



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a JUDr. Věry Šimůnkové ve věci

žalobce: **Z. K.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Viktorem Klímou
sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1

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

za účasti: **I. a. s.**
sídlem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2016, čj. 004869/2016/KUSK, sp. zn. SZ 149003/2015/KUSK REG/AB,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2016, čj. 004869/2016/KUSK, sp. zn. SZ 149003/2015/KUSK REG/AB, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 15.466 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, Mgr. Viktora Klímy, advokáta.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

- 1 Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Průhonice, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 26. 8. 2015, čj. 15/2888/SUV, sp. zn. SÚ/2152/14/Ko. Stavební úřad tímto rozhodnutím osobě zúčastněné na řízení na pozemku parc. č. x v k. ú. P. umístil a povolil stavbu L. „Průhonice x“, ulice Ř. č. p.x.
- 2 Žalobce v žalobě nejprve shrnuje dosavadní průběh jak správního řízení, v němž bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, tak dalších řízení vedených stavebním úřadem v souvislosti s pozemkem parc. č. x v k. ú. Px. Ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí namítá, že došlo k nesprávnému právnímu a skutkovému posouzení věci a k zásadním procesním pochybením, čímž byl zkrácen na svých právech. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se nevypořádává se všemi jeho námitkami. Námitky pak žalobce v dalších bodech konkretizoval takto:
 - a. Žalobce namítá porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), protože správními orgány nebyl vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí.
 - b. Při realizaci napadeného rozhodnutí dojde k odstranění stavby a výstavbě nové budovy, proto je třeba prvotně vést řízení o odstranění stavby a teprve následně zahájit společné územní a stavební řízení, přičemž v této souvislosti odkazuje na předchozí argumentaci žalovaného v rozhodnutí o odstranění stavby ze dne 19. 1. 2010. K této námitce stavební úřad pouze obecně uvedl, že v dokumentaci je uvažováno pouze o bourání některých konstrukcí. K tomuto žalovaný doplnil, že i výkresová část projektové dokumentace vypovídá o tom, že se stávající objekt nebourá celý. Žalobce je přesvědčen, že z dokumentace plyne, že stávající zástavba bude zbourána cca z 90 % (fakticky zřejmě z 99%), přičemž správní orgány jednak záměrně procentuálně alespoň odhadem neuvádí, jak velká část původní stavby zůstane zachována, ani tyto části krom štitové stěny do 1. NP nespecifikují. Podle žalobce je rozhodnutí v tomto bodě nepřezkoumatelné, protože bez procentuálního odhadu a specifikace budou moci stavební úřady jakékoli odstranění stavby posuzovat jako změnu dokončené stavby.
 - c. Od roku 2008 nebylo ani v jednom z řízení nařízeno místní šetření.

Nezákonnost umocňuje, že žalovaný v rozhodnutí ze dne 10. 4. 2015 zavázal stavební úřad ke zjištění skutečného stavu věci a v rozhodnutí ze dne 8. 3. 2013 zavázal stavební úřad ke zjištění skutečného stavu stavby. I přes dřívější tvrzení správních orgánů o nedochování archivní dokumentace stavby bylo náhle objeveno povolení Komise pro výstavbu a vodní hospodářství MNV v Průhonicích ze dne 8. 7. 1968, zn. 708/67, jímž se údajně na pozemku povoluje stavba dřevníku o výměře 15 m². Pokud by tomu tak bylo, existuje důvodné podezření, že nejen tato stavba s ohledem na dobu vzniku obsahuje azbest a bylo by nutné vést řízení ve smyslu § 128 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Správní orgán tak porušil § 87 odst. 1 a § 112 odst. 1, resp. § 94a odst. 2 stavebního zákona, jestliže i přes závazný právní názor žalovaného neprovedl šetření na místě, ani nenařídil ústní jednání.

- d. Stanoviska založená ve spise se vztahují pouze k prodejně lahůdek, nikoli k provozu s výrobou. Žalovaný v prvním zrušujícím rozhodnutí zavázal stavební úřad, aby prověřil, že pouze stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. S-KHSSC 52884/2015, se vztahuje k prodejně s výrobou, zbylá stanoviska se vyjadřují pouze k prodejně. Tyto nedostatky nelze zhojit pouze rozesláním oznámení o pokračování společného řízení a stanovením lhůty pro uplatnění stanovisek, jak učinil stavební úřad. Takový postup je v rozporu se základními zásadami správního řízení. Nadto v tomto oznámení není zdůrazněno, že se jedná o provoz s výrobou, a tudíž dotčené orgány neměly důvod vydávat nová stanoviska, jelikož oznámení o zahájení řízení bylo fakticky shodné s původním oznámením o zahájení řízení.
- e. Dále žalobce namítá, že prvním zrušujícím rozhodnutím žalovaného v dané věci byl stavební úřad zavázán, aby zaujal jednoznačné a přezkoumatelné stanovisko k správně definovanému způsobu užívání objektu (prodejna i výroba) v souladu s územním plánem. Žalobce totiž v průběhu řízení mj. namítal, že dle územního plánu obce Průhonice jsou na pozemku zakázány všechny druhy výrobních činností. Stavební úřad v druhém rozhodnutí ve věci doplnil důvody, pro které lze považovat záměr za nevýrobní a slučitelný s plochou bydlení. Ohledně posouzení, jde-li o výrobní činnost, žalobce poukazuje na založenou technologii gastronomického provozu, která obsahuje na šesti stranách cca 100 strojů a zařízení, nelze tak pochybovat, že provozovna bude sloužit k výrobě potravin. Podle žalobce lze určit, zda jde o výrobní činnost, pouze podle sdělení Českého statistického úřadu č. 275/2008 Sb., přičemž o tom nemůže rozhodnout stavební úřad.
- f. Co se týče maximální intenzity využití pozemku dle územního plánu, nelze tvrdit, že se k 31. 12. 1994 na předmětném pozemku nacházel dřevník, který byl povolen rozhodnutím ze dne 8. 7. 1968, zn. 708/67, a nedošlo před tímto datem k jeho odstranění. Žalobce nesouhlasí s vypořádáním námitky, že do zastavěné plochy je nutno započít rovněž cca 32 m² vydlážděného chodníku a asfaltové

komunikace.

- g. Správní orgány se dále nevypořádaly s námitkami ve vztahu k územnímu plánu obce Průhonice, dle něhož plocha nebytových funkcí nepřekročí na jednom stavebním pozemku 150m² a půjde jediné o drobnou nerušící službu, doprovázející základní funkci obytnou. Plánovaná výstavba s obytnou funkcí nepočítá. S tím, zda zcela výjimečný provoz nebytové funkce nebude produkovat žádný prach, exhalace a vibrace, se správní orgány vypořádaly pouze zdánlivě, odkazem na irelevantní a neúplná stanoviska a vyjádření dotčených orgánů.
- h. Žalobce dále nesouhlasí s vypořádáním jeho námitky týkající se studny a jejího ochranného pásma. Podle žalovaného není provádění staveb právními předpisy vnímáno jako možný zdroj znečištění. Žalobce odkazuje na rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2010, v němž žalovaný stavebnímu úřadu vytýkal, že opomněl upozornit, že stavební činnost bude prováděna i v ochranném pásmu vodního zdroje (studny).
- i. Závěrem žalobce poukazuje na skutečnost, že se žalovaný vůbec nevypořádal s některými jeho argumenty (založený statický výpočet se týká původního záměru – cukrárny), jednak se s nimi nevypořádal v celém jejich rozsahu, přesvědčivě a logicky. Napadené rozhodnutí je proto v některých částech nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

3 Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Ve vyjádření předně ke genezi předchozích rozhodnutí konstatuje, že vedení řízení a vydávání i záporných rozhodnutí v souvislosti s konkrétní stavbou nemusí znamenat, že finální stavbu nelze umístit a povolit. Starší rozhodnutí byla překonána žalovaným a nelze na ně věcně reagovat. Žalovaný dále shrnuje průběh správního řízení, v němž bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, a uvádí důvody, pro které bylo zrušeno první rozhodnutí stavebního úřadu. K námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu uvádí, že spis nebyl doplňován a všichni účastníci byli vyrozuměni o možnosti nahlédnout do spisu a podat námitky ve lhůtě 15 dnů. Žalobci bylo toto opatření doručeno 26. 6. 2015. Žalovaný dále uvádí, že pozemek parc. č. x v k. ú. P. je dle územního plánu součástí plochy BI-1 bydlení, s výjimkou jihozápadního okraje pozemku, který je plochou veřejného prostranství. Umístění objektu občanského vybavení gastronomického typu je v ploše BI- 1 podmíněně přípustné, jedná-li se o drobnou nerušící stavbu charakteru místní veřejně přístupné občanské vybavenosti a je-li splněn soubor podmínek č. 1 dle kapitoly 6.4 textové části územního plánu. Stavební úřad ve vztahu k této části územního plánu uvedl, že podstatný je odkaz na § 4 odst. 2 vyhlášky

č. 501/2006 Sb., dle něhož lze do ploch bydlení zahrnout pozemky souvisejícího občanského vybavení s výjimkou pozemků pro budovy obchodního prodeje o výměře větší než 1000 m². Součástí plochy bydlení mohou být pozemky dalších staveb a zařízení, které nesnižují kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše, jsou slučitelné s bydlením a slouží zejména obyvatelům v takto vymezené ploše. Dále stavební úřad uvedl, že širší obytné území původní části obce Průhonice a plocha bydlení přiléhající k jejímu urbanistickému jádru (náměstí) je územím, pro jehož obyvatele bude maloobchodní

prodejna výběrových potravin především sloužit. Ostatní požadavky (míru negativních účinků a vlivů a způsob jejich omezení) prokazuje projektová dokumentace a souhlasná stanoviska Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí, Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje, Krajské hygienické stanice Středočeského kraje. Podmínky v těchto stanoviscích byly zapracovány do podmínek rozhodnutí. Současně stavební úřad stanovil podmínku, že je stavebník povinen oznámit stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby, čímž je naplněn požadavek, že míra negativních účinků a vlivů

a způsob jejich omezení musí být přiměřeně prokázány a ověřeny po dokončení stavby měřeními před vydáním kolaudačního souhlasu. K námitce, že jsou námitky žalobce uváděny ve zkrácené podobě neodpovídající jejich smyslu, žalovaný uvádí, že pokud účastník vznáší velké množství námitek, které navíc opakovaně doplňuje, nezbyvá, než námitky zkrátit, ovšem při zachování věcnosti. Žalovaný je přesvědčen, že věcnost námitek žalobce zůstala zachována a jejich vypořádání je přezkoumatelně odůvodněné.

- 4 Osoba zúčastněná na řízení navrhuje zamítnutí žaloby. K námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu uvádí, že žalobci bylo umožněno nahlédnout do projektové dokumentace a podkladů rozhodnutí dne 7. 8. 2014, následně bylo vyhověno jeho požadavku prodloužení lhůty k nahlédnutí do dokumentace. Při novém projednávání věci bylo žalobci opakovaně umožněno seznámení se s podklady. Stavební úřad se po vrácení věci žalovaným vypořádal se všemi námitkami žalobce, zjistil skutečný stav věci a vydal rozhodnutí v souladu s prvním rozhodnutím žalovaného. Stávající rodinný dům nebude odstraněn celý, ani nedojde k výstavbě nové budovy, což je patrné z projektové dokumentace (zejm. z výkresu základů, půdorysů a řezů). Změna dokončené stavby bude probíhat na zastavěném stavebním pozemku podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona v zastavěném území dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. K žalobcem uváděné citaci starších rozhodnutí osoba zúčastněná uvádí, že jsou použity účelově, neboť se týkají jiného řízení dle jiné projektové dokumentace. Rovněž ve vztahu k námitce neuskutečnění místního šetření žalobce odkazuje na události či rozhodnutí bez vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí. Místní šetření (ohledání na místě) je pouze jedním z možných důkazních prostředků, pro účely řízení je dostatečná předložená dokumentace a důkazy ve spise. Stavební úřad v souladu s § 94a odst. 2 stavebního zákona upustil od ústního jednání, protože mu jsou dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru.

- 5 Dle osoby zúčastněné odpovídá žádost projektové dokumentaci. Na omezeném prostoru žádosti nelze popsat vše, co je obsahem podrobné projektové dokumentace, která je proto předkládána vždy kompletní jako příloha 9 žádosti podle vyhlášky č. 503/2006 Sb. Rozsah a obsah dokumentace je pak dán vyhláškou č. 499/2006 Sb. Z toho důvodu je jako název stavby v identifikačních údajích záměru zvoleno L. „P. x“, jehož obsah je vyjádřen kompletní projektovou dokumentací, která byla vždy předkládána jako příloha žádostí o vyjádření

a stanoviska orgánů státní správy a správců sítí. Všechna vyjádření a stanoviska se vztahují ke kompletní projektové dokumentaci včetně zázemí prodejny s gastrotechnologií. Nesouhlasí

s tvrzením žalobce, že územní plán zakazuje na ploše B1-1 všechny druhy výrobních činností, což také podrobně odůvodnil projektant záměru v předchozích vyjádřeních k námitkám žalobce, a což bylo také doloženo vyjádřením zpracovatele územního plánu Ing. arch. Z. K. K požadavku územního plánu na maximální zastavěnost pozemků osoba zúčastněná uvádí, že vše je podrobně popsáno a doloženo v projektové dokumentaci. Osoba zúčastněná dále uvádí, že v dokumentaci není uvedeno, že by přestavba a změna účelu neměla žádný vliv na sousední pozemky a stavby, odkazuje v této souvislosti na konkrétní části projektové dokumentace. Obecně neexistuje lidská činnost ani reálná stavba, která by neměla žádný vliv na okolí. Tyto vlivy jsou přípustné, jsou-li v limitech stanovených právními předpisy, které stanoví přípustné zatížení okolí, aby nedocházelo k nadměrnému obtěžování. Tyto limity záměr dodržuje. Obyvatelům obce nelze zajistit neměnnost těchto faktorů v průběhu času a limitovat tak nad rámec legislativy využití pozemků. Pozemek parc. č. x se ostatně nenachází v lokalitě, která vytváří „vhodnou atmosféru klidného bydlení“, ale v blízkosti centra. Oprávněná není dle osoby zúčastněné ani námitka ohledně dodržení bezpečných vzdáleností od studny, provádění staveb není v současnosti vnímáno jako možný zdroj znečištění.

II. Obsah správního spisu

- 6 Ze správního spisu soud ověřil, že osoba zúčastněná podala ke stavebnímu úřadu dne 16. 6. 2014 žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení za účelem umístění a realizace výše specifikované stavby. K záměru osoby zúčastněné uplatnil žalobce námitky, které následně dvakrát doplnil. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 16. 12 2014, čj. 14/3677/SUV, umístil a povolil stavbu na pozemku parc. č. x (zastavěná plocha a nádvoří) v k. ú. P.
- 7 Žalovaný pak rozhodnutím ze dne 10. 4. 2015, čj. 056509/2015/KUSK, shora uvedené rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Důvodem bylo, že pro výrokovou část rozhodnutí je nezbytné, aby byla stavba jednoznačně pojmenována vč. jejího využití, přičemž nestačí odkaz na projekt. Je-li předmětem řízení mimo prodejnu i provozovna, je nutno ji do výroku uvést. V návaznosti na to stavební úřad dne 15. 6. 2015 oznámil pokračování společného řízení. Rozhodnutím ze dne 26. 8. 2015, čj. 15/2888/SUV, sp. zn. SÚ/2152/14/Ko, stavební úřad umístil a povolil danou stavbu.
- 8 Proti posledně uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce odvolání, v němž nesouhlasil s vypořádáním uplatněných námitek. Odvolání žalobce žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

III. Posouzení žaloby

- 9 Krajský soud v Praze na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných námitek,

přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§75 s. ř. s.) Dospěl přitom k závěru, že je důvodná.

- 10 Soud ve vztahu k některým z žalobních bodů, v nichž žalobce odkazoval na rozhodnutí žalovaného vydaná v jiných řízeních dle stavebního zákona, považuje za podstatné zdůraznit, že v řízení o žalobě dle § 65 a násl. s. ř. s. soud přezkoumává v mezích žalobních bodů právě a pouze rozhodnutí žalovaného, resp. jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně (stavebního úřadu). Předmětem přezkumu nemohou být předchozí rozhodnutí žalovaného v jiné věci, byť se týkala stejného pozemku.
- 11 Soud se s ohledem na význam a povahu námitky zabýval nejprve otázkou nevypořádání odvolací argumentace žalobce ze strany žalovaného. K tomu lze poznamenat, že jedním ze základních aspektů plynoucích z práva na účastenství ve správním řízení je právo na to, aby se správní orgán vypořádal se všemi námitkami, které účastník vznese, což platí jak v řízení prvostupňovém, tak v řízení odvolacím. Pokud se správní orgán nevypořádá se všemi námitkami vznesenými účastníkem, zakládá to důvod pro zrušení jeho rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, jak dokládá ustálená judikatura z různých oblastí správního soudnictví (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 116/2009, sp. zn. 6 Ads 99/2011 nebo sp. zn. 3 As 51/2007). Své povinnosti se pak správní orgán v této souvislosti nemůže zprostit poukazem na délku, strukturu či složitost námitek účastníka.
- 12 Krajský soud v Praze sice souhlasí se žalovaným, že v projednávané věci bylo vzhledem ke značné rozsáhlosti podaného odvolání (několik desítek stran), opakování některých námitek, kopírování částí projektové dokumentace, jiných rozhodnutí a vyjádření do textu odvolání přípustné zkrátit jednotlivé odvolací námitky při zachování jejich věcnosti, žalovaný však byl povinen vypořádat všechny odvolací námitky bez ohledu na délku či strukturu odvolání a zabývat se alespoň jejich podstatou. Povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit samozřejmě nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení - minimálně implicitně - vypořádá. Absence výslovné odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) tak bez dalšího nemusí vždy způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Zejména u velmi obsáhlých podání by tento přístup vedl až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení.
- 13 Žalobce v nyní projednávané věci namítal, že se žalovaný s jeho námitkami nevypořádal v celém rozsahu, přesvědčivě a logicky. Pokud jde o námitky zcela opomenuté, žalobce poukázal na to, že žalovaný se vůbec nevypořádal s jeho námitkou, že statický výpočet založený v rámci projektové dokumentace se týká původního záměru (cukrárny). V tomto

ohledu soud ze správního spisu ověřil, že žalobce tuto námitku (označenou jako X. 2) v odvolání uplatnil, přičemž výslovně uvedl, že „celý statický výpočet označený jako část D. 1.2 přílohy C, datum 12/2013, nadepsané na titulní straně L. P. x, má uvnitř statický výpočet na jiný projekt, v dokumentaci proto statický výpočet dosud chybí.“ S ohledem na systematiku podaného odvolání je zjevné, že se jedná o samostatnou odvolací námitku. Na citovanou námitku, kterou nelze s ohledem na předmět sporu označit bez dalšího pro rozhodnutí ve věci samé za nevýznamnou, ovšem žalovaný nikterak výslovně nereagoval (ostatně tak neučinil ani ve vyjádření k žalobě). Vzhledem k tomu, že ani z odůvodnění týkajícího se dalších odvolacích námitek uplatněných žalobcem nevyplývá, že se zde žalovaný danou otázkou (byť třeba v obecnější rovině) zabýval, nezbývá soudu v souladu s výše uvedenými obecnými úvahami o povinnostech správních orgánů, než konstatovat, že pokud jde o tuto žalobcem akcentovanou odvolací námitku, je napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Vypořádání této námítky přitom přísluší žalovanému správnímu orgánu a v této jeho činnosti (odborné úvaze) jej soud nemůže nahradit.

14 Přestože soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, což je samo o sobě důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí, zabýval se s ohledem na hospodárnost dalšího řízení dále i těmi žalobními body, jejichž řešení má význam pro další řízení (a rozhodnutí ve věci) a kterými se lze zabývat i navzdory zjištěné nepřezkoumatelnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 212/2006-74).

15 Podle žalobce v dané věci dále došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Jak plyne z tohoto ustanovení, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Soud v této souvislosti ze správního spisu ověřil, že v dané věci stavební úřad poté, co mu byl žalovaným vrácen spisový materiál, vydal dne 15. 6. 2015 oznámení o pokračování společného řízení a stanovil lhůtu 15 dní, během níž mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení námitky. Námitky následně uplatnil jak žalobce, tak osoba zúčastněná. Poté byl spis doplněn o vyjádření zpracovatele územního plánu Průhonic, autorizovaného architekta Ing. arch. Z. K., ze dne 12. 8. 2015, v němž zpracovatel reagoval na námitky žalobce a vyjádřil se k souladu záměru s projektovou dokumentací. Nelze proto souhlasit s tvrzením žalovaného, podle něhož spis nebyl po vrácení věci stavebnímu úřadu k novému projednání doplňován a účastníci byli vyzváni k vyjádření o možnosti nahlédnout do spisu a podat námitky. K tomu soud podotýká, že přestože bylo vyjádření zpracovatele územního plánu s ohledem na § 90 písm. a) stavebního zákona vyžádáno fakticky nadbytečně, neboť v územním řízení je kompetentním orgánem k posouzení souladu záměru s vydanou územně plánovací dokumentací stavební úřad, je tento dokument nepochybně podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu ve smyslu § 36 odst. 3 a § 50 odst. 1 správního řádu, přičemž v dané věci z něj stavební úřad v napadeném rozhodnutí vycházel a doslovně jej citoval při vypořádání námitek žalobce. Lze tedy dospět k závěru, že stavební úřad pochybil, pokud v rámci nového projednání opakovaně nevyzval účastníky řízení, aby se k

doplněným podkladům vyjádřili. Řízení tak bylo zatíženo procesní vadou spočívající ve zkrácení práva účastníků řízení na vyjádření ke všem podkladům rozhodnutí.

- 16 Otázkou nicméně zůstává, zda mělo shora popsané procesní pochybení vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí odvolacího správního orgánu (žalovaného). Paušální závěr, že porušení § 36 odst. 3 správního řádu má vždy vliv na zákonnost správního rozhodnutí a je tedy důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, je judikaturou Nejvyššího správního soudu prolamován (srov. např. rozsudky čj. 6 As 81/2013-56, čj. 8 Afs 21/2009-243, případně čj. 3 As 87/2013-31). V posledně zmiňovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud k této problematice výslovně uvedl, že *„pokud správní orgán neučiní o provedení některých důkazů záznam do spisu (§ 53 odst. 6 věta první správního řádu z roku 2004) a nedá účastníku řízení možnost se před vydáním rozhodnutí k těmto podkladům vyjádřit (§ 36 odst. 3 téhož zákona) a současně výrok napadeného rozhodnutí není opřen o tyto důkazy a žalobce v žalobě netvrdí, že by tyto důkazy byly a jak způsobilé ovlivnit závěry žalovaného, jedná se sice o procesní pochybení, avšak o procesní pochybení, které nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.“* V posuzované věci však stavební úřad ze shora označeného vyjádření vycházel a opírá o něj tu část odůvodnění, v níž odůvodňuje soulad záměru s územním plánem a rovněž část, v níž vypořádává námitky žalobce (str. 18 rozhodnutí stavebního úřadu). Vyjádření zpracovatele nejen obsahově přejímá, ale doslovně cituje, nadto se jedná o námitku, kterou žalobce opakovaně uplatňoval a rovněž o důvod, pro který bylo zrušeno první rozhodnutí žalovaného. Je sice pravdou, že žalobce se s některými částmi zmíněného vyjádření mohl seznámit právě v rámci odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, na což ostatně i v odvolání reagoval, tato samotná skutečnost však nemůže být dostatečná pro zachování práv žalobce jako účastníka daného řízení. Popsané pochybení pak v návaznosti na podané odvolání neodstranil ani žalovaný správní orgán. Rovněž námitka porušení § 36 odst. 3 správního řádu je tedy podle názoru zdejšího soudu důvodná.
- 17 Další námitkou pak žalobce pokazuje na skutečnost, že od roku 2008 nebylo v žádném z jím uváděných řízení týkajících se pozemku osoby zúčastněné řádně nařízeno místní šetření. K tomu je však v souladu s výše již uvedeným nutno zdůraznit, že nelze přezkoumávat průběh řízení a jeho zákonnost v jiných věcech, než v případě rozhodnutí napadeného nyní projednávanou žalobou (byť se týká téhož pozemku a téhož okruhu účastníků). Relevantní je tedy pro nyní projednávanou věc pouze řízení o žádosti osoby zúčastněné ze dne 16. 6. 2014.
- 18 V případě společného územního a stavebního řízení podle § 94a odst. 2 stavebního zákona platí, že *„K projednání žádosti o vydání společného rozhodnutí stavební úřad nařídí ústní jednání, a je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě; oznámení o konání ústního jednání se doručí nejméně 15 dnů předem. (...) Stavební úřad může upustit od ústního jednání, jsou-li mu dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. Upustí-li stavební úřad od ústního jednání, stanoví lhůtu, do kdy mohou účastníci řízení*

uplatnit své námitky a dotčené orgány závazná stanoviska; tato lhůta nesmí být kratší než 15 dnů.“

19 V posuzované věci stavební úřad v rozhodnutí uvedl, že upustil od ohledání na místě a od ústního jednání, protože mu jsou dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. Nesprávně uvedl, že tak učinil podle § 112 odst. 2 stavebního zákona, týkajícího se stavebního řízení a nikoli společného územního řízení, toto pochybení však nemá vliv na zákonnost, neboť obě ustanovení umožňují stavebnímu úřadu totožný postup (upuštění od konání ústního jednání za stejných podmínek). Zásadnějším pochybením nicméně byla ta skutečnost, že stavební úřad svůj závěr o znalosti poměrů v území nikterak nerozvedl, a to i přes to, že v dané věci bylo zřejmé, že se jedná o záměr sporný. V této části proto své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností, kterou nenapravil ani žalovaný. K otázce, za jakých podmínek je možné upustit od ohledání na místě, popř. i od ústního jednání, se vyjádřil např. Městský soud v Praze v rozsudku čj. 3 A 161/2016-127, který ve vztahu k § 112 odst. 2 stavebního zákona konstatoval, že *„stavební úřad může upustit od ohledání na místě, popř. i od ústního jednání, jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění; postačí, uvede-li v rozhodnutí, zda poměry v dané lokalitě zná ze své úřední činnosti a z jaké konkrétní činnosti jsou mu poměry na staveništi známy.“* Tyto závěry jsou pak plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci. Jestliže se již v minulosti dne 10. 5. 2011 ohledání na místě na pozemku osoby zúčastněné konalo, jak zmiňuje i sám žalobce, měl stavební úřad alespoň tuto skutečnost v daném rozhodnutí uvést (pokud tedy skutečně byla tím důvodem, proč k němu v daném řízení aktuálně nepřistoupil). Byť by se za takových okolností nejednalo o pochybení zásadní, nezbyvá než uzavřít, že i v tomto ohledu odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu (a v důsledku toho i odůvodnění rozhodnutí žalovaného) vykazuje vady, neboť v něm absentuje (minimálně) bližší vysvětlení, z jaké konkrétní činnosti jsou mu poměry známy.

20 Další okruh námitek žalobce se pak týká souladu sporného záměru s územním plánem. V tomto ohledu považuje soud za vhodné předeslat, že mimo jiné ve vztahu k souvisejícím námitkám bylo výše konstatováno porušení práv žalobce jako účastníka řízení. Není tedy vyloučeno, že v dalším řízení bude související argumentace žalobce ještě upřesněna, na což samozřejmě bude muset reagovat i žalovaný. S ohledem na dosavadní průběh řízení a jeho délku nicméně považuje soud i přes výše uvedené za vhodné se i k těmto námitkám alespoň v určitém rozsahu vyjádřit a v návaznosti na uplatněné žalobní námitky poukázat na některá pochybení, kterých se správní orgány v dané věci dopustily.

21 Žalobce předně namítá, že podle územního plánu Průhonic jsou na předmětném pozemku zakázány všechny druhy výrobních činností. Podle § 94a odst. 4 stavebního zákona přitom stavební úřad přezkoumá žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení podle § 90 a § 111 téhož zákona. Podle § 90 písm. a) stavebního zákona stavební úřad posuzuje, zda je žádost v souladu s vydanou územně plánovací

dokumentací. Je tedy na stavebním úřadu, aby posoudil a odůvodnil, zda je záměr v souladu s platnou územně plánovací dokumentací.

- 22 Mezi účastníky není v dané věci sporné, že předmětný pozemek je součástí plochy BI-1, tj. plochy bydlení, s výjimkou jihozápadního okraje tohoto pozemku, který je součástí plochy veřejného prostranství (chodník v ul. Říčanská). Stavební úřad posuzoval záměr podle Územního plánu Průhonice ve znění po změně č. 1, účinném od 14. 12. 2012 (příslušné znění dostupné na <http://geoportal.kr-stredocesky.cz/itc/default.aspx?ck=1&SID=&conf=32>). Ve vztahu k podmínkám přípustného způsobu využití následně územní plán k ploše bydlení BI-1 stanoví na str. 17 textové části jako nepřipustné využití všechny druhy výrobních činností (včetně pěstebních a chovatelských), jako podmíněně přípustné využití pak stanoví drobné nerušící služby charakteru místní veřejně přístupné občanské vybavenosti, za předpokladu splnění souboru podmínek č. 1 – viz kap. 6.4. Zatímco podle žalobce se v posuzované věci jedná o nepřipustný způsob využití území (výrobní činnost), podle žalovaného se jedná o objekt občanského vybavení gastronomického typu (maloobchodní prodejna a příprava lahůdek). Úvahu, proč lze záměr považovat za nevýrobní, učinil v prvostupňovém rozhodnutí stavební úřad, který uvedl, že výroba je v rámci předmětné dokumentace uvažována pouze jako příležitostná výroba masných produktů (uzenin) ve velmi malých šaržích nebo podle individuálních objednávek. Projekt obsahuje pouze jedno stálé pracoviště, kterým je vlastní prodejna. Počet zaměstnanců je 2 až 4. Z toho rovněž vyplývá, že v přípravných se nebude jednat o trvalou výrobní činnost za účelem expedice do jiných prodejních zařízení, ale pouze o úpravu a dokončování potravin z dovážených polotovarů, s maloobchodním prodejem přímo v místě (na prodejně). Nejedná se tedy o klasickou výrobní činnost pravidelnou expedicí do jiných provozů nebo prodejen, ale pouze o přípravu čerstvých potravin před jejich prodejem koncovému zákazníkovi (k podobným účelům slouží např. „pekárny“ uvnitř supermarketů). Z těchto důvodů je možné podle stavebního úřadu považovat záměr za nevýrobní a slučitelný s plochou bydlení. Žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí s touto úvahou ztotožnil.

- 23 Jak již zdejší soud výše připustil, je sice na stavebním úřadu, aby posoudil a odůvodnil soulad s územním plánem, s hodnocením stavebního úřadu provedeným v nyní posuzované věci se však soud s ohledem na kontext celého územního plánu nemohl ztotožnit. Ze znění textové části územního plánu je totiž zřejmé, že rozlišuje mezi „výrobní činností“, „drobnými nerušícími službami“ a „nerušící drobnou výrobou“ stanovenou jako přípustné využití např. u ploch OV-1 (občanské vybavení). Pokud tedy územní plán na ploše bydlení BI-1 nepřipouští žádnou výrobní činnost (tedy ani „nerušící drobnou výrobu“ přípustnou v jiných plochách), nelze akceptovat odůvodnění stavebního úřadu, který fakticky výkladem citovaný regulativ obešel tak, že zde lze připustit využití pro občasnou a doplňkovou výrobu. Jinak řečeno, argumentace stavebního úřadu, kterou v dané věci zastává, je vnitřně rozporná (tedy nesrozumitelná), neboť na jedné straně konstatuje, že na dané ploše není výrobní činnost přípustná, resp. že v případě žalobce se o takovou činnost nejedná, ač současně připouští, že zde k výrobní činnosti (buď občasné či doplňkové) má docházet, přičemž v tomto

ohledu nerespektuje terminologii a přípustnost využití jednotlivých ploch dle územního plánu. V dalším řízení tedy bude nezbytné (samozřejmě s přihlédnutím k případnému doplnění argumentace žalobce v důsledku řádného využití jeho účastnických práv), aby žalovaný (či stavební úřad) odstranil popsané vady odůvodnění posuzovaného rozhodnutí.

24 Žalobce současně uplatnil námitky ve vztahu k maximálnímu využití pozemku dle územního plánu. Územní plán ve vztahu k tomuto regulativu stanoví, že „*maximální intenzita využití pozemků = koeficient zastavěné plochy - je určen v podmínkách prostorového uspořádání ploch; je to maximální podíl zastavěné plochy stavebního pozemku z celkové plochy stavebního pozemku; (...) u stavebních pozemků, které jsou součástí ploch typu BI nebo SC a které byly zastavěny prokazatelně před 31. 12. 1994, je možné jejich maximální intenzitu využití stanovit jako 1,25 násobek zastavěné plochy staveb prokazatelně a řádně postavených k 31. 12. 1994, za předpokladu splnění obecně závazných předpisů ohledně odstupových vzdáleností staveb k hranicím sousedních pozemků a ke stavbám na sousedních pozemcích; v těchto případech se neuplatňuje minimální koeficient zeleně.*“ Stavební úřad počítal stávající zastavěnou plochu z plochy rodinného domu bez pozdějších přístaveb a z plochy dřevníku, který byl povolen Komisí pro výstavbu a vodní hospodářství MNV v Průhonicích dne 8. 7. 1968, zn. 708/67. K námitce žalobce, že bez provedení místního šetření či jiných důkazů nelze dospět k závěru, že se na pozemku ke dni 31. 12. 1994 nacházel dřevník, soud uvádí, že doložený dokument dostatečně prokazuje zastavěnost pozemku stavbou dřevníku před stanoveným datem.

25 K navazující námitce, že do zastavěné plochy je nutno započíst rovněž plochu chodníku a asfaltové komunikace, pak stavební úřad uvedl, že se tyto zpevněné plochy do zastavěné plochy nezapočítávají, přičemž odkázal na § 2 odst. 7 stavebního zákona. S tímto hodnocením se nicméně soud nemohl ztotožnit. Podle § 2 odst. 7 stavebního zákona je totiž zastavěná plocha součtem všech zastavěných ploch jednotlivých staveb. Stavbou se pak podle § 2 odst. 3 stavebního zákona rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Zákon tedy za stavbu považuje i například zpevněnou plochu (chodník apod.), za předpokladu, že vznikla stavební nebo montážní technologií. Paušální závěr, že se zpevněné plochy do zastavěné plochy nezapočítávají (aniž by např. bylo zřejmé, že z územního plánu plyne opak), je tedy nesprávný, neboť je vždy nutno zkoumat, zda se jedná o stavbu ve smyslu definice dle stavebního zákona či nikoli.

26 Další námitka žalobce pak spočívala v nutnosti vést nejprve řízení o odstranění stavby, resp. nutnosti procentuálně specifikovat odhad míry zachování stávajícího objektu rodinného domu. Posuzovaný záměr je změnou dokončené stavby, obsahuje přístavbu a stavební úpravy stávající stavby rodinného domu spojené se změnou v užívání stavby. Jak přístavba, tak stavební úpravy jsou změnami dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona. Přístavbou se stavba půdorysně rozšiřuje, přitom musí být přístavba vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou. Oproti tomu při stavební úpravě se

zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Tyto druhy změn dokončené stavby mohou být vzájemně kombinovány. Přestože v rozhodnutí stavebního úřadu není uveden procentuální odhad, jak velká část původní stavby zůstane zachována (stavební úřad ostatně tuto povinnost nemá), z výkresů projektové dokumentace je patrné, jaká část stávající budovy zůstane zachována a jaká bude přistavena a nakolik bude dotčena stavebními úpravami. Osoba zúčastněná je přitom samozřejmě projektovou dokumentací vázána. Správní orgány se s touto námitkou žalobce přezkoumatelným způsobem vypořádaly, tuto námitku žalobce tedy soud nepovažuje za důvodnou.

27 Dále žalobce nesouhlasil s vypořádáním námítky týkající se provádění stavební činnosti v ochranném pásmu studny. Soud ve vztahu k této námitce ze správního spisu ověřil, že žalobce vznesl požadavek, aby byla dodržena bezpečná vzdálenost skládky bouraného a stavebního materiálu od studny na pozemku parc. č. x, neboť spodní vody jsou propojeny se studnami na okolních pozemcích, tj. i se studnou na pozemku žalobce. Tuto námitku následně vznesl rovněž v odvolání. Žalovaný následně v rozhodnutí obecně ve vztahu k zabezpečení nemovitostí žalobce v průběhu výstavby uvedl, že provádění staveb není v současnosti vnímáno jako zdroj znečištění a nestanoví žádný požadavek a odkázal na podrobné řešení ochrany staveniště v projektové dokumentaci. Soud se s posouzením této námítky ztotožňuje. Studny ze zákona ochranné pásmo vymezeno nemají, může však být stanoveno rozhodnutím správního orgánu, žalobce však v dané věci nenamítal, že by tomu tak bylo.

28 Žalobce pak konečně taktéž namítal, že se stanoviska založená ve spise vztahují pouze k prodejně, nikoli k provozu s výrobnou. Ze správního spisu soud k této námitce ověřil, že spolu s žádostí stavebník předložil stanovisko obce Průhonice, Městského úřadu Černošice – odboru životního prostředí, Městského úřadu Černošice – odboru školství, kultury a cestovního ruchu, Městského úřadu Černošice – odboru dopravy a správy komunikací, Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje a Krajská hygienická stanice Středočeského kraje. Dotčené orgány se vyjadřovaly k projektové dokumentaci, která byla přílohou žádosti o jejich vyjádření. Sama skutečnost, že pouze Krajská hygienická stanice jako dotčený orgán ve smyslu § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve stanovisku ze dne 24. 4. 2014 v odůvodnění podrobně popisuje výrobu lahůdek, nemůže mít bez dalšího za následek zpochybnění ostatních stanovisek, protože každý z dotčených orgánů se k žádosti vyjadřuje z hlediska jiného chráněného zájmu. Ani tuto námitku tedy soud neshledal důvodnou.

29 S ohledem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že napadené rozhodnutí je v některých částech nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž řízení předcházející jeho vydání bylo současně stiženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Jako takové proto soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Oproti žalobnímu návrhu soud neshledal nezbytné zrušit též rozhodnutí stavebního

úřadu, neboť není vyloučeno, že vady řízení a odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů mohou být odstraněny v řízení před žalovaným. V dalším řízení pak bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), přičemž na něm především bude, aby se odpovídajícím způsobem zabýval všemi odvolacími námitkami uplatněnými žalobcem a odstranil též další shora vytýkané vady, přičemž je třeba především připomenout, že žalobce musí mít možnost vyjádřit se ke všem podkladům, z nichž správní orgány v dané věci v napadených rozhodnutích vychází.

IV.

30 Vzhledem k tomu, že žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají jednak

v zaplacených soudních poplatcích v celkové výši 5.000 Kč, a jednak v odměně advokáta. Ta je tvořena odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby) po 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], jedním úkonem (návrh na přiznání odkladného účinku podané žalobě) se sazbou 1.550 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a třemi paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). To vše (vyjma zaplacených soudních poplatků) navýšeno o 21% DPH ve výši 1.816 Kč. Celkem tedy náklady žalobce ve věci činí 15.466 Kč.

31 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 krajský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, bylo o jejím právu na náhradu nákladů řízení rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve III. výroku tohoto rozsudku.

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). 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 21. prosince 2017

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
B. K.