebními úřady. I zde žádnou další písemnost předložený správní spis neobsahuje.
26. Podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 16. 2. 2015 stavebník potřeť požádal o vydání stavebního povolení ke stavbě komunikace v obci N. na pozemcích p. č. X, X a X v k. ú. N. u R.. Výslovně uvedl, že předmětem žádosti ani dokumentace není část územním rozhodnutím umístěné komunikace na pozemku obce. Podotkl, že žalobkyně a) s ním uzavřela dne 19. 1. 2010 smlouvu o výpůjčce pozemku obce na výstavbu komunikace, její platnost však byla následně zpochybněna a zastupitelstvo obce uzavřelo, že po stavebníkovi nevyžaduje realizaci zpevněného povrchu, takže není nutné dávat pozemek do výpůjčky. Uvedený úsek není místní komunikací, ale pozemkem zeleně s vjezdy k nemovitostem, a proto bylo požádáno o úpravu připojení (sjezdu) podle § 10 zákona o pozemních komunikacích na parametry odpovídající původní komunikaci tak, jak byla umístěna a zakreslena v ověřené dokumentaci pro územní rozhodnutí. Rozhodnutí o připojení bylo vydáno dne 14. 8. 2014.
27. Příložen byl mj. zápis z jednání konaného dne 6. 8. 2014 na stavebním úřadě, při němž Policie České republiky, dopravní inspektorát P. v. – z., pod bodem 16 měla uvést, že nadále souhlasí s výstavbou komunikace a jejím připojením na stávající vjezd ze silnice III/10124 za splnění podmínek v jejím stanovisku ze dne 27. 1. 2011. Dále byl založen posudek příjezdové komunikace na pozemku obce zpracovaný v září 2014 Ing. O. K., podle nějž příjezdová komunikace je způsobilá přenést dopravní zatížení vyvolané novou výstavbou rodinných domů ve stávajícím stavu i bez rekonstrukce vjezdu, pouze bylo doporučeno vyčistit stávající propustek pod vjezdem.
28. Ve spise se dále nachází soubor dokumentů (u něj není patrné, kdo a kdy je do spisu založil) zahrnující zmíněné stanovisko Policie ČR ze dne 27. 1. 2011, v němž bylo

požadováno, aby těleso pozemní komunikace svými parametry odpovídalo ČSN 73 6110, TP 170, a aby sjezdy na komunikaci byly zřízeny v souladu s § 12 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“). Založeno je i rozhodnutí ze dne 14. 8. 2014, jímž stavební úřad podle § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na základě předložené dokumentace a žádosti o připojení přes pozemek obce povolil připojení pozemku parc. č. X na silnici X s tím, že budou splněny mj. podmínky stanoviska Policie ČR ze dne 27. 1. 2011. Součástí dokumentace byl výkres situace komunikací Ing. J. T. z února 2011, který navrhoval stavbu komunikace i na pozemek obce. Mezi dokumenty je i smlouva o výpůjčce ze dne 19. 1. 2010 spolu se sděleními žalobkyně a) ze dne 30. 7. 2010 a ze dne 26. 3. 2012, že uvedenou smlouvu považuje obec za neplatnou a že na svém pozemku obec od stavebníka nepožaduje výstavbu zpevněného povrchu. Další listinou je (koordinované) stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu Č., v němž je obsaženo vyjádření orgánu ochrany krajiny ve smyslu § 154 správního řádu, podle něž se předložený záměr nedotýká zájmů ochrany přírody a krajiny, protože nezasahuje do významného krajinného prvku ani do krajinného rázu.

29. Oznámením ze dne 30. 3. 2015 stavební úřad účastníky informoval o zahájení stavebního řízení a současně je poučil, že své námitky mohou uplatnit do 15 dnů od doručení oznámení, jinak k nim nebude přihlédnuto. Obě žalobkyně ve stanovené lhůtě uplatnily námitky. Žalobkyně b) namítala nesoulad zamýšlené komunikace s územním plánem obce N., v němž není zakreslena, nesplnění podmínky širší vjezdu do nové lokality, tj. 8 m, nesplnění podmínky závazného stanoviska orgánu ochrany životního prostředí stanovené pro územní rozhodnutí, podle níž má být podél nové komunikace vymezen jednostranný minimálně 1,5 m široký pás zeleně s výsadbou vzrostlých listnatých stromů. Vyhovující podle ní není ani zamýšlená šířka připojovací komunikace, v místě zúžení komunikace pak není umožněno míjení vozidel, nejsou řešeny chodníky pro pěší, z hlavní komunikace P. není možné odbočení vlevo bez omezení vozidel jedoucích ve stejném směru. V neposlední řadě namítala, že investor bez stavebního povolení začal s budováním vsakování pro dešťovou vodu téměř na hranici s nemovitostí č. p. 10. Žalobkyně a) poukazovala na tytéž nedostatky a upozorňovala na chybějící chodníky a ohrožení statiky stávajících sousedních domů.
30. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 12. 10. 2015 stavbu povolil a v rozhodnutí uvedl, že příjezd bude řešen přes stávající vjezd na pozemku obce, který má asfaltoštěrkový povrch a který bude podle požadavku obce ponechán beze změny, přičemž musí být respektovány požadavky stanoviska Policie ČR ze dne 27. 1. 2011. Staveništní doprava bude vedena přes pozemky parc. č. X, X a X v k. ú. T.. K námitkám žalobkyň stavební úřad uvedl, že základní prostorové uspořádání komunikace vychází ze situace schválené územním rozhodnutím, komunikace je s takovými prostorovými parametry již umístěna a on nemůže zamítnout z důvodu lokálního nedodržení šířky uličního prostoru žádost navazující na takové územní rozhodnutí. Technické řešení v tomto případě vycházelo z prostorových podmínek daných okolními stavbami, územní rozhodnutí je již pravomocné a příslušné orgány k dokumentaci vydaly v územním řízení kladné stanovisko. Ve stavebním řízení není možné měnit parametry stavby bez změny územního rozhodnutí. Požadavek na zelený pás vychází z územního řízení, stavební úřad ověřil, že podmínky územního rozhodnutí byly dodrženy, a má za to, že navržený prostor pro výsadbu stromů je dostatečný. Požadavek na zelený pás navíc nelze vykládat doslovně a je nutné připustit podle místních podmínek i jeho přerušení, zúžení či vynechání v určitém

místě. Námitka chybějících chodníků není důvodná, protože režim obytné zóny znamená smíšený provoz chodců a vozidel v jednom dopravním prostoru a v obytné zóně se proto chodníky nenavrhují. Úsek stávajícího vjezdu na pozemku obce není předmětem stavebního povolení, byl však opakovaně projednáván s dotčenými orgány, které i v této situaci potvrdily platnost svých předchozích stanovisek. Také odborné posouzení předložené stavebníkem dokládá, že stávající vjezd není překážkou k vydání stavebního povolení na navazující komunikaci. Vjezd na ulici P. je v přehledné zatačce, rozhledové poměry pro povinné zastavení jsou vyhovující. Z hlediska bezpečnosti dle vyhlášky č. 104/1997 Sb. byla prověřena možnost míjení vozidel vjíždějících z ulice P. s vozidly vyjíždějícími a ve stávajícím vjezdu je možnost míjení vozidel v místě rozšíření komunikace u vrat na pozemku investora a vrat na sousední pozemek, další míjení pak umožňuje nově navržená výhybna u navrhovaných rodinných domů. Stavební úpravy stávajícího vjezdu by byly vhodné a zlepšily by dopravní situaci v místě, avšak obec jako vlastník pozemku je odmítla, a nejsou tak součástí stavebního řízení. Sousední dům č. p. X by neměl být provozem staticky ohrožen, v tomto směru představuje významnější zátěž provoz na ulici P.. Stavebník předložil posudek na zpevnění základové konstrukce tohoto domu, vlastník domu však na návrh stavebníka na provedení zpevnění nereagoval.

31. Proti tomuto rozhodnutí podaly obě žalobkyně odvolání. Žalobkyně a) namítala nedostatky v projektové dokumentaci spočívající v nesplnění požadavků vyhlášky o využití území, dále namítala, že se stavebníkem nebyla uzavřena plánovací smlouva, která by řešila další skutečnosti, které nejsou řešeny v územním rozhodnutí, tzn. není smluvně ošetřeno vlastnictví ani obsluha navrhované komunikace, způsob odvozu komunálního odpadu, v nejužším místě navíc není prostor pro oboustranný provoz a plocha obratiště ani komunikace není určena pro nákladní automobily. Poukázala na to, že ve stavebním povolení není řešeno napojení na P. ulici, přitom průjezd přes pozemek obce v takto zvýšeném provozu není možný, dále je podle ní nepřipustné svedení dešťových vod do zeleného pásu určeného ke vsakování a zpomalovací polštáře neřeší oboustranný vjezd do lokality ani bezpečí chodců. Žalobkyně b) nad rámec námitek shodných s námitkami žalobkyně a) namítala nesoulad s územním plánem i rozsahem územního rozhodnutí, odlišné označení pozemků ve stavebním povolení a územním rozhodnutí a porušení odstupových vzdáleností podle § 25 odst. 7 vyhlášky o využití území. Namítala, že investor nedisponuje platnou smlouvou o výpůjčce k pozemku obce a správní orgány mate jejím předkládáním. Žalobkyně b) dále namítala nesplnění podmínky vymezení pásu zeleně v šířce 1,5 m, tvrdila, že stavebníkem nebyla ve věci zpevnění základů kontaktována, a též brojila proti skutečnosti, že účastníky řízení nejsou další osoby.
32. Stavebník se k podaným odvoláním obsáhle vyjádřil ve stanovisku ze dne 21. 11. 2015, v němž navrhl jeho zamítnutí a podotkl, že řada odvolacích námitek se týká otázek, které spadají do územního řízení a které ve stavebním řízení již řešit nelze. Tak je tomu podle něj v případě namítaného nesouladu projektové dokumentace s požadavky vyhlášky o využití území, chybějící plánovací smlouvy, šíře komunikace, umístění zeleného pásu a odvodňovacích vsaků. Smlouvu o výpůjčce sice v řízení předložil, ale pouze s informací o tom, že obec její platnost zpochybnila, aby tak doložil, proč stavební povolení nežádá i pro komunikaci na pozemku obce. Pozemek obce tak není vůbec předmětem řízení, přičemž posudkem bylo doloženo, že stávající komunikace na pozemku obce je schopna dopravu z povolené komunikace a umístěných 20 rodinných domů přenést. Není-li pozemek obce předmětem řízení, není důvodu řešit ani odstupové vzdálenosti ke stávající komunikaci na něm. Nebude-li navrhovaná komunikace převedena obcí, se kterou nyní není možné se

dohodnout, bude její provoz garantovat stavebník, který bude jejím vlastníkem. Komunikace je navrhována jako komunikace v obytné zóně, která může být pro zpomalení dopravy zúžena na jeden pruh, reálně je však zúžena pouze v jediném místě. Jak popisuje technická zpráva, komunikace co do únosnosti vozovky i parametrů obratiště je určena i pro provoz nákladních automobilů svozu odpadů a Hasičské záchranné služby, která ostatně k projektové dokumentaci vydala souhlasné stanovisko. Dopravní bezpečnost a možnost napojení komunikace na P. ulici přes pozemek obce byla opakovaně řešena se stavebním úřadem i s Policií ČR a doklad o tom je součástí spisového materiálu. Přechíslování pozemků katastrálním úřadem v návaznosti na demolici stávajících staveb brownfieldu stavebník nemohl ovlivnit, ale jedná se o tytéž pozemky, na něž se vztahovalo územní rozhodnutí. Pokud jde o 1,5 metru široký pruh zeleně, projektová dokumentace pro stavební povolení odpovídá podmínkám územního rozhodnutí a bylo k ní vydáno aktuální stanovisko dotčeného orgánu na úseku životního prostředí. Skutečnost, že provoz na povolované komunikaci a vsakování vod z ní neohrozí dům žalobkyně b) je doložen hydrologickým i statickým posudkem, i přesto je však stavebník i nadále ochoten na své náklady provést zpevnění jeho základové konstrukce. Hlukové a dynamické zatížení okolí dopravou na navrhované komunikaci snižují navržené zpomalovací polštáře.

33. Žalovaný poté bez dalšího napadeným rozhodnutím ze dne 11. 3. 2016 odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění v bodech konstatoval, že stavební úřad postupoval v souladu s územním plánem, připojení lokality je stávající (původně na pozemcích byly zemědělské stavby a skladové haly) a soulad projektové dokumentace s vyhláškou o využívání území, potřebnost uzavření plánovací smlouvy, umístění komunikace a místo svedení dešťových vod jsou otázky, které spadají do územního řízení. K bezpečnosti silničního provozu a obslužnosti lokality se kladně vyjádřily dotčené orgány, jimiž žalobkyně a) není, a proto jsou související námitky nedůvodné. Vlastníkem komunikace bude stavebník. Smlouvu o výpůjčce pozemku obce stavebník k žádosti o stavební povolení nepředkládal. Naopak byl předložen doklad o zaslání výzvy ve věci zpevnění základové desky domu žalobkyně b). Aktuální stanovisko orgánu ochrany životního prostředí z 9. 1. 2015 již požadavek na umístění zeleného pruhu neuplatnilo. Účastenství dalších osob je výhradně jejich záležitostí. Stavebnímu úřadu lze vytknout pouze velkou časovou prodlevu s vydáním stavebního povolení, ta však nemá vliv na zákonnost stavebního povolení. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyním doručeno dne 11. 3. 2016 a 22. 3. 2016.

III. Posouzení žaloby soudem

34. Soud ověřil, že žaloby obou žalobkyň byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými a že obsahují všechny formální náležitosti na žalobu kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
35. Oproti tomu, co namítá žalovaný, je třeba konstatovat, že žalobkyně nejsou co do rozsahu svých žalobních bodů soudním řádem správním jakkoliv omezovány pouze na otázky, které již namítaly v řízení před správním orgánem. Proto se soud musí zabývat i námitkami novými. V takovém případě však zpravidla nelze vytýkat napadenému rozhodnutí absenci důvodů, neboť soud musí respektovat skutečnost, že žalovaný nebyl s odpovídající argumentací výslovně konfrontován a nemusel na dané otázky explicitně reagovat (ledaže by jejich spornost byla zjevná již z jiných skutečností patrných ve správním spise a současně se jednalo o otázky zjevně relevantní pro vydané rozhodnutí).

36. V případě žaloby směřující proti stavebnímu povolení však soud nemohl zcela odhlédnout od limitů stanovených ustanoveními § 112 odst. 1 a 2 a § 114 odst. 2 stavebního zákona, z nichž plyne, že námitky mohou účastníci uplatnit nejpozději při ústním jednání spojeném s ohledáním na místě, resp. ve lhůtě stanovené stavebním úřadem, nebylo-li ústní jednání nařízeno, a že se nepřihlíží k námitkám, jež bylo možné uplatnit při územním řízení při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území. Jestliže určité námitky nebylo možné ve stavebním řízení účinně vznést, nemusel se jimi věcně zabývat ani žalovaný v napadeném rozhodnutí (jeho rozhodnutí na jejich důvodnosti nezáleželo), a proto jim odpovídající žalobní body, byť jsou formálně přípustné, nemohou být z povahy věci důvodné (srov. obdobně již za účinnosti předchozí právní úpravy závěr vyslovený v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94-87, publikovaném pod č. 619/2000 in Soudní judikatura, 2000, sv. 2, k aktuální úpravě pak např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2016, č. j. 4 As 63/2016-39). Výjimku v tomto směru tvoří námitky porušení předpisů hmotného či procesního práva, neboť zákonností stavebního povolení a správního řízení předcházejícího jeho vydání byl žalovaný povinen se zabývat i bez námitek.
37. Předně se soud k námitce žalobkyně b) zabýval platností územního rozhodnutí, neboť touto otázkou byl žalovaný povinen se zabývat, i když v průběhu správního řízení nebyla výslovně namítána.
38. Podle § 93 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (toto časové znění zákona je rozhodné pro posouzení doby platnosti územního rozhodnutí, neboť územní rozhodnutí bylo vydáno dne 16. 6. 2009, tedy před nabytím účinnosti zákona č. 350/2012 Sb., jímž bylo citované ustanovení novelizováno) platí územní rozhodnutí o umístění stavby, změně využití území, změně stavby a o dělení nebo scelování pozemků 2 roky ode dne nabytí právní moci, nestanoví-li stavební úřad v odůvodněných případech lhůtu delší.
39. Podle odst. 4 citovaného ustanovení pozbývá územní rozhodnutí platnosti, nebyla-li podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebylo-li započato s využitím území pro stanovený účel, nebo bylo-li stavební nebo jiné povolovací řízení zastaveno anebo byla-li podaná žádost zamítnuta po lhůtě platnosti územního rozhodnutí.
40. V dané věci nabylo územní rozhodnutí právní moci dne 25. 7. 2009. Stavebník následně podal celkem tři žádosti o vydání stavebního povolení na stavbu povolované komunikace, a to dne 28. 1. 2010, dne 13. 4. 2012 a dne 13. 2. 2015; teprve na základě třetí z uvedených žádostí bylo vydáno stavební povolení, které bylo následně potvrzeno napadeným rozhodnutím; stavební povolení vydaná na základě prvních dvou žádostí byla žalovaným zrušena. Z výše uvedeného je patrné, že ani v pořadí druhá žádost ze dne 13. 4. 2012 nebyla podána během dvouleté doby platnosti územního rozhodnutí. Jak však soud zjistil ze správního spisu vyžádaného od Městského úřadu Č., odboru životního prostředí, stavebník již dne 18. 3. 2010 požádal na základě vydaného územního rozhodnutí o vydání stavebního povolení na vodovod a kanalizaci a této jeho žádosti bylo vyhověno rozhodnutím ze dne 12. 7. 2010, č. j. ŽP/MEUC-015122/2010/V/Audi-R, jímž byla tato stavba povolena. Uvedené rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 8. 2010. Tím byla naplněna výjimka zakotvená v § 93 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, tj. byla včas v době platnosti územního rozhodnutí podána úplná žádost o vydání stavebního povolení navazujícího na posuzované územní rozhodnutí a tato žádost

nebyla zamítnuta, ani nebylo stavební řízení zastaveno. V důsledku toho územní rozhodnutí platnosti nepozbylo a i v době vydání napadeného rozhodnutí bylo nadále platným podkladem, který umožňovat vydat navazující stavební povolení na pozemní komunikaci. Jen pro úplnost soud dodává, že z praktického hlediska byla realizace komunikace podmíněna předchozí realizací vodovodu (a též plynovodu) pod ní uloženého, a nelze tak rozumně dovozovat, že v důsledku etapizace jednotlivých dílčích žádostí o stavební povolení územní rozhodnutí ve zbylé části zaniklo. Tento žalobní bod je tedy nedůvodný.

- 41.K namítanému nesouladu stavebního povolení s územním rozhodnutím, které má zahrnovat i pozemek obce, je třeba konstatovat, že územní rozhodnutí soud považuje v části týkající se pozemku obce za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť z jeho obsahu (shora v bodech 21 a 22 popsáný rozdílný obsah jednotlivých výkresů potvrzené projektové dokumentace a chybějící výkres, který měl být nedílnou součástí výroku územního rozhodnutí) nelze bezpečně seznat, zda zahrnuje také tento pozemek. V důsledku toho v rozsahu pozemku obce by ani nebylo možné na základě tohoto územního rozhodnutí stavbu komunikace povolit. Ve zbylém rozsahu však potvrzená projektová dokumentace podobnými rozpory netrpí a územní rozhodnutí lze i přes chybějící výkres, který měl být nedílnou součástí jeho výroku, využít jako podklad pro vydání stavebního povolení. Projektová dokumentace potvrzená Městským úřadem R. je v tomto rozsahu schopná chybějící výkres nahradit a územní rozhodnutí je v tomto rozsahu srozumitelné. V důsledku toho tedy nelze stavebníkovi ani vyčítat, že o stavební povolení požádal pouze v rozsahu, který nezahrnuje pozemek obce. Byť dílčí nesrozumitelnost, a tedy neaplikovatelnost územního rozhodnutí zjevně nebyla motivací pro omezení jeho žádosti (tou byl nesouhlas obce s realizací stavby na jejím pozemku, na který ve své žádosti poukazoval), je tato skutečnost dostatečným důvodem ospravedlňujícím podání žádosti o stavební povolení na komunikaci v užším rozsahu, než údajně byla umístěna.
- 42.I kdyby tomu tak nebylo, je navíc nutné uvést, že žádné ustanovení stavebního zákona nenutí stavebníka, aby žádal o stavební povolení v celém rozsahu vydaného územního rozhodnutí, a je tak čistě na jeho úvaze, zda a v jakém rozsahu o stavební povolení požádá. Je ostatně běžnou praxí, že výstavba (včetně předcházejících stavebních řízení) je etapizována na základě logických návazností širšího záměru, k němuž bylo vydáno souhrnné územní rozhodnutí, i na základě hospodářských možností stavebníka daných například poptávkou zájemců o jednotlivé stavby rodinných domů apod. V tomto směru může stavební úřad stavebníka omezovat v podstatě pouze tehdy, jestliže by povolovaná stavba na základě podané dílčí žádosti nemohla obstát z hlediska požadavků, které u ní musí podle § 111 stavebního zákona ověřit, například proto, že by splnění podmínek, za nichž byla stavba umístěna, záviselo na předchozí (či souběžné) realizaci jiné dílčí části umístěné stavby. I v takovém případě však lze koordinaci dílčích staveb zpravidla zajistit ve stavebním povolení například uložením podmínky, podle níž nelze stavební práce zahájit, popř. povolit užívání stavby před vydáním stavebního povolení, popř. realizací podmiňující stavby, aniž by bylo nutné podanou žádost o dílčí stavební povolení zamítnout.
- 43.Soud však souhlasí s námitkami žalobkyně, že stavba komunikace není řádně napojena na komunikační síť v obci, tedy že nebyla řádně prověřena podmínka vyžadovaná ustanovením § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. V tomto směru je sice pravdou, že v

daném místě existovalo i v minulosti dopravní napojení na komunikaci P., neboť se v daném místě v minulosti nacházel statek, nicméně povaha tohoto napojení nebyla dostatečným způsobem prověřena. Pokud by bylo dovozeno, že se na pozemku obce (z hlediska právního) nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, pozdější změna názoru obce v souvislosti se spornou výstavbou na místě zbořených staveb ani skutečnost, že daný pozemek není obcí jako komunikace evidován, by již nemohla na veřejnoprávním režimu komunikace na pozemku obce nic změnit. Obsah správního spisu v tomto směru však není dostatečný a jednoznačný závěr o možnosti využití pozemku obce bez jejího souhlasu na základě veřejnoprávního institutu obecného užívání nebyl správními orgány vysloven a odůvodněn. V tomto směru by bylo vhodné se zabývat i informacemi, které podrobně o historii této přístupové cesty podala žalobkyně b) v prvním řízení o vydání stavebního povolení, že cesta sloužila pouze k zajištění přístupu k obydlí původního vlastníka zdemolovaného statku, nikoliv k dopravní obsluze více nemovitostí, přičemž veškerá zatěžující doprava byla vedena na druhou stranou statku.

44. Žalovaný sice poukázal na to, že stavebník posudkem ve stavebním řízení prokázal, že stávající komunikace na pozemku obce je i bez úprav způsobilá přenést dopravní zatížení související s budoucí výstavbou 20 rodinných domů, nicméně tím není zodpovězena samotná otázka právní možnosti využití pozemku obce proti její vůli. Nemalé pochyby navíc budí i údajné kladné vyjádření Policie ČR, která na ústním jednání konaném dne 6. 8. 2014 potvrdila přetrvávající použitelnost jejího stanoviska ze dne 27. 1. 2011. S ohledem na naprostou stručnost takového stanoviska zaznamenaného jen v protokole nelze mít jistotu v tom, zda se Policie ČR opravdu vyjadřovala ke stavbě v poslední navržené podobě, zejména jestliže toto stanovisko bylo vyjádřeno se značným předstihem před vlastním podáním žádosti o povolení stavby v únoru 2015. Je přitom nezvyklé, že kladné stanovisko nebylo zasláno písemně samostatným sdělením, jak bývá v případě stanovisek ve stavebním řízení běžné. Nelze tedy s jistotou tvrdit, že stanovisko bylo pro povolený záměr relevantní.
45. Je sice pravdou, že možnost napojení komunikace byla závazně vyřešena již v územním řízení a námitky zpochybňující tuto možnost zpravidla nemohou být ve stavebním řízení z důvodu koncentrace upravené v § 114 odst. 2 stavebního zákona úspěšné. Nicméně i ve stavebním řízení zákon ukládá stavebnímu úřadu řádně prověřit podmínku zajištění příjezdu ke stavbě vyžadovanou ustanovením § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, přičemž tuto otázku musí řešit podle skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). Byť z územního rozhodnutí lze s přihlédnutím ke koncentraci upravené v § 114 odst. 2 stavebního zákona dovodit, že technické podmínky ve věci trasy a širě přístupové komunikace jsou v rozsahu otázek řešených výhradně v územním řízení dány a nelze je již zpochybňovat, byl stavební úřad povinen s přihlédnutím k aktuálnímu skutkovému stavu povinen zvážit, zda stavebník nadále disponuje nezbytným právním titulem jak k pozemkům, na nichž má být komunikace vystavěna, tak i k pozemkům, přes něž má být stavba napojena na širší komunikační síť, a to ať už jde o dočasnou staveništní dopravu, nebo o budoucí trvalou dopravní obsluhu zamýšlených rodinných domů. Z obsahu správního spisu se přitom jeví, že právní titul k užití pozemku obce byl patrně neplatný. Toto zjištění by bylo dostačující (v případě jeho pravdivosti) pro obnovu řízení ve věci územního rozhodnutí v dané věci, nicméně touto cestou nebylo zjevně

postupováno. Musí však být zohledněno při posouzení žádosti o vydání stavebního povolení.

46. Pokud jde o námitku chybějícího rozhodnutí o povolení připojení komunikace podle § 10 zákona o pozemních komunikacích, k ní je třeba uvést, že ve správním spise je založeno rozhodnutí ze dne 14. 8. 2014, jímž stavební úřad podle § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na základě předložené dokumentace a žádosti o připojení přes pozemek obce povolil připojení pozemku parc. č. X na silnici X. Připojení povolené komunikace přes pozemek obce tedy bylo povoleno. Nelze však přehlédnout, že rozhodnutí o povolení připojení komunikace v tomto případě má povahu podkladového rozhodnutí, jež nelze samostatně napadnout žalobou, protože na něj navazuje právě vydání stavebního povolení, jež je předmětem soudního přezkumu (srov. *a contrario* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2013, č. j. 9 As 134/2012-28). Proto se námitkami proti tomuto rozhodnutí je třeba zabývat v soudním řízení o žalobě směřující proti stavebnímu povolení. Byť žalobkyně nemá pravdu v tom, že by takové povolení vydáno nebylo, dopadá na něj žalobní bod namítající nedostatek souhlasu obce s použitím jejího pozemku. V tomto směru se soud zabýval otázkou, zda bylo možné rozhodnutí o povolení připojení pozemku parc. č. X na silnici X vydat i bez tohoto souhlasu a musel dovodit, že nikoliv. Jak totiž ve skutkově velmi podobném případě dovodil Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 1. 11. 2016, č. j. 22 A 2/2015-32, publikovaném pod č. 3570/2017 Sb. NSS, připojení sousední nemovitosti k silnici nebo místní komunikaci podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích nelze vést po trase již existující komunikace, neboť za připojení sousední nemovitosti k síti pozemních komunikací je nutno považovat prvotní napojení na stávající síť komunikací. V daném případě muselo být rozhodováno o povolení připojení pozemku parc. č. X na komunikaci na pozemku obce, pokud by stavební úřad dovodil, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (jinou možnost zatřídění vyjádření obce vylučuje), přičemž účastníkem takového řízení měla být obec jako vlastník této komunikace a její nesouhlas měl být brán v potaz. Pokud by na pozemku obce nebyla veřejně přístupná účelová komunikace, byl by pozemek obce historicky na silnici X již napojen a rozhodnutí podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích by již nemuselo být vydáváno. Stavebník by však musel i ve stavebním řízení doložit, že obec stále souhlasí s použitím jejího pozemku pro napojení zamýšlené nové komunikace. Takto však nebylo postupováno, a podkladové rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 8. 2014 je proto nezákonné. V důsledku toho je stíženo nezákonností i navazující stavební povolení a žalobou napadené rozhodnutí.
47. Důvodný je i žalobní bod namítající, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami, když uvedl, že žalobkyně a) není dotčeným správním orgánem. Žalobkyně a) vskutku není dotčeným orgánem a ve stavebním řízení uplatnila jako jeho účastník řadu odvolacích námitek, přičemž ne ke všem z nich se žalovaný srozumitelně vyjádřil. K námitce žalobkyně a), že se stavebníkem nebyla uzavřena plánovací smlouva, která by řešila skutečnosti v územním rozhodnutí o umístění stavby neuvedené (tj. není smluvně ošetřeno vlastnictví ani obsluha navrhované komunikace, způsob svozu komunálního odpadu, v nejužším místě není prostor pro oboustranný provoz a plocha obratiště ani komunikace není určena pro nákladní automobily) a že zpomalovací polštáře neřeší oboustranný vjezd do lokality ani bezpečí chodců, žalovaný uvedl, že s ohledem na znění ustanovení § 88 stavebního zákona je zřejmé, že uzavření plánovací smlouvy je nutno časově směřovat do doby vydávání územního rozhodnutí, a námitka tak mohla a měla být uplatněna v územním řízení. To samo o sobě požadavku přezkoumatelnosti napadeného

rozhodnutí dostojí. K dalším skutečnostem, na které žalobkyně upozorňovala, však jen uvedl, že „[v]lastníkem stavby je stavebník a tato skutečnost nemusí být smluvně řešena. Z hlediska bezpečnosti silničního provozu a obslužnosti lokality se kladně vyjádřily dotčené správní orgány. Odvolatel 1 není v těchto věcech dotčeným správním orgánem, jeho námitka je tudíž nedůvodná.“ V situaci, kdy se k otázce bezpečnosti odkazované dotčené správní orgány, které disponují potřebnou odborností na daném úseku, nijak konkrétně nevyjádřily, neboť stanovisko Policie ČR ze dne 6. 8. 2014 ani stanovisko ze dne 27. 1. 2011 k otázkám uplatněným v námitkách konkrétní argumentaci neobsahují, je třeba uzavřít, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Třebaže se žalovaný v části správně dovolal ustanovení § 114 odst. 2 stavebního zákona, otázky dostatečnosti navrženého dopravního řešení či konkrétního stavebního uspořádání umístění komunikace spadají i do stavebního řízení.

48. Důvodná ovšem není argumentace žalobkyně a), že žalovaný pochybil, když si v rozporu s § 149 odst. 4 s. ř. s. nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od orgánů nadřízených dotčeným orgánům příslušným k vydání závazného stanoviska. Byť odvolací argumentace žalobkyně a) zřetelně dospívala k závěrům odlišným oproti závěrům vysloveným dotčenými správními orgány, a to na úseku dopravy (Policie ČR jako dotčený orgán z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 16 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích; srov. též důvodovou zprávu k bodům 16 až 18 čl. I vládního návrhu zákona, který byl posléze přijat pod č. 268/2015 Sb.) a na úseku ochrany životního prostředí [Městský úřad Č. jako dotčený orgán z hlediska ochrany krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 15/2015 Sb. (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“)], tyto závěry nebyly vysloveny v závazných stanoviscích. Z obsahu správního spisu je totiž patrné, že v řízení o žádosti stavebníka ze dne 16. 2. 2015 žádná závazná stanoviska vydána ani vyžádána nebyla. Ve spise založená dokumentace obsahuje pouze vyjádření Policie ČR ze dne 6. 8. 2014 odkazující na přetrvávající použitelnost jejího stanoviska ze dne 27. 1. 2011 a vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny ze dne 19. 1. 2015. Zákon o pozemních komunikacích v dané situaci nepředpokládá, že by mělo být vydáváno závazné stanovisko (to se vydává dle § 40 jen pro účely územního řízení), a totéž platí podle zákona o ochraně přírody a krajiny, který předpokládá vydání závazného stanoviska pouze tam, kde by mohl být dotčen nebo změněn krajinný ráz (§ 12 odst. 2) anebo poškozen či zničen významný krajinný prvek (§ 4 odst. 2). To však v případě stavby pozemní komunikace v obci nelze očekávat a tomu odpovídá též forma vyjádření dotčených orgánů, na niž se povinnost vyžádat jejich přezkoumání nadřízeným orgánem zakotvená v § 149 odst. 4 správního řádu nevztahuje.

49. Důvodný není ani žalobní bod namítající předložení neplatné smlouvy o výpůjčce uzavřené mezi žalobkyní a) a stavebníkem. Z obsahu předloženého správního spisu je patrné, že smlouva sice byla součástí podkladů stavebního povolení (kdo ji předložil, nelze ze spisu zjistit), avšak spolu se sdělením obce, že ji považuje za neplatnou. Z obsahu stavebního povolení nevyplývá, že by stavební úřad k této smlouvě jakkoliv přihlížel a je zjevné, že se jí ve svůj prospěch nedovolával ani stavebník. V této souvislosti neobstojí ani odkaz na porušení ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vyžadujícího, aby stavebník k žádosti o stavební povolení připojil doklady prokazující jeho vlastnické či jiné právo k pozemkům a stavbám. Již ze samotné žádosti o stavební povolení je patrné, že na pozemku obce neměla být povolovaná stavba umístěna a neměl sloužit ani staveništní dopravě, neboť její příjezd měl stavebník smluvně zajištěn přes jiné pozemky v k. ú. T.. To

však nic nemění na tom, že ve vztahu k pozemku obce mohla stavebníka tížit povinnost doložit její souhlas, pokud by se na jejím pozemku nenacházela veřejně přístupná účelová komunikace, za účelem doložení splnění požadavku § 111 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

50. Pokud jde o žalobkyní a) namítané nerespektování závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny požadujícího pro účely územního řízení umístění zeleného pásu podél komunikace a z toho plynoucí nedostatečné zajištění vsakování dešťové vody v situaci chybějící dešťové kanalizace, je třeba uvést, že územní rozhodnutí podmínky závazného stanoviska nepřevzalo doslovně, nýbrž vyžadovalo pouze umístění zeleně kolem domů a podél komunikací s tím, že komunikace bude podél pozemku parc. č. X oddělena zeleným pásem o šířce 0,5 až 2,5 metru. Tento požadavek povolená stavba, jak je navržena v potvrzené projektové dokumentaci, splňuje. Pro navazující stavební řízení je závazný výrok územního rozhodnutí, nikoliv případné závazné stanovisko, které nebylo územním rozhodnutím převzato. Otázkou zákonnosti územního rozhodnutí (vyjma nicotnosti, kterou v důsledku nesrozumitelnosti shledal soud pouze v části týkající se pozemku obce) se již nelze ve stavebním řízení zabývat.
51. Není pravdou ani to, že by žalovaný zcela ponechal stranou skutečnost, že územní rozhodnutí označuje pozemky jinými parcelními čísly než stavební povolení. Žalovaný naopak výslovně vysvětlil, že po provedení demolice objektů v lokalitě došlo k výmazu stavebních pozemků z evidence katastru nemovitostí a k přidělení nových parcelních čísel. Žalobkyně přitom netvrdily, že by snad došlo k povolení stavby komunikace na jiných pozemcích, než na které byla územním rozhodnutím umístěna (kromě sporného vynechání pozemku obce). Skutečnost, že v různých časových obdobích jsou tytéž pozemky vedeny v katastrálním operátu pod různými číselnými označeními jako jiné parcely, nezpůsobuje ztrátu práv plynoucích stavebníkovi z územního rozhodnutí.
52. Případná není ani námitka, že účastníkem řízení před správními orgány měl být také J. S.. Podle § 65 s. ř. s. se může správní žalobou domáhat zrušení správního rozhodnutí ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (odst. 1), případně ten účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (odst. 2). Žalobce je povinen tvrdit, že byl zkrácen na svých subjektivních právech, a nikoliv že byla na svých právech zkrácena jiná osoba. Soudní řád správní podání žaloby podle § 65 s. ř. s. ve prospěch třetí osoby, a tedy ani uplatnění takového žalobního bodu nepřipouští, je tedy vyloučeno, aby se žalobkyně b) domáhala ochrany práv jiných osob, jejichž samostatná práva přísluší hájit pouze jim. Žalobkyně b) není nadána aktivní legitimací k podání žaloby ve veřejném zájmu podle § 66 s. ř. s. a nemůže hájit zájmy jiného.
53. Jde-li o žalobkyní b) namítaný rozpor napadeného rozhodnutí s § 2 odst. 4 správního řádu, spočívající v různém vypořádání jejích odvolacích námitek žalovaným v druhém ze zrušujících usnesení ve srovnání s nyní napadeným rozhodnutím, lze jí v obecné rovině přisvědčit, že je povinností správních orgánů rozhodovat v souladu se zásadou legitimního očekávání tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. To však neznamená, že by správní orgány nebyly povinny reagovat na následný vývoj skutkových okolností a že by byly povinny setrvávat na

původním nesprávném či nezákonném stanovisku. Jak ovšem plyne z předchozí části odůvodnění, některé závěry předcházejícího rozhodnutí žalovaného byly namíste a těchto vad se v řízení o poslední žádosti stavební úřad opět dopustil, na což již žalovaný v napadeném rozhodnutí podruhé překvapivě nereagoval. Napadené rozhodnutí proto skutečně odporuje i požadavkům na ně kladeným ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

54. Soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Rozhodoval přitom bez nařízení jednání, neboť napadené rozhodnutí trpělo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že většinou vad trpělo již rozhodnutí vydané správním orgánem I. stupně, soud současně přistoupil i ke zrušení stavebního povolení (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení budou správní orgány vázány právním názorem tohoto soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), a tedy ve smyslu ustanovení § 111 odst. 1 písm. c) přezkoumají podanou žádost a připojené podklady i z toho hlediska, zda je v době jejich rozhodování skutečně zajištěn příjezd ke stavbě. Při té příležitosti se také však budou zabývat také otázkou, zda vůbec lze vést řízení o podané žádosti s ohledem na skutečnost, že soud (nad rámec žalobních bodů) zjistil, že řízení o předchozích žádostech o vydání stavebního povolení podle obsahu vyžádaných správních spisů dosud nebyla ukončena, neboť v návaznosti na zrušující rozhodnutí žalovaného, jimiž byla věc vrácena stavebnímu úřadu zpět k novému projednání, již stavební úřad o těchto žádostech nijak nerozhodoval. Mohlo by se totiž jednat z hlediska § 48 odst. 1 správního řádu o totožné věci, neboť jimi má být povolena prakticky shodná stavba na shodných pozemcích. Je přitom nesmyslné, aby souběžně probíhalo několik stavebních řízení o stavbách, které nemohou být v daném území umístěny současně. Pokud by tedy nedošlo k ukončení řízení o předchozích žádostech, např. zastavením řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, pokud stavebník vezme dřívejší žádosti zpět, bylo by nutné na danou situaci procesně reagovat.
55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšné žalobkyni a) soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč sestávající ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny advokáta odpovídající třem úkonům právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, seps žaloby a repliky – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a třem paušálním částkám jako náhradám hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, k čemuž je třeba podle § 57 odst. 2 s. ř. s. přičíst náhradu za 21 % DPH ve výši 2 142 Kč.
56. Úspěšné žalobkyni b) soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 228 Kč sestávající ze zaplacených soudních poplatků za podání žaloby výši 3 000 Kč a za podání návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč a dále z odměny advokáta odpovídající dvěma úkonům právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a seps žaloby – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] a dvěma paušálními částkami jako náhradám hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, k čemuž je třeba podle § 57 odst. 2 s. ř. s. přičíst náhradu za 21 % DPH ve výši 1 428 Kč.

57. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost, rozhodl, že tyto osoby právo na náhradu nákladů řízení nemají.

Poučení :

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 27. února 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu