



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobkyně: **Nové Chabry Development, s.r.o.**, IČO: 026 27 558
se sídlem Klimentská 1216/46, 110 00 Praha
zastoupené advokátem Mgr. Františkem Korbelem
se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
se sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha

za účasti: **J. M.**
zastoupený advokátkou Mgr. Renatou Hovorkovou
se sídlem Kamenice, Slámová 670

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2020 č. j. MHMP 914736/2020

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části

Praha 8, odboru územního rozvoje a výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 18. 12. 2019, č. j. MPC8 381114/2019 (dále jen „Stavební povolení“). Stavební povolení bylo vydáno na dočasnou stavbu do 31. 12. 2022 na stavbu „X, západní komunikační přípojení“, X, X, X, X, X na pozemcích parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X v katastrálním území X, parc. č. X, X v katastrálním území X (dále též „Stavba“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně nejdříve shrnula rozhodné skutečnosti a následně uvedla, že za problematickou považuje zejména podmínku č. 6 Stavebního povolení uvedenou pod bodem II. podmínky pro užívání stavby, která podle ní byla stanovena věcně nesprávně a v rozporu se zákonem. Namítla nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nesprávného hmotněprávního posouzení řešené otázky. Dle názoru žalobkyně totiž konstitutivní rozhodnutí o určení charakteru a způsobu užívání účelové komunikace nepatří do rozhodovací pravomoci stavebního úřadu. Podmínka užívání komunikace je proto neoprávněná a její stanovení postrádá zákonný podklad.
3. Žalobkyni se stanovenou podmínkou užívání stavby přikazuje umožnit vstup komukoliv na její stavbu bez jakýchkoliv omezení, aniž by k takovému užívání dala předem souhlas. To je v rozporu s jejím vlastnickým právem ve smyslu čl. 11 odst. 1 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný omezuje pouze na stručné odůvodnění, že „ze stavebního povolení vyplývá, že se nejedná o uzavřenou oblast, ... ale o komunikaci sloužící předem neurčenému okruhu osob (str. 3 napadeného rozhodnutí). Takové odůvodnění je však nejen věcně nesprávné, ale i zavádějící a nedostatečné. Veřejně přístupná účelová komunikace nevzniká správním aktem, ale *ex lege* naplněním znaků stanovených v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a znaků dovozených judikaturou. Veřejně přístupná účelová komunikace tak vznikne při kumulativním naplnění čtyř znaků, a to:
 - a) *slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí* (viz § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) nebo
 - b) *slouží ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků* (viz § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích),
 - c) *vlastník účelové komunikace dal souhlas k obecnému užívání veřejností* (znak dovozený judikaturou)
 - d) *cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu* (znak dovozený judikaturou).
4. Ve vztahu k podmínce souhlasu vlastníka k obecnému užívání žalobkyně uvedla následující:
5. Veřejně přístupná účelová komunikace podléhá ze zákona obecnému užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích. Obecným užíváním je omezeno vlastnické právo vlastníka této komunikace, za které nenáleží vlastníkově žádná finanční náhrada. Judikatura správních soudů a Ústavního soudu proto dospěla k závěru, že nezbytným předpokladem vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, a tedy i možnosti jejího obecného užívání, je souhlas jejího vlastníka. Dle ustálené judikatury se může jednat o souhlas výslovný nebo konkludentní směřující do minulosti, např. nečinnost vlastníka nebo jeho dlouhodobá tolerance užívání jeho pozemku veřejností k dopravním účelům

6. V místě, kde se nachází Stavba, doposud žádná veřejně přístupná účelová komunikace neexistovala. V místě se nachází pouze dočasná staveništní komunikace sloužící výhradně pro účely výstavby a stavební práce stavebního projektu obytného souboru X, včetně stavby obytného souboru X – fáze F a G na pozemku žalobkyně. Komunikace proto nemůže být považována za veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
7. V kolaudačním souhlasu je výslovně stanoveno, že „[k]omunikace není určena pro průjezd a jízdu vozidel běžného silničního provozu nad rámec výše uvedené dopravní obsluhy“. Takto vymezený způsob užívání komunikace její veřejnou přístupnost vylučuje. Tomu odpovídá i vymezení v katastru nemovitostí. Pozemky parc. č. X, X, X, X v k. ú. X jsou vymezeny jako „jiná plocha, ostatní plocha“, pozemky parc. č. X, X, X, X jako „orná půda“. Za takové situace nelze hovořit o tom, že by byl souhlas vlastníka pozemku presumován, jelikož se na místě již účelová komunikace nacházela. Pokud se na daném místě nacházela orná půda, příp. jiná plocha, nelze o účelové komunikaci ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích hovořit.
8. Stavba je prováděna z důvodů splnění povinnosti žalobkyně zajistit přístupové, resp. příjezdové kapacity pro jí budované bytové jednotky. Jelikož na místě stavby doposud žádná účelová komunikace neexistovala, nelze jakkoliv dovodit souhlas žalobkyně s jejím obecným užíváním a omezením vlastnického práva. Tento souhlas žalobkyně nikdy neudělila. Podmínka užívání komunikace byla z tohoto důvodu stanovena nezákonně.
9. Žalovaný se v odůvodnění určení veřejné přístupnosti komunikace nezbytnou podmínkou udělení souhlasu vlastníka s obecným užíváním nezabýval. I pokud by byla stavba určena stavebním povolením jako veřejně přístupná, vytvořila judikatura správních soudů teorii tzv. kvalifikovaného nesouhlasu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009 sp. zn. 1 As 76/2009, ze dne 30. 9. 2009 sp. zn. 5 As 27/2009, ze dne 7. 4. 2011 sp. zn. 2 As 84/2010).
10. I v případě, že je cesta bez dalšího prohlášena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci nebo ji veřejnost začne takovým způsobem užívat, může vlastník cesty takovému užívání svým aktivním jednáním zabránit. Žalobkyně se tomu po celou dobu správního řízení aktivně bránila, a to zejména v rámci podaného odvolání, které směřovalo výhradně do této podmínky.
11. Je zřejmé, že žalovaný ani stavební úřad není oprávněn bez dalšího určit veřejnou přístupnost účelové komunikace, aniž by zkoumal splnění všech podmínek jejího vzniku včetně okolností konkrétního případu. Pro toto určení je rozhodná vůle vlastníka a jeho souhlas k obecnému užívání a znak nutné komunikační potřeby. Dle přesvědčení žalobkyně měl žalovaný a stavební úřad při posouzení kategorie a charakteru dané komunikace postupovat ústavně konformním způsobem. Žalovaný měl vážit zájmy žalobkyně a zkoumat, zda k omezení jejího vlastnického práva bez jakékoliv náhrady dala souhlas. Žalobkyně však žádný souhlas neudělila.
12. Ve vztahu k podmínce nezbytné komunikační potřeby žalobkyně odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, podle kterého pokud existují jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle, tedy zajištění komunikačního spojení nemovitostí, je třeba dát přednost těmto způsobům, které neomezují vlastnická práva jiné soukromé osoby. Podle ustálené judikaturní praxe je rozhodné, zda existuje alternativní

cesta k té, která je v soukromém vlastnictví. Pokud zde taková cesta je, nebo může být vybudována, nelze podmínku nutné komunikační potřeby v daném případě dovodit.

13. Pro určení nutné komunikační potřeby je rozhodné, zda nemůže cíl naplnit jiná cesta, především ta, jež je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. V takovém případě totiž nemusí docházet ke složitému vyvažování omezení vlastnických práv dvou soukromých osob. Alternativní cesta nemusí být ani stejně kvalitní, ale rozhodná je skutečnost, zda umožňuje stejný nebo obdobný rozsah užívání a může sloužit stejnému účelu. Stavební úřad v odůvodnění Stavebního povolení výslovně uvádí (viz jeho str. 15), že *„[z]působ a rozsah užívání účelové komunikace s veřejným přístupem stanovuje podmínka č. 6 pro užívání stavby, kde je určen neomezený přístup pro dopravní obsluhu pozemků dalších vlastníků, kteří nemají odpovídající jiný přístup z veřejné komunikace, včetně pozemků parc. č. X, X, X a X, k. ú. X uvedeným v námítkách účastníků.“* Námítky, ve kterých účastníci řízení požadovali neomezený přístup, podali účastníci řízení až ve stavebním řízení o vydání stavebního povolení.
14. Z katastru nemovitostí je jednoznačné, že zmíněné pozemky účastníků řízení mají komunikační připojení na několika dalších místech, a to dokonce na veřejnou komunikaci ve vlastnictví Městské části Prahy 8. Není zde dán důvod, aby vlastníci pozemků (účastníci řízení), kteří mají jiná alternativní komunikační připojení, měli mít nárok na neomezený přístup ke stavbě v soukromém vlastnictví žalobkyně, aniž by jí za to poskytli jakoukoliv náhradu. V současné době se na místě stavby žádná komunikace, na kterou by měla přístup veřejnost, nenachází. Žádné právo užívat stavbu, resp. stávající staveništní komunikaci, nemají ani vlastníci pozemků parc. č. X a X. Účastníci řízení navíc mají ke svým pozemkům i jiný přístup než přes pozemek žalobkyně. Stavba žádným způsobem nebude v tomto přístupu účastníkům řízení bránit a nijak se nedotkne jejich stávajícího postavení, a to ani pokud nebude veřejně přístupná.
15. Není dán žádný legitimní důvod, aby měli účastníci řízení neomezený přístup na pozemky výslovně deklarované ve stavebním povolení přes stavbu žalobkyně. Takové omezení vlastnického práva žalobkyně by bylo možné jen v případě, kdy by účastníci řízení neměli možnost jiného alternativního komunikačního připojení ke svým pozemkům a dělo se tak se souhlasem vlastníka. Tato podmínka však nebyla naplněna.
16. Žalobkyně dále namítla rozpor napadeného rozhodnutí s rozhodnutím o umístění dočasné stavby s názvem „X – západní připojení (dočasná stavba)“ X, X ze dne 22. 9. 2017, č. j. MCP8 126076/2017 (dále jen „Územní rozhodnutí“). V tom byla stanovena podmínka pro umístění stavby tak, že *„[s]tavba komunikace bude stavbou dočasnou do doby vybudování finálního dopravního řešení tak, jak je navrženo Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy (tzv. Čimický přivaděč). Dočasná komunikace bude sloužit pouze pro zajištění připojení obytného souboru X a pozemků, které budou mít na komunikaci napojeny stávající sjezdy a pozemků parc. č. X a X v k. ú. X.“* Územní rozhodnutí vymezilo stavbu jako stavbu dočasnou a veřejně nepřístupnou. Naproti tomu stavební úřad při vydání Stavebního povolení vybočil z mezí své rozhodovací pravomoci, jestliže tuto podmínku nerespektoval a stanovil Podmínku užívání komunikace odlišně od Územního rozhodnutí.
17. Účel a způsob užívání stavby byl v územním rozhodnutí definován zjevně odlišně, a z tohoto důvodu je Stavební povolení vnitřně rozporné. Odchylku podmínky užívání Stavební úřad ani žalovaný nikterak neodůvodnili. Povinnost stavebního úřadu respektovat podmínky územního rozhodnutí je přitom dovozována i z judikatury

správních soudů (žalobkyně konkrétně odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2017 č. j. 9 A 122/2013 – 89). Dle judikatury se při vydání stavebního povolení stavební úřad nezabývá otázkami, které již vyřešil v rámci řízení o umístění stavby, na základě kterého rovněž stanovil podmínky pro umístění stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010 č. j. 5 As 77/2009 – 107). Územní rozhodnutí nadto navazovalo na závěr zjišťovacího řízení č. j. MHMP 1250053/2016/EIA/1008/Vč ze dne 20. 7. 2016, ve kterém byla řešena kapacitní dostatečnost připojení na komunikační síť. Závěr zjišťovacího řízení ani podkladová dokumentace v žádném případě nepočítaly s tím, že by nově budovaná komunikace měla sloužit i jiným účelům než napojení obytného souboru X, a už vůbec ne ve stanoveném rozsahu.

18. Stavební úřad tak v rozporu s Územním rozhodnutím nezohlednil podklady pro posouzení dostatečné kapacity napojení na komunikační síť. Rozporně a neoprávněně umožnil využití Stavby pro širší než plánovaný počet uživatelů, čímž překročil meze svých pravomocí. Vzhledem k tomu, že žalovaný Stavební povolení potvrdil, stejně jako stavební úřad překročil meze svých pravomocí, čímž došlo k neoprávněnému zásahu do ústavně zaručeného vlastnického práva žalobkyně.
19. Žalobkyně též namítla nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť závěry žalovaného ohledně veřejné přístupnosti komunikace učiněné v napadeném rozhodnutí nemají oporu ve správním spise a ve zjištěném stavu věci. Uvedla, že podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“) se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků, podklady pro vydání rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že správní orgány mají povinnost vypořádat se dostatečným a přesvědčivým způsobem se všemi námitkami účastníků řízení. Například v rozsudku ze dne 23. 7. 2009 č. j. 9 As 71/2008 – 109 uvedl, že funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků řízení (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2016 č. j. 9 As 216/2015 – 38, obdobně též rozsudek ze dne 24. 6. 2010 č. j. 9 As 66/2009 – 46). Je nepochybné, že již těmito základním požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí žalovaný nedostál. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009 č. j. 4 As 47/2008 – 97 dále vyplývá, že z odůvodnění každého správního rozhodnutí musí být zřejmý vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů a právní závěry správního orgánu, z nichž rozhodnutí vychází.
20. Žalovaný měl v odůvodnění napadeného rozhodnutí zejména uvést, jakými úvahami se při rozhodování o odvolání řídil. Nepostačuje pouhá rekapitulace předchozích právních závěrů stavebního úřadu, jak to učinil žalovaný. Žalovaný byl povinen v napadeném rozhodnutí uvést konkrétní důvody, které jej vedly k závěrům uvedeným v napadeném rozhodnutí. Obdobné požadavky je třeba klást i na vypořádání se s námitkami a návrhy všech účastníků. Žalovaný se naopak omezil na konstatování, že „ze stavebního povolení vyplývá, že se nejedná o uzavřenou oblast, ... ale o komunikaci sloužící předem neurčenému okruhu osob ... Proto nelze vyhovět [žalobkyni]“ (str. 3 napadeného rozhodnutí). S námitkami

žalobkyně směřujícími proti tomuto závěru Stavebního povolení se žalovaný nejen přesvědčivě nevypořádal, dokonce se jimi ani nezabýval.

21. Žalovaný dále odkázal na závazné stanovisko příslušného silničního správního úřadu. Žalobkyně ve správním řízení namítala povinnost žalovaného provést v souladu se zásadou materiální pravdy dle § 3 s. ř. vlastní posouzení charakteru komunikace, přičemž odkázala i na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017 č. j. 2 As 43/2016 – 72. Přezkoumatelné odůvodnění žalovaného ohledně této námitky v napadeném rozhodnutí zcela absentuje.
22. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dále stručně zmínil, že „[c]harakter stavby jako účelové komunikace s veřejným přístupem je uveden i v projektové dokumentaci.“. Žalobkyně nerozporuje, že tuto skutečnost v projektové dokumentaci uvedla, avšak uvedla ji pouze v projektové dokumentaci pro vydání rozhodnutí o umístění stavby. Tento účel komunikace tak byl směřodatný pouze pro účely územního řízení a pro umístění stavby.
23. Účel užívání komunikace je rozhodný až v době jejího možného užívání. Výše uvedený účel nebyl stanoven pro účely vydání stavebního povolení, respektive k provedení stavby a už vůbec ne k jejímu následnému budoucímu užívání. Žalovaný tak nesprávně posoudil podklady pro vydání stavebního povolení. Veřejná přístupnost byla uvedena pouze v projektové dokumentaci pro vydání rozhodnutí o umístění stavby a nikoliv pro vydání stavebního povolení. Žalovaný se tímto dopustil nesprávného posouzení věci, a zatížil tak napadené rozhodnutí vadou nezákonnosti.
24. Závěrem uvedla, že možnost využití komunikace pro okolní vlastníky, resp. dokonce pro možnou výstavbu plánovanou na pozemcích účastníků řízení – vlastníků pozemku parc. č. X nebyla nijak zvážena z hlediska kapacity dopravního napojení. Žalobkyni je při znalosti povahy věci, a to i v návaznosti na provedené zjišťovací řízení zřejmé, že toto napojení není dostatečné a vlastníci pozemku parc. č. X by měli využít zejména výjezd do ulice X, který mají pohodlně k dispozici. Zahlcení dopravy na nově budované komunikaci by bylo k zásadní újmě žalobkyně.
25. Pokud by podmínka užívání komunikace byla ve Stavebním povolení zachována, vedlo by to dle názoru žalobkyně k nedůvodnému obohacení účastníků řízení. Ti by totiž v případě, kdy by žalobkyně komunikaci stavby nerealizovala, museli z kapacitních důvodů vybudovat komunikaci na své vlastní náklady. Účastníci řízení se svými námitkami neoprávněně snaží dosáhnout situace, aby namísto vybudování komunikace na své finanční náklady mohli využívat komunikaci zbudovanou na náklad a ve vlastnictví žalobkyně. Takový postup bezpochyby vede k jejich bezdůvodnému obohacení a je nelegitimní. Navíc by to žalobkyni zásadně omezilo v možnosti využívat pozemky v jejím vlastnictví. Žalobkyně do budoucna plánuje další rozvoj a zastavění svých pozemků, k čemuž bude potřebovat kapacitně vyhovující komunikaci. Tou má být právě Stavba. Pokud ji však využijí účastníci řízení pro své projekty, bez jakékoliv kompenzace žalobkyni, znemožní jí realizaci budoucího rozvoje. Dojde tak k zásadnímu dopadu do vlastnických práv žalobkyně, která si na vlastní náklady stavbu komunikace vybuďovala, ale fakticky ji možnost jí využívat pro další rozvoj „ukradnou“ okolní vlastníci, a to bez jejího souhlasu a zdarma.
26. Na základě shora uvedeného žalobkyně navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

27. Žalovaný vyjádření k žalobě soudu zaslal společně s vyjádřením k žalobě vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 15 A 85/2020, které se týká žaloby dalších účastníků stavebního řízení směřující proti totožnému rozhodnutí. Soud proto níže shrnuje pouze tu část vyjádření, ve které žalovaný reaguje obecně ve vztahu k danému případu či na konkrétní námitky žalobkyně vztahující se k nyní projednávané věci, a nikoliv tu část, ve které reaguje na konkrétní námitky uplatněné žalobci ve věci vedené pod sp. zn. 15 A 85/2020.
28. Žalovaný úvodem shrnul, že ve výroku II. bodu 6 Stavebního povolení jsou stanoveny podmínky pro užívání stavby. Jedná se o určení užívání Stavby jako účelové komunikace s veřejným přístupem plnicí kromě zajištění přístupu chodců a příjezdu vozidel ke druhé stavební etapě obytného souboru X i neomezený přístup a příjezd k dopravní obsluze dalších pozemků jiných vlastníků v okolí stavby, které nemají jiný odpovídající přístup z veřejné komunikace. Bude též zajišťovat funkci propojení na stávající účelovou komunikaci s veřejným přístupem X na pozemku par. č. X v k. ú. X.
29. Vydání napadeného rozhodnutí předcházelo řízení o umístění stavby, které bylo na žádost stavebníka (žalobkyně) zahájeno a stavební úřad v něm žádosti žalobkyně vyhověl vydáním Územního rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o umístění dočasné stavby s názvem „X – západní připojení (dočasná stavba)“ X, X, načež na základě tohoto podal stavebník žádost o vydání stavebního povolení na dočasnou stavbu do doby vybudování veřejně prospěšné stavby Čimický přivaděč.
30. Umístění stavby vychází i ze závazného stanoviska speciálního stavebního úřadu ze dne 8. 3. 2016, č. j. MHMP-390303/2016/O4/Ka a ze dne 11. 10. 2016, č. j. MHMP -1791041/2016/O4/Kj ze dne 11. 10. 2016 a závazného stanoviska Policie ČR ze dne 24. 11. 2016, č. j. KRPA-46979-7/Čj-2016-000DŽ, které byly podkladem pro rozhodnutí o umístění stavby. Tato závazná stanoviska obsahují mimo jiné podmínku, že se jedná o stavbu dočasnou do doby, než bude realizováno finální dopravní řešení v místě, jak je předpokládáno územním plánem, a napojení na městský okruh severozápadním směrem. Výše navrhované řešení západního napojení nikterak nezabrání budoucímu provedení finálního řešení. Rozhodnutí o připojení na komunikaci X bylo vydáno odborem dopravy ÚMČ Praha 8 ze dne 30. 5. 2016, č. j. MCP8 043237/2016. Tyto závazné podmínky a rozhodnutí jsou zpracovány na straně 14 Územního rozhodnutí.
31. Žalobkyně jakožto stavebník byla obeznamena s podmínkami závazných stanovisek již při podání žádosti o umístění stavby. Závazná stanoviska jsou dle právního předpisu opatřována stavebníkem před podáním žádosti. Podmínky dané Územním rozhodnutím žalobkyně akceptovala, naproti tomu Stavební povolení, které pouze realizuje rozhodnutí o umístění stavby, napadá. Žalobkyně napadá podmínku Stavebního povolení, kterou je stavba určena jako dočasná veřejně přístupná účelová komunikace. Tato podmínka ale vychází z rozhodnutí o umístění stavby, jehož výrok je pro stavební úřad při vydání stavebního povolení závazný. Příslušný silniční správní úřad rozhodl o charakteru dočasné komunikace, stanovil ho v souladu s ustanovením § 7 zákona o pozemních komunikacích a toto bylo žalobkyni známo z vydaného závazného stanoviska silničního správního úřadu již v roce 2016.
32. Pokud žalobkyně definovala vznik veřejně přístupné komunikace, kdy část podmínek vzniku byla dovozena judikaturou, žalovaný k tomu uvedl, že nic žalobkyni nebránilo,

aby po vydaném závazném stanovisku silničního správního orgánu v roce 2016, kdy byl jednou z podmínek určen charakter stavby – veřejně přístupná účelová komunikace - svoji činnost upravila tak, aby tuto podmínku vyřešila jiným způsobem. Vzhledem k tomu, že je v napadeném rozhodnutí a rovněž v rozhodnutí o umístění stavby uvedeno, že se jedná o stavbu dočasnou do 31. 12. 2022, než bude vybudován tzv. Čimický přivaděč, mohla žalobkyně čekat a realizovat výstavbu obytných domů až po zajištění přístupu nově budovanou komunikací tzv. Čimického přivaděče. Prodlevu ve výstavbě obytných souborů, kterým má sloužit jako obslužná komunikace předmět stavebního řízení, však žalobkyně pravděpodobně nechtěla z důvodu finančních ztrát, a proto požádala o povolení na dočasnou stavbu.

33. Žalobkyně akceptovala podmínky dané závazným stanoviskem silničního správního úřadu, a to podáním žádosti o umístění dočasné stavby, a tím splnila další podmínky veřejně přístupné účelové komunikace, dovozené judikaturou. V žádném případě se tedy nejedná o omezení vlastnického práva, jak uvádí v žalobě. Bylo na její svobodné vůli, zda na základě obsahu závazného stanoviska požádá o umístění stavby se všemi důsledky z toho vyplývajících, přičemž proti Územnímu rozhodnutí opravný prostředek nepodala, a v odvolání proti Stavebnímu povolení nenapadla závazné stanovisko silničního správního orgánu. Žalobkyně si byla vědoma toho, že bez žádné přístupové komunikace nebude obecný stavební úřad rozhodovat o stavbě dalších obytných souborů v dané oblasti, nazvané „*Obytný soubor X-fáze F a G a západní dopravní přípojení*“. Dosavadní staveništní komunikaci nelze považovat za veřejně přístupnou komunikaci.
34. Žalobkyně v žalobě argumentuje současnou situací, že na místě, kde se nachází stavba, žádná veřejně přístupná účelová komunikace neexistovala, ale nachází se pouze dočasná staveništní komunikace sloužící pro účely výstavby a stavebních prací na souboru X a fáze F a G. S tím žalovaný souhlasí, neboť rozhodnutí o umístění stavby dočasnou stavbu umístilo na místo současné staveništní komunikace tak, jak o to požádal stavebník, tedy samotná žalobkyně. Jak žalobkyně v podané žalobě uvádí s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 9As 10/2012-22, judikatura konstatovala, že nelze akceptovat, aby někdo později namítal skutečnosti, které mohl uplatnit prostřednictvím odvolání a případně následně prostřednictvím správní žaloby proti Územnímu rozhodnutí. Právě to však žalobkyně dělá, jestliže Územní rozhodnutí, o které požádala, napadá v rozhodnutí o povolení stavby.
35. V závěru žaloby pak uvádí, že účastníci řízení, majitelé sousedních pozemků, se mohou bezdůvodně obohatit tím, že stavbu realizovanou žalobkyní budou využívat ke svým podnikatelským záměrům. Tato spekulace není ničím doložena. Speciálnímu stavebnímu úřadu není známa žádná stavební činnost třetích osob v dané lokalitě a ani mu nepřísluší toto zjišťovat. Pokud by byla další stavební činnost v dané lokalitě na pozemcích účastníků řízení, majitelů pozemků, speciální stavební úřad by byl tím, kdo by rozhodoval o výstavbě nové komunikace, ale nebyl by tím, kdo by povoloval zvýšení dopravy na Stavbě. Správní orgán je vázán obsahem podané žádosti, zákonem definovanou projektovou dokumentací a vyjádřeními dotčených orgánů.
36. Pokud žalobkyni nevyhovovaly podmínky Územního rozhodnutí, bylo na její vůli, zda za těchto podmínek požádá o vydání stavebního povolení či nikoliv. Z Územního rozhodnutí však nevyplývá oprávnění k vlastní stavební činnosti; ta bude založena teprve stavebním povolením vydaným podle § 115 stavebního zákona. V něm stavební úřad stanoví závazné

podmínky pro provedení a užívání stavby a rozhodne o námitkách účastníků řízení. Zákon nestanoví, že podle vydaného rozhodnutí o umístění stavby musí stavebník požádat o stavební povolení, ale zákon určuje, že stavební povolení musí být v souladu s rozhodnutím o umístění stavby. Zákon také stanoví dobu platnosti územního rozhodnutí a v této době musí být podána žádost o stavební povolení nebo žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí.

37. K další části žalobních námitek žalovaný uvedl, že ustanovení § 3 zákona o pozemních komunikacích stanoví, kdo rozhoduje o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace a jejich tříd. Příslušná komunikace vznikne po právní stránce tedy teprve okamžikem, kdy rozhodnutí o jejím zařazení nabude právní moci. O tom rozhoduje silniční správní úřad a jeho rozhodnutí je pro speciální stavební úřad při povolování stavby závazné. V dané věci je výjimka, pokud se jedná o novou stavbu, o jejímž zařazení je již rozhodnuto, když se buduje zcela nová pozemní komunikace, která byla od počátku vyprojektována, povolena a kolaudována jako dálnice, silnice nebo místní komunikace. V takovém případě se považuje určitý typ komunikace od samého počátku dle rozhodnutí silničního správního úřadu, a ze stavebního hlediska ji tedy bude povolovat a kolaudovat speciální stavební úřad určený podle kategorie, do které byla plánovaná komunikace zařazena. V daném případě byla zamýšlená komunikace zařazena silničním správním orgánem do kategorie místní veřejně přístupné komunikace. Speciální stavební úřad je vázán rozhodnutím příslušného orgánu a nemůže měnit zařazení komunikace svým rozhodnutím, které vychází z rozhodnutí o umístění stavby.
38. Jak vyplývá z judikatury, územní rozhodnutí je závazné a nelze jeho platnost v dalších řízeních napadat. Pokud žalobkyni rozhodnutí o umístění stavby, a zejména jeho podmínka o užívání dočasné stavby účelové komunikace nevyhovovalo, měla napadnout toto rozhodnutí nebo požádat o jeho změnu. Žalobkyně nicméně žádnou zákonnou možnost dosáhnout změny Územního rozhodnutí nebo závazného stanoviska nevyužila.
39. Žalovaný dále ve vyjádření k žalobě uvedl, že jeho rozhodnutí je v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 s. ř., neboť žalobkyni jako stavebníku muselo být z celé věci známo, že to je ona, kdo svoji aktivitou, tj. podáním žádosti o umístění stavby a následně žádosti o vydání stavebního povolení, které musí vycházet z územního rozhodnutí, vyvolala řízení, jehož výsledek nyní zpochybňuje. Žalobkyni byly známy podmínky, které dotčené orgány vydaly na její žádost jako závazná stanoviska; přesto proti některým z nich nyní soudní žalobou brojí. Podrobné rozepisování úvah vedoucích správní orgán k rozhodnutí patří tam, kde je rozhodováno ve věci, kterou účastník řízení svojí činností nezpůsobil, do řízení zahájeného z moci úřední, ale ne tam, kde je rozhodováno o odvolání toho, kdo celé řízení zahájil a poté zpochybňuje předchozí rozhodnutí, vůči kterým se nebránil nebo ani nemusel napadené řízení zahajovat. V takovém případě není zapotřebí podrobnějšího rozepisování úvah, jak žalovaný k takovým závěrům došel. Odvolací řízení nemůže měnit územní rozhodnutí, což sice přiznává i sama žalobkyně, ale sama se tím neřídí. Obsah žaloby rovněž odpovídá rozdílu jednání žalobkyně při podání žádosti o umístění stavby a o vydání stavebního povolení a následným právním krokům, kterými se snaží změnit pravomocné rozhodnutí o umístění stavby včetně závazných stanovisek, která jsou pro žalobkyni z nynějšího pohledu nepříznivá.
40. Ze shora uvedeného vyplývá, že to nebyl speciální stavební úřad, jak v žalobě uvádí žalobkyně, ale byl to silniční správní úřad, který je oprávněn zařadit stavbu do příslušné kategorie a určit její využití, jak vyplývá z ustanovení § 3 zákona o pozemních

komunikacích. Souhlas vlastníka stavby s veřejným užíváním dala žalobkyně konkludentně tím, že akceptovala podmínky umístění stavby a následně požádala o vydání stavebního povolení. Proto bylo zamítavě rozhodnuto o jí podaném odvolání proti Stavebnímu povolení. Stavební úřad ve stavebním povolení pouze zapracoval závazná stanoviska. Bylo na vůli žalobkyně (stavebníka), že se proti takovému závaznému stanovisku v územním řízení nebránila. Současně stavební povolení nemůže řešit napojení okolních pozemků, neboť to není v kompetenci speciálního stavebního úřadu.

41. Na základě shora uvedeného žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
42. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě předně uvedla, že se ztotožňuje se žalovaným, že Stavba je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Zdůraznila však, že nelze odmítnout připojení okolních pozemků na povolenou komunikaci, neboť možnost připojení na povolovanou komunikaci je součástí neomezeného užívání účelové komunikace s veřejným přístupem. V tomto shledává osoba zúčastněná na řízení napadené rozhodnutí za nezákonné. Žalobní body jsou však podle ní neoprávněné a nedůvodné. Co se týče druhů a využití pozemků dle údajů zapsaných v katastru nemovitostí, závazné jsou údaje o parcelním čísle, geometrickém určení nemovitosti, názvu a geometrickém určení katastrálního území. Způsob využití a druh pozemku mezi závazné údaje nepatří. Při pohledu na ortofoto či satelitní snímky je zřejmé, že část pozemku X v k. ú. X zcela jistě není ornou půdou, ale komunikací. Z této skutečnosti tedy nelze nic dovozovat. Naopak pozemek p. č. X v k. ú. X je jedním z největších pozemků, na kterých je Stavba umístěna. Tento pozemek je minimálně od roku 2003 veden jako ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace.
43. Osoba zúčastněná na řízení dále nesouhlasila s tvrzením, že na místě, kde má být Stavba, neexistovala veřejná účelová komunikace. Jako dlouhodobému obyvateli Městské části Praha – X je osobě zúčastněné na řízení známo, že na místě Stavby existovala zpevněná asfaltovaná veřejně přístupná komunikace již nejméně od 80. let minulého století. Široká veřejnost tuto komunikaci již historicky využívala k přístupu k jejich nemovitostem a jako spojnici s veřejně přístupnou účelovou komunikací na pozemku parc. č. X v k. ú. X včetně ulice X. Navíc předmětná komunikace nebyla nikdy žádným způsobem uzavřena a přístup třetích osob na komunikaci nebyl nikdy omezen ani značkou či písemnou výzvou. Je tedy nepochybné, že komunikace byla dlouhodobě užívána blíže neurčenými osobami, tj. veřejností. Již k 31. 1. 2003 na pozemcích zapsaných na LV X v k. ú. X, na kterých je komunikace z převážné části umístěna, nebyla evidována žádná věcná břemena či omezení. To značí, že tehdejší vlastníci pozemků zapsaných na LV X neodporovali využívání komunikace jako veřejné účelové komunikace, čímž dali konkludentní souhlas k jejímu užívání jakožto veřejné cesty. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009 č.j. 1 As 76/2009-60 osoba zúčastněná na řízení konstatovala, že již předchozí vlastníci pozemků, na kterých má být realizována Stavba, museli souhlasit alespoň konkludentně s tím, že se jedná o veřejnou cestu. Pro zajištění požadavku souhlasu však postačí i skutečnost, že komunikace je jako veřejná cesta užívána po dlouhou dobu. Tento souhlas se váže k pozemku a zavazuje i následné vlastníky, přičemž nový vlastník nemůže souhlas jednostranně vypovědět. Ze skutkového stavu, který je a byl žalovanému při jeho rozhodování nepochybně znám, jednoznačně vyplývá, že na místě Stavby se minimálně od 80. let nachází komunikace, která je veřejností bez omezení užívána, přičemž vlastníci pozemků, na kterých se komunikace nachází, tomuto obecnému užívání nikdy aktivně nebránili. Žalobkyně jako současný vlastník je povinna tento stav respektovat, neboť

takový souhlas přechází na její osobu jako nového vlastníka a její jednostranné rozhodnutí nemůže takový zákonný stav zvrátit. Žalobkyně si byla vědoma charakteru komunikace jako veřejné účelové komunikace a předmětné pozemky v tomto stavu i nabyly do svého vlastnictví. Osoba zúčastněná nařízení poukázala též na skutečnost, že i z Technické zprávy k SO 101 z května 2018 i Technické zprávy z listopadu 2019 je zřejmé, že nová komunikace je navržena jako veřejně přístupná účelová komunikace. O tyto zprávy se zjevně opíralo i závazné stanovisko silničního správního úřadu. Technická zpráva je předmětem dokumentace k žádosti o vydání stavebního povolení a jako takovou je třeba ji chápat jako součást žádosti žalobkyně. Není tedy pravdou, že se jedná o dokumentaci pro územní řízení.

44. K námitce nenaplnění komunikační potřeby osoba zúčastněná na řízení uvedla, že její pozemky jsou zemědělské a jsou jako takové i užívány. K jejich obdělávání proto vyžadují dostatečné komunikační spojení, aby na ně mohly vjíždět i velké zemědělské stroje. Další spojnice vedoucí na pozemek parc. č. X ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení není možné pro zemědělské účely využít, neboť jsou pro vjetí zemědělských strojů nedostatečné. Osoba zúčastněná na řízení je proto odkázána na předmětnou veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Skutečnost, že komunikace nacházející se v místech plánované Stavby je jedinou přístupovou cestou k zemědělskému obhospodařování okolních pozemků, vyplývá už z kolaudačního souhlasu ze dne 9. 12. 2013 č.j. MCP8 159664/2013, kterým byla povolena staveništní komunikace. Neexistuje tedy žádná alternativní cesta vhodná k vjezdu vozidel, která na pozemky osoby zúčastněné na řízení obvykle vjíždějí za účelem jejich běžného užívání. Je proto naplněn znak naléhavé komunikační potřeby minimálně ve vztahu k nemovitostem ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení.
45. Osoba zúčastněná na řízení dále konstatovala, že stavební řízení má za cíl stanovit podrobné podmínky realizace a případně užívání stavby s ohledem na ochranu veřejných zájmů v souladu s § 115 odst. 1 stavebního zákona. Veřejný zájem na zachování obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace je jistě dostatečným důvodem pro stanovení podmínek užívání Stavby. S ohledem na stanovisko příslušného silničního úřadu, které se shodovalo s žádostí žalobkyně a které měl stavební úřad k dispozici, neměl stavební úřad pochyb o existenci veřejně přístupné účelové komunikace v místě Stavby. Stavební úřad tedy pouze konstatoval stávající existující stav a nerozhodoval o změně či vzniku práv a povinností, jejichž rozsah vyplývá ze zákona.
46. Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že územním rozhodnutím nedošlo a ani nemohlo dojít jakkoli k omezení obecného veřejného užívání účelové komunikace, jelikož nebyly uskutečněny předpokládané procesní postupy podle zákona o pozemních komunikacích vedoucí k tomu, aby veřejné užívání předmětné komunikace bylo jakkoli omezeno. Popis užívání komunikace v územním rozhodnutí směřuje pouze k odůvodnění potřeb takové komunikace, nikoli k omezení rozsahu obecného užívání, neboť k takovému rozhodnutí ani stavební úřad není ze zákona oprávněn.
47. Při posuzování veřejného přístupu účelové komunikace stavební úřad pouze potvrdil stav, který nastal automaticky ze zákona a který sama žalobkyně v technických zprávách navrhuje i pro Stavbu. Nebyl proto důvod zkoumat povahu komunikace v rámci předběžné otázky, jelikož žádný spor o statutu komunikace neexistoval.

48. Osoba zúčastněná na řízení podotkla, že nebyla účastníkem předcházejícího územního řízení a i do stavebního řízení se připojila až na svou žádost. Veškeré procesní úkony v řízení proto vykonala tak brzy, jak jí to její procesní postavení umožňovalo. Navíc je stavební úřad povinen zabývat se námitkami, které odkazují na rozpor se zákonem bez ohledu na to, zda tyto námitky byly podány včas či nikoli.
49. K údajné újmě hrozící žalobkyni osoba zúčastněná na řízení zdůraznila podstatu obecného užívání, která spočívá právě ve strpění užívání veřejností na úkor vlastnického práva. Nadto je odkaz na užívání osobou zúčastněnou na řízení a údajné bezdůvodné obohacení do budoucna nesmyslný i z toho důvodu, že Stavba je stavbou pouze dočasnou, tedy dopravní situaci neřeší trvale.
50. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhla, aby byla žaloba v plném rozsahu zamítnuta.

IV. Posouzení věci soudem

51. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“).
52. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
53. Podle § 79 odst. 1 stavebního zákona *rozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Při umísťování souboru staveb v areálech jaderných zařízení se v rozhodnutí vymezí areál jako stavební pozemek a v jeho rámci se stanoví skladba, druh a účel staveb a rámcové podmínky pro jejich umístění v maximálních nebo minimálních prostorových parametrech (zejména vnější půdorysné a výškové ohraničení, odstupové vzdálenosti staveb od hranic pozemků a sousedních staveb) a napojení na dopravní a technickou infrastrukturu; v rámci stanovených podmínek se stavby umístí při povolení staveb.*
54. Podle § 115 odst. 1 stavebního zákona *ve stavebním povolení stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem. Podle potřeby stanoví, které fáze výstavby mu stavebník oznámí za účelem provedení kontrolních prohlídek stavby; může též stanovit, že stavbu lze užívat jen na základě kolaudačního souhlasu.*
55. Soud předesílá, že pro posouzení nyní projednávané věci je stěžejní znění podmínek Stavebního povolení, kterým byly stanoveny podmínky pro provedení stavby (výrok pod bodem I. Stavebního povolení) a zejména znění podmínek Stavebního povolení, kterým byly stanoveny podmínky pro užívání stavby (výrok pod bodem II. Stavebního povolení). Námitky žalobkyně směřují zejména do výroku II. bodu 6. Stavebního povolení, podle kterého *„[s]tavba bude užívána po celou dobu užívání jako účelová komunikace s veřejným přístupem plnící kromě zajištění přístupu chodců a příjezdu vozidel ke druhé stavební etapě obytného souboru X i neomezený přístup a příjezd k dopravní obsluze dalších pozemků jiných vlastníků v okolí stavby, které nemají jiný odpovídající přístup z veřejné komunikace. Bude též*

zajišťovat funkci propojení na stávající účelovou komunikaci s veřejným přístupem X ve vlastnictví Městské části Praha X, na pozemku parc. č. X, k.ú. X.“

56. Žalobkyně úvodem namítla, že konstitutivní rozhodnutí o určení charakteru a způsobu užívání účelové komunikace nepatří do rozhodovací pravomoci stavebního úřadu a že stavební úřad vydáním Stavebního povolení prikazuje umožnit vstup komukoliv na její stavbu bez jakýchkoliv omezení. Ve vztahu k této žalobní námitce, stejně jako i k dalším námitkám ohledně údajného konstitutivního rozhodnutí o určení charakteru a způsobu užívání účelové komunikace, soud považuje za nutné nejprve se vyjádřit k otázce koncentrace námitek ve stavebním řízení.
57. Otázkou věcné koncentrace námitek, které mohou být uplatněny ve stavebním řízení, se v minulosti opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 15. 12. 2011 č. j. 1 As 133/2011-127 uvedl, že *„smysl územního řízení je odlišný od smyslu stavebního řízení. V prvním případě se posuzuje stavební záměr z hlediska jeho zasazení do území a jeho uzpůsobení veřejným zájmům v území. Přitom se bere zřetel na stanoviska dotčených orgánů státní správy, řádně uplatněné námitky účastníků řízení a stanoví se podmínky pro uskutečnění záměru v území a požadavky na změnu záměru podle výsledků územního řízení. V případě stavebního řízení se však jedná již jen o posouzení, zda předložená dokumentace odpovídá výsledkům územního řízení a je v souladu s veřejnými zájmy hájenými dotčenými orgány státní správy [§ 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona]. Ve stavebním řízení se stavba do území neumísťuje, neboť je v něm již umístěna na základě územního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 - 81, www.nssoud.cz).“*
58. Rozhodnutí o umístění stavby řeší způsob, jakým bude konkrétní stavba v území situována, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (srov. § 79 odst. 1 stavebního zákona). Toto řešení je jedinečné, určené výlučně pro danou stavbu a navazuje na něj stavební řízení a v něm vydané rozhodnutí o povolení konkrétní stavby. V územním řízení, a nikoli ve stavebním řízení, je také povinností stavebního úřadu daný záměr posoudit podle § 90 odst. 1 stavebního zákona z hlediska jeho souladu nejen s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky zvláštních právních předpisů a požadavky dotčených orgánů hájících veřejné zájmy podle zvláštních zákonů, ale také s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. V případě stavebního řízení se jedná o posouzení, zda předložená dokumentace odpovídá výsledkům územního řízení a je v souladu s veřejnými zájmy hájenými dotčenými orgány státní správy.
59. Podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona stavební úřad ve stavebním řízení přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a zejména ověří, zda projektová dokumentace byla zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, nebylo-li ve věci vydáno územní rozhodnutí nebo územní opatření, popřípadě nebyl-li vydán územní souhlas. Ve stavebním řízení se však nestanovuje druh a ani účel stavby, nestanovují se podmínky pro její umístění a stavba se do území neumísťuje, jak ostatně již bylo uvedeno výše (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008 č. j. 1 As 21/2008 - 81). Z uvedeného ustanovení sice vyplývá povinnost stavebního úřadu posoudit ve stavebním řízení předloženou projektovou dokumentaci z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, tato

povinnost však s ohledem na ustanovení § 114 odst. 2 stavebního zákona neznamena, že by stavební úřad znovu přezkoumával soulad stavby s územním plánem a znovu se zabýval otázkami vyřešenými již ve fázi územního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010 č. j. 5 As 77/2009-118, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2017 č. j. 9 A 75/2015-436).

60. V rozsudku ze dne 8. 9. 2011 č. j. 1 As 83/2011 – 565 Nejvyšší správní soud uvedl, že „*mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězcí se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato dvě řízení. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení, a nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení.*“ Obdobně v rozsudku ze dne 17. 2. 2012 č. j. 8 As 54/2011-344 Nejvyšší správní soud dovodil, že „*podle § 114 odst. 2 stavebního zákona se nepřiblíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území. Jde o vyjádření principu tzv. koncentrace, který vyjadřuje požadavek, aby námitky, které se věcně vztahují k určitému typu řízení, byly uplatňovány právě v onom řízení a nebylo možné jimi argumentovat v řízení jiném.*“ K tomu lze také doplnit, že stavební úřad nebyl v rámci řízení o povolení stavby ani povinen podrobně zkoumat, zda územní rozhodnutí, resp. rozhodnutí o prodloužení platnosti územního rozhodnutí vydané v samostatném a odlišném řízení, bylo vydáno v rámci zákonem stanovených mezí a zákonem stanoveným postupem; oprávněně vycházel z předpokladu, že toto rozhodnutí zákonné je.
61. Na základě shora uvedeného teoretického vymezení koncentrace ve stavebním řízení nelze než dojít k závěru, že námitky žalobkyně směřují nikoliv do Stavebního povolení (vydaného podle § 115 stavebního zákona), ale proti územnímu rozhodnutí (§ 79 stavebního zákona).
62. Vydání napadeného rozhodnutí v nyní projednávané věci totiž předcházelo řízení o umístění stavby, které bylo zahájeno na žádost žalobkyně, přičemž stavební úřad žalobkyni vyhověl vydáním Územního rozhodnutí, které nabylo dne 29. 11. 2017 právní moci poté, co ž žalobkyně proti němu odvolání nepodala a jeho obsah dále žádným způsobem nerozporovala. Právě z Územního rozhodnutí pak vychází žalobkyní namítaná podmínka užívání, tj. podmínka užívání Stavby jako účelové komunikace s veřejným přístupem (výrok II. bod 6 Stavebního povolení).
63. Z Územního rozhodnutí totiž vyplývá, že co do druhu a účelu umísťované stavby se jedná „*o nové dočasné napojení západní části obytného souboru X na ulici X. Předmětem objektu SO 101 je nová účelová komunikace, včetně komunikace pro pěší, úpravy stávajících sjezdů a napojení stávající komunikace k areálu bytových domů.*“ (str. 2 Územního rozhodnutí) K umístění Stavby na pozemku je mimo jiné uvedeno, že Stavba je „*účelová dvoupruhová obousměrná komunikace šířky min. 7,0 m, bude zpevněná s asfaltovým povrchem, podél východní a jižní strany komunikace bude vybudován chodník šířky min. 2,0 m (chodník bude jednostranný, ze zámkové dlažby, podél západních stran pozemků parc. č. X, X, X, X v k.ú. X). Při západní a severní straně bude zbudován zelený pás, ve kterém bude umístěn drén pro zasakování dešťových vod (délka cca 140,0 m a cca 75,0 m). Komunikace bude navazovat na severní straně na již vybudovanou komunikaci v rámci obytného souboru X (pozemek parc. č. X v k.ú. X), v jižní části bude komunikace navazovat na stávající komunikaci X*

(pozemek parc. č. X v k.ú. X). Celková délka komunikace bude cca 547,0 m.“ (str. 2 Územního rozhodnutí)

64. Pro nyní projednávanou věc jsou stěžejní podmínky pro umístění stavby, které stanoví, že:
- „Nová dočasná účelová komunikace bude napojena na stávající komunikaci X na pozemku parc. č. X v k.ú. X. Od místa napojení bude pokračovat severním směrem až k místu spojení pozemků parc. č. X, X, X v k.ú. X a pozemku parc. č. X v k.ú. X. Od tohoto místa bude pokračovat východním směrem na pozemku parc. č. X v k.ú. X až ke společné hranici pozemků parc. č. X a X v k.ú. X, kde bude ukončena a připravena k propojení s již existující komunikací, která byla předmětem záměru 1. etapy výstavby „Obytného souboru X“. Komunikace bude zpevněná, s asfaltovým povrchem, obousměrná, délky cca 547,0 m, šířka dvoupruhové vozovky bude min. 7,0 m. Podél východní a jižní části vozovky bude situován chodník ze zámkové dlažby šířky min. 2,0 m a podél západní a severní části bude proveden zelený pás. Na pozemek parc. č. X a parc. č. X v k.ú. X bude zřízen sjezd.*
- Stavba komunikace bude stavbou dočasnou do doby vybudování finálního dopravního řešení tak, jak je navrženo Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy (tzv. Čimický přívaděč). Dočasná komunikace bude sloužit pouze pro zajištění připojení obytného souboru X a pozemků, které budou mít na komunikaci napojeny stávající sjezdy, a pozemků parc. č. X a X v k.ú. X.*“ (str. 3 Územního rozhodnutí, zvýraznění textu podtržením bylo přidáno soudem)
65. K takto navrženému dopravnímu řešení podle pravomocného Územního plánu podaly kladné stanovisko rovněž příslušné správní orgány, a to zejména Odbor dopravních agend Magistrátu hlavního města Prahy (stanoviska ze dne 8. 3. 2016, č. j. MHMP-390303/2016/04/Ka a ze dne 11. 10. 2016, č. j. MHMP-1791041/2016/04/Kj), a též Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, odbor služby dopravní policie (stanovisko ze dne 24. 11. 2016, č. j. KRPA-46979-7/ČJ-2016-0000DŽ). Rozhodnutí o připojení na komunikaci X bylo vydáno odborem dopravy Úřadu městské části Praha 8 dne 30. 5. 2016 pod č. j. MCP8 043237/2016.
66. Na základě shora uvedeného je zřejmé, že dočasná povaha stavby a účel stavby, tj. účelová komunikace, vychází z Územního rozhodnutí, kterým byl stavební úřad při rozhodování o vydání Stavebního povolení vázán. Jak již v minulosti opakovaně uvedl Městský soud v Praze, projektová dokumentace a následné stavební povolení musí respektovat výhradně podmínky územního rozhodnutí (viz např. rozsudek Městského soudu ze dne 28. 2. 2017 č. j. 9 A 122/2013-89). Totožný postoj zastává i judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou v podané žalobě odkazovala i sama žalobkyně. V rozsudku ze dne 28. 7. 2010 č. j. 5 As 77/2009-107 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[n]epřípustnost předmětné námitky však nezabývá stavební úřad postupovat ve stavebním řízení v intencích ustanovení § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a posoudit i bez námitky účastníků, zda předložená projektová dokumentace je v souladu s územně plánovací dokumentací. Neznamená to, že by stavební úřad znovu přezkoumával soulad stavby s územním plánem, resp., že by se znovu zabýval stejnými otázkami jako v řízení územním. Soulad stavby s územně plánovací dokumentací přezkoumaný již ve fázi územního řízení stavebnímu úřadu nepřísluší.“
67. Lze shrnout, že stavební záměr se z hlediska jeho zasazení do území a uzpůsobení veřejným zájmům, tj. i z hlediska jeho druhu a účelu, posuzuje v územním řízení. Dopravní obslužnost stavby je podmíněna jejím umístěním do území a také druhem, účelem a základními parametry stavby, které jsou předmětem posouzení právě v územním řízení (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2016 č. j. 4 As

63/2016 – 39). Pokud tedy žalobkyně namítala, že stavbu prováděla z důvodu splnění její povinnosti zajistit přístupové, resp. příjezdové kapacity pro jí budované bytové jednotky, jelikož na místě stavby doposud žádná účelová komunikace neexistovala, není možné opětovně ve stavebním řízení zkoumat vlastnické zájmy žalobkyně, případně z pohledu účelu, který má Stavba plnit, hodnotit povinnost žalobkyně vybudovat příjezdovou komunikaci v souvislosti s realizací hlavního záměru (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011 č. j. 1 As 133/2011 – 127).

68. Soud tedy uzavírá, že žalobkyně se nedomáhala stanovení podmínek pro provoz stavby, což by mohlo být předmětem posouzení ve stavebním řízení (srov. § 115 odst. 1 věta první stavebního zákona), ale namísto toho brojila proti samotnému záměru a zejména účelu dočasně povolené stavby, o němž však již bylo závazně rozhodnuto v předchozí fázi povolovacího procesu, tj. v územním řízení. Tato námitka proto není důvodná.
69. Dále žalobkyně namítala rozpor napadeného rozhodnutí s Územním rozhodnutím. Již v prvním žalobním bodě tvrdila, že Stavebním povolením stavební úřad žalobkyni *de facto* přikazuje umožnit vstup komukoliv na její stavbu bez jakéhokoliv omezení. S touto podmínkou však žalobkyně souhlasila již v rozhodnutí o umístění stavby (tj. v Územním rozhodnutí). Nyní však žalobkyně namítla, že Územní rozhodnutí vymezilo Stavbu jako dočasnou a veřejně nepřístupnou, naproti tomu stavební úřad vymezil Stavbu jako dočasnou a veřejně přístupnou. Tvrzený rozpor žalobkyně spatřuje v tom, že v Územním rozhodnutí bylo v podmínce pro umístění stanovení stavby stanoveno, že „[d]očasná komunikace bude sloužit pouze pro zajištění připojení obytného souboru X a pozemků, které budou mít na komunikaci napojeny stávající sjezdy a pozemků parc. č. X a X v k.ú. X.“ (str. 3 Územního rozhodnutí) Naproti tomu v Stavebním povolení bylo uvedeno, že „Stavba bude užívána po celou dobu užívání jako účelová komunikace s veřejným přístupem ...“ (výrok II. bod 6 Stavebního povolení).
70. Podstatu tohoto žalobního bodu tak tvoří otázka týkající se povahy předmětné komunikace, jelikož žalobkyně nesouhlasí s právním názorem žalovaného, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci, která splňuje všechny zákonné znaky ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích.
71. Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které v § 2 odst. 1 definuje *jako dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*. Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví veřejnoprávních korporací (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která *slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích).

72. Z citované právní úpravy lze tedy bez dalšího dovozovat, že komunikace bude mít *ex lege* charakter účelové pozemní komunikace, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první (event. § 7 odst. 2 věta první) zákona o pozemních komunikacích. Pokud správní orgán posuzuje, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií. Otázkou je, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. komunikační potřebu jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace, s nímž zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá. Termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, a to např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32), v němž soud uvedl, že *„[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.(...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou.“* Na tuto prvorepublikovou judikaturu navázal i Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek ze dne 27. 10. 2004 č. j. 5 As 20/2003-64, rozsudek ze dne 16. 5. 2011 č. j. 2 As 44/2011-99 či rozsudek ze dne 12. 9. 2018 č. j. 4 As 146/2018-47), neboť problém zůstává i nadále stejný – jde o přístup veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví, a je tedy zapotřebí posouzení proporcionality omezení vlastnického práva (ústavně zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ve prospěch veřejného zájmu. Jedná-li se totiž o účelovou pozemní komunikaci, platí zde, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ (cit. dle Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Zjednodušeně řečeno, obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.
73. Nejvyšší správní soud při posouzení dané otázky v režimu zákona o pozemních komunikacích obecně vymezil základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích, a to: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; nebo 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011 č. j. 2 As 44/2011-99). K tomu je nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006 č. j. 22 Cdo 1173/2005). V obecné rovině se k tomuto závěru, který *„jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno“*, přiklonil i Ústavní soud v

nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě nicméně bude, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009 č. j. 1 As 76/2009 - 60). Rovněž je nutné rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla. Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

74. Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2011 č. j. 2 As 44/2011-99, „[v] prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu – vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny, za použití ústavně konformního výkladu.“ V nyní projednávané věci zcela jednoznačně nebyla existence veřejné účelové pozemní komunikace v rozporu s vůlí vlastníka, jelikož žalobkyně o tomto nejen věděla, ale dokonce sama zejména v předcházejícím územním řízení prohlašovala, že Stavbu plánuje vystavět jako dočasnou veřejnou účelovou komunikaci.
75. Účelová pozemní komunikace (Stavba) měla být žalobkyní zřízena na jí vlastněných pozemcích (parc. č. X, X, X, X v k. ú. X) a na pozemcích, jež jsou ve vlastnictví fyzických osob (parc. č. X, X, X, X, X, X v k. ú. X a parc. č. X v k. ú. X), Hl. m. Prahy (parc. č. X v k. ú. X) a Městské části Praha X (parc. č. X v k. ú. X), přičemž žalobkyně prokázala právo stavby soustavou smluv o věcném břemeni, v případě pozemku ve vlastnictví Hl. m. Prahy pak souhlasem vlastníka.
76. Na uvedený případ tak lze aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011 č. j. 2 As 44/2011-99, že v případě zřízení účelové pozemní komunikace jejím vlastníkem (žalobkyní), resp. za souhlasu osob, které s jejím zřízením souhlasily, „*nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání.*“ Ze strany správního orgánu bylo proto nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu. Byla to totiž sama žalobkyně, která v předchozím průběhu stavebního řízení sama (a opakovaně) deklarovala, že předmětnou Stavbu hodlá vystavět jako účelovou místní komunikaci s veřejným přístupem, byť se v žalobě snaží tvrdit opak.
77. Souhlas žalobkyně se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je nade vší pochybnost zřejmý z dokumentace založené ve správním spise. Ve Smlouvě o spolupráci uzavřené mezi žalobkyní a společností ČEPS, a.s. IČ: 25702556 (tj. „oprávněná“) dne 15. 8. 2016 oprávněná prohlašuje, že souhlasí s umístěním a výstavbou komunikace, přičemž v části I. bodu 2. Smlouvy o spolupráci je uvedeno, že povinná (tj. žalobkyně) „*hodlá vybudovat na Pozemku a dalších pozemcích v k. ú. X dočasnou pozemní komunikaci s veřejným přístupem napojující se na ulici X označenou jako „X – západní připojení“ (dále jen „Komunikace“); umístění komunikace a její další parametry jsou uvedeny v příloze č. 1 této smlouvy.*“ (zvýraznění textu podtržením přidáno soudem) Na základě této Smlouvy o spolupráci bylo mimo jiné vydáno rozhodnutí Rady hlavního města Prahy ze dne 13. 12.

2016, sp. zn. S-MHMP 889896/2016, kterým se pro stavbu „X – západní připojení“ umístěné na pozemcích parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X v k. ú. X a na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. X povoluje výjimka ze stavební uzávěry pro Čimický přívaděč. Také Rada hlavního města Prahy při rozhodování o povolení výjimky ze stavební uzávěry tedy nepochybně vycházela z předpokladu, že se jedná o dočasnou komunikaci s veřejným přístupem.

78. Ostatně veřejný přístup Stavby je deklarován i v technické dokumentaci vypracované a předložené žalobkyní, kdy v souhrnné technické zprávě – doplnění ze dne 16. 10. 2018 je uvedeno, že „Stavbou vznikne dopravní stavba jako účelová místní obslužná komunikace s veřejným přístupem plnící dočasně i funkci staveništní komunikace, čemuž odpovídá i její konstrukce.“ (zvýraznění textu podtržením přidáno soudem) Tato technická zpráva, která byla pro investora (žalobkyni) vypracována společností STUDIO MIJA, spol. s r. o., je součástí projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení.
79. Z předpokladu, že se bude jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vycházel shodně i odbor dopravy, oddělení dopravního rozvoje Úřadu městské části Praha 8, který ve svém závazném stanovisku ze dne 11. 7. 2018, č. j. MCP 155675/2018, jež bylo podkladem pro vydání Stavebního povolení, výslovně uvedl, že „[n]ová komunikace západního připojení je navržena jako veřejně přístupná účelová komunikace ve správě vlastníka.“ Ani toto Závazné stanovisko žalobkyně nikterak nerozporovala, a lze tak logicky vycházet z předpokladu, že s jeho obsahem souhlasila.
80. Lze shrnout, že Stavba byla umísťována a povolována s tím, že se jedná o stavbu dočasnou a veřejně přístupnou. S tímto záměrem přišla sama žalobkyně a se stejným předpokladem se k záměru Stavby vyjadřovaly i příslušné správní orgány. Soudu není zřejmé, z jakého důvodu žalobkyně nyní uvádí, že nikdy nedala souhlas k veřejnému užívání stavby, neboť listiny založené ve spisovém materiálu prokazují pravý opak, tedy to, že záměr vybudovat dočasnou účelovou komunikaci s veřejným přístupem pojala a v řízení před stavebním úřadem deklarovala sama žalobkyně. Pokud žalobkyně nyní tvrdí, že stavbu označovala jako veřejně přístupnou pouze v rámci řízení o vydání Územního rozhodnutí, avšak v řízení o vydání Stavebního povolení již takto nečinila, soud tuto její argumentaci považuje za projev účelové snahy získat rychle rozhodnutí o umístění stavby (Územní rozhodnutí) i za cenu toho, že nebude odpovídat jejím skutečným záměrům. Je však nepřípustné, aby sama žalobkyně nerespektovala doklady, na základě kterých jí bylo vydáno Územní rozhodnutí, tj. doklady, které v řízení sama předložila a které byly podkladem pro posouzení záměru příslušnými dotčenými orgány, aby se jimi následně v průběhu řízení o vydání stavebního povolení neřídila a tvrdila, že skutkový stav pro vydání stavebního povolení je jiný, než který tu byl při vydání Územního rozhodnutí. Takový postup žalobkyně je v rozporu s účelem stavebního řízení.
81. Ačkoliv žalobkyně nyní tvrdí opak, souhlas s veřejným užíváním Stavby v minulosti zcela jednoznačně dala a v návaznosti na to také získala jak Územní rozhodnutí, tak i Stavební povolení, neboť příslušné správní orgány v řízení o jejich vydání vycházely z předpokladu, že schvalují stavbu veřejně přístupnou. Z dostupné dokumentace je zřejmé, že žalobkyně zcela jednoznačně od samého počátku zamýšlela zřídit Stavbu jako účelovou pozemní komunikaci, byť nyní se snaží tvrdit opak. Pokud žalobkyně Stavbu jako veřejně přístupnou od počátku nezamýšlela, měla v tomto ohledu uzpůsobit dokumentaci předkládanou stavebnímu úřadu. Stavební úřad by tuto skutečnost zajisté vzal v potaz a nelze vyloučit, že by o vydání Územního rozhodnutí či Stavebního povolení rozhodl

odlišně. Nyní však již žalobkyně nemůže namítat, že neměla vůli účelovou komunikaci vybudovat jako veřejně přístupnou, neboť to zjevně neodpovídá skutečnosti a účelu, pro který byla Stavba posuzována a schvalována, tedy účelu, pro který bylo žalobkyni vydáno Územní rozhodnutí a následně i Stavební povolení.

82. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že se v nyní projednávané věci nejedná o nezákonný rozpor podmínky Stavebního povolení s podmínkou Územního rozhodnutí, jelikož Stavba byla po celou dobu řízení oprávněně považována za účelovou komunikaci veřejně přístupnou, přičemž s tímto záměrem, který deklarovala i v projektové dokumentaci, ji hodlala žalobkyně vybudovat. Z tohoto důvodu nelze omezit veřejný přístup ke komunikaci.
83. Žalobkyně dále namítala nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů a nedostatečné vypořádání se všemi odvolacími námitkami.
84. Soud k tomuto žalobnímu bodu nejprve obecně uvádí, že problematikou řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu se opakovaně zabývala soudní judikatura, podle které je nezbytné, aby se správní orgán v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 s. ř. vypořádal s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109), v opačném případě může své rozhodnutí zatížit nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Povinnost orgánů veřejné moci řádně odůvodnit svá rozhodnutí však nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Správní orgán může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně implicitně – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009 č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009 č. j. 9 Afs 70/2008 - 13 a ze dne 21. 12. 2011 č. j. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2774/09 a ze dne 11. 3. 2010 sp. zn. II. ÚS 609/1). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění orgán veřejné moci prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).
85. Soud ověřil, že žalovaný v napadeném rozhodnutí reagoval na všechny stěžejní námitky žalobkyně a bylo jím zjištěno, že Stavba byla navržena v souladu s hledisky, ze kterých stavební úřad v průběhu stavebního řízení obligatorně zkoumá obsah žádosti o povolení stavby, jejích příloh a projektové dokumentace. Správní orgány nemohly v rámci řízení o vydání stavebního povolení nikterak vstupovat do řízení o územním rozhodnutí, ani nemohly přezkoumávat závěry uvedené v územním rozhodnutí, a to právě s ohledem na ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona.
86. Pokud žalobkyně namítala, že bylo povinností žalovaného provést v souladu se zásadou materiální pravdy dle § 3 s. ř. vlastní posouzení charakteru komunikace, soud uvádí, že takovou povinnost žalovaný neměl. Žalobkyní odkazované usnesení Nejvyššího správního

soudu ze dne 29. 8. 2017 č. j. 2 As 43/2016-72 totiž uvádí, že „[p]okud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, je stavební úřad povinen tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.“ V nyní projednávané věci nicméně žalovaný důvodně pochybnosti o správnosti závěru o veřejném užívání Stavby neměl, jelikož vycházel z podkladů založených ve spisovém materiálu, ze kterých je zřejmé, že sama žalobkyně zejména v průběhu řízení o umístění stavby opakovaně a jednoznačně deklarovala, že se jedná o dočasnou veřejně přístupnou komunikaci. Žádný rozpor mezi předchozími tvrzeními žalobkyně a závazným stanoviskem silničního správního orgánu soud neshledal. Námitku, kterou žalobkyně poprvé vnesla až v průběhu řízení o vydání Stavebního povolení, a sice že se o veřejně přístupnou stavbu nejedná, soud, jak již uvedl výše, považuje za účelovou. Zároveň se zcela ztotožňuje s přílehlavým konstatováním žalovaného obsaženým v napadeném rozhodnutí, že „[p]okud by stavebník požadoval užívat stavbu v budoucnu v režimu neveřejné komunikace, bylo by stavební řízení zastaveno, neboť by nesplňovalo podmínky dané v řízení, a to závazné stanovisko příslušného silničního orgánu, tj. odboru dopravy ÚMČ Praha 8. Charakter stavby jako účelové komunikace s veřejným přístupem je uveden i v projektové dokumentaci. Pokud má stavebník názor, že takový projekt není v jeho zájmu, proč takový projekt dával jako podklad ke stavebnímu řízení. Je to stavebník, který svojí aktivitou, podáním žádosti o stavební povolení, vyvolal toto řízení a jehož součástí jsou podklady, které nyní stavebník ve svém odvolání zpochybňuje. Odvolací správní orgán došel k názoru, že stavebník neví, co je podkladem ke stavebnímu řízení, když nyní zpochybňuje vlastní dokladovou část.“

87. Neopodstatněná je též námitka žalobkyně, že účel užívání komunikace je rozhodný až v době jejího možného užívání. Účel užívání jako nutnou podmínku pro získání rozhodnutí o umístění stavby je předpokládán již v ustanovení § 79 odst. 1 stavebního zákona, tj. v územním řízení, a žalobkyně tedy nemůže deklarovaný účel stavby libovolně měnit dle svého uvážení a zejména popírat svá dřívější tvrzení, na základě kterých Územní rozhodnutí získala. Není totiž vyloučeno, že pokud by dotčené správní orgány a stavební úřad věděly o tom, že žalobkyně nezamýšlí užívat stavbu jako veřejně přístupnou, územní řízení mohlo skončit jinak než vydáním Územního rozhodnutí, nebo by v případě jeho vydání obsahovalo odlišné podmínky. Pokud žalobkyně uvedla, že Stavbu hodlá využívat k dalšímu rozvoji a zastavění svých pozemků, a že případným zvýšením dopravního zatížení Stavby dojde k zásadnímu dopadu do jejích vlastnických práv, soud k tomu v souladu se žalovaným dodává, že se jedná o pouhou spekulaci. Nadto ze Stavebního povolení jednoznačně vyplývá, že se jedná o Stavbu dočasnou, než bude vybudován tzv. Čimický přivaděč. Žalobkyně tedy mohla vyčkat a výstavbu obytných domů realizovat až po zajištění přístupu nově budovanou komunikací Čimického přivaděče. O prodlevu ve výstavbě obytných souborů, kterým má dočasně sloužit jako obslužná komunikace předmět stavebního řízení (Stavba), však žalobkyně pravděpodobně nestála, a proto požádala o povolení na dočasnou stavbu. Pokud nyní, - přestože původně požadovala vydání územního rozhodnutí na Stavbu, která měla být veřejně přístupnou - tvrdí, že by jí veřejné užívání Stavby mohlo významně narušit její vlastnická práva, měla si tuto skutečnost rozmyslet dříve, případně měla vyčkat na dobu, než bude vybudován tzv. Čimický přivaděč.

IV. Závěr a náklady řízení

88. Poté, co soud přezkoumal zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí ve spojení se Stavebním povolením, na něž v souladu s ustálenou judikaturou nahlížel jako na jeden celek, došel k závěru, že obě rozhodnutí byla vydána v souladu se zákonem, jsou dostatečně odůvodněná, určitá a srozumitelná. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Učinil tak bez jednání, jelikož pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.)
89. Druhý výrok rozsudku o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.
90. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve třetím výroku rozsudku rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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. 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.

Praha 6. srpna 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu