



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobců: a) M. M.,
bytem X,

b) N. M.,
bytem X,

oba zastoupeni Mgr. Lucií Růžičkovou, advokátkou,
sídlem Jana Růžičky 1165/2a, Praha,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2021, č. j. 135761/2021/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2021, č. j. 135761/2021/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení částku 12 546,90 Kč k rukám advokátky Mgr. Lucie Růžičkové, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni b) na náhradě nákladů řízení částku 12 546,90 Kč k rukám advokátky Mgr. Lucie Růžičkové, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobci domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu ve Slaném (dále jen „stavební úřad“) ze dne 20. 7. 2021, č. j. MUSLANY/35214/2021/SÚ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobců o vydání společného povolení na stavbu „novostavba rodinného domu – S.“ na pozemcích p. č. Xa a p. č. Xb v katastrálním území S. (dále také „záměr žalobců“).
2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že stavební úřad žádost žalobců zamítl, neboť Městský úřad ve Slaném, úřad územního plánování (dále jen „orgán územního plánování“), označil záměr žalobců v závazném stanovisku ze dne 1. 6. 2021, č. j. MUSLANY/27317/2021/SÚ, za nepřijatelný. Závazné stanovisko odůvodnil tím, že záměr žalobců se nachází v ploše dotčené veřejně prospěšnou stavbou – silniční stavbou D130 pro vedení silnice II/236, a to v koridoru pro vymezení této silnice. Záměr je též v rozporu s územním plánem města S., ve znění změny č. 1 (dále též „územní plán“), neboť není dodržena podmínka výstavby nových rodinných domů až po vybudování a zkolaudování inženýrských sítí a zpevněných komunikací. Záměr je sice napojen na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, ta je však zpevněná pouze v části. Závazné stanovisko orgánu územního plánování potvrdil žalovaný jako nadřízený orgán územního plánování. Ten dospěl v potvrzujícím stanovisku k závěru, že záměr je v rozporu s podmínkou vytváření kvalitního bydlení. Je přímo dotčen vymezením koridoru pro budoucí obchvat města S. a z důvodu provozování této dopravní stavby nemůže naplňovat podmínku kvalitního bydlení s ohledem na možné negativní účinky provozu dopravy na veřejné zdraví. Záměr žalobců je rovněž v rozporu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje, ve znění jeho aktualizací (dále jen „ZÚR“). Leží v ploše dotčené veřejně prospěšnou stavbou – silniční stavbou D130 pro vedení silnice II/236. Záměr se nachází v koridoru (o šířce 180 m) pro vymezení této silnice. ZÚR v čl. 119 stanoví, že je nevhodné do blízkosti silničních koridorů umisťovat obytnou zástavbu. Pokud jde o soulad záměru s územním plánem, není dodržena podmínka výstavby nových rodinných domů až po vybudování a zkolaudování inženýrských sítí a zpevněných komunikací. Přestože je záměr napojen na stávající veřejně přístupnou účelovou komunikaci, ta je zpevněná (recyklátem) pouze z části, což plyne z osvědčení Městského úřadu ve Slaném, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „silniční úřad“) ze dne 27. 11. 2020, č. j. MUSLANY/51010/2020/ODSH/RO.
3. Žalobci v žalobě poukázali na to, že podle platného územního plánu leží jejich pozemky p. č. Xa a p. č. Xb v návrhové funkční ploše BO – Obytné území (8a). Namítli, že stavební úřad postupoval protiprávně, pokud odkázal na územní plán, který doposud nebyl přijat. Záměr je nutné posuzovat podle aktuálně platného územního plánu. Není tedy správný názor stavebního úřadu, že záměr leží v ploše dotčené veřejně prospěšnou stavbou.
4. Žalobci nesouhlasí s tím, že jejich záměr nesplňuje podmínku vybudování a zkolaudování zpevněných komunikací. Orgán územního plánování tuto podmínku chybně vyložil. Navíc není oprávněn se zabývat existencí příjezdové komunikace. Vybudování zpevněných komunikací je obecnou podmínkou ve výstavbě, tudíž ji může posoudit pouze

stavební úřad. K pozemkům žalobců je vedena stávající účelová komunikace, což plyne z osvědčení silničního úřadu ze dne 27. 11. 2020 a vyjádření (pozn. soudu: patrně starostky města S.) ze dne 9. 4. 2020. V osvědčení je uvedeno, že se jedná o stálou komunikaci proměnlivé šířky (min. 2,5 m), z části zpevněnou recyklátem, zajišťující přístup pro přilehlé nemovitosti a pozemky. Na komunikaci byly provedeny zátěžové zkoušky, kterými bylo prokázáno, že komunikace je zpevněná a dostatečně únosná v celé délce. Stavební úřad ani žalovaný k osvědčení ani vyjádření nepřihlédli a řádně se s nimi nevypořádali. Neuvedli, z jakého důvodu se nejedná o relevantní důkazy.

5. Žalobci dále namítají porušení zásady legitimního očekávání a předvídatelnosti postupu správních orgánů, neboť správní orgány postupovaly v obdobných věcech odlišně. Poukazují na rozpory mezi závaznými stanovisky žalovaného vydanými v jejich věci a ve věci stavebního záměru souseda. Žalobci tvrdí, že žalovaný jako nadřízený orgán územního plánování dospěl u záměru novostavby rodinného domu souseda na přímo sousedících pozemcích p. č. Xc a p. č. Xd k odlišnému závěru stran souladu se ZÚR. Žalovaný u záměru souseda stanoviskem ze dne 16. 3. 2021, č. j. 035185/2021/KUSK, změnil nesouhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 3. 8. 2020, č. j. MUSLANY/33399/2020/SÚ, tak, že záměr shledal přípustným za podmínky prokázání, že záměr bude napojen na zpevněnou komunikaci. Ve věci souseda bylo shledáno, že jeho záměr není dotčen ZÚR. Oproti tomu záměr žalobců má ležet v ploše dotčené veřejně prospěšnou silniční stavbou vymezenou ZÚR, protože se nachází v jejím koridoru. Pozemky souseda podle územního plánu spadají do stejné funkční plochy BO – Obytné území (8a). Přístupovou komunikací k pozemku souseda je stejná účelová komunikace, která vede k pozemkům žalobců. Pokud na základě změny závazného stanoviska orgánu územního plánování došlo ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ve věci souseda, měl žalovaný změnit závazné stanovisko a zrušit prvostupňové rozhodnutí i v jejich věci. Měl tak učinit tím spíše, pokud žalobci prokázali, že záměr bude napojen na zpevněnou komunikaci. V tomto ohledu žalobci poukázali na nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03. Žalovaný v potvrzujícím stanovisku nepřihlédl k argumentaci žalobců a skutečnostem, na které poukazovali v odvolání. Žalobci považují potvrzení závazného stanoviska za nezákonné, vnitřně rozporné a účelové.
6. Žalobci namítají, že řešení přijaté správním orgánem má být vhodné a přiměřené. Mají za to, že správní orgány v posuzované věci použily nepřiměřené prostředky na úkor jejich zájmu, zejména podklady pro vydání závazného stanoviska, odkazy na navrhovaný územní plán či územně plánovací informaci. Jejich použití dle žalobců není přípustné. Zdůrazňují, že správní orgány jsou povinny postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že jako nadřízený orgán územního plánování posoudil odvolací námitky a potvrdil závazné stanovisko orgánu územního plánování. Jelikož bylo potvrzeno negativní závazné stanovisko, nebylo možné odvolání vyhovět. Navrhovaný záměr je v koridoru pro budoucí obchvat města, a proto nemůže splňovat podmínku kvalitního bydlení s ohledem na možný negativní účinek provozu dopravy na zdraví. Z čl. 119 ZÚR plyne, že je nevhodné do blízkosti silničních koridorů umísťovat obytnou zástavbu. Záměr byl i v rozporu s podmínkou územního plánu, podle níž je výstavba nových rodinných domů možná až po vybudování a zkolaudování zpevněných komunikací. Z osvědčení silničního úřadu vyplývá, že přístupová komunikace je zpevněná pouze v části. Žalobci se mylně domnívají, že orgánu územního plánování nepřisluší

zabývat se otázkou existence příjezdové komunikace. K odkazu žalobců na § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), uvádí, že nadřízený orgán územního plánování obdržel dne 8. 12. 2021 výzvu k zaslání správního spisu k podnětu k provedení přezkumného řízení, který podal orgán územního plánování ve věci závazného stanoviska ze dne 16. 3. 2021, č. j. 035185/2021/KUSK. Předmětem změny závazného stanoviska ze dne 3. 8. 2020, č. j. MUSLAN/33399/2020/SÚ, ve věci souseda žalobců bylo vydání kladného závazného stanoviska s podmínkou prokázání, že záměr je napojen na zpevněnou komunikaci. V podnětu na přezkum stanoviska je uvedeno, že záměr je v rozporu se ZÚR, neboť se nachází v koridoru veřejně prospěšné silniční stavby D130 pro obchvat města. Orgán územního plánování tehdy v případě souseda vydal záporné závazné stanovisko také pro nesplnění podmínky vybudovaných a zkolaudovaných inženýrských sítí a zpevněných komunikací a pro překročení koeficientu zastavění.

8. Žalobci v replice konstatovali, že žalovaný pouze opakuje důvody, pro které byla jejich žádost zamítnuta, aniž se vypořádá s žalobní argumentací. Zopakovali, že stavební úřad nepostupuje ve skutkově obdobných věcech stejně, k čemuž poukázali na závazné stanovisko ze dne 9. 9. 2020, č. j. MUSLAN/42785/2020/SÚ, ve kterém orgán územního plánování shledal záměr výstavby rodinného domu na pozemku p. č. Xe přípustným. Tento záměr leží stejně jako pozemky žalobců v zastavitelné ploše BO a podklady pro posouzení obou záměrů byly totožné. Pokud by měly být pozemky žalobců dotčeny veřejně prospěšnou stavbou, musel by jí být dotčen i pozemek p. č. Xe. Navrhovaný obchvat města zasahuje i do jiných již zastavěných částí obce. Přístupová komunikace splňuje podmínku stanovenou územním plánem, což žalobci prokázali osvědčením silničního úřadu ze dne 27. 11. 2020. Orgán územního plánování se má zabývat umístěním stavby, nikoli technologickými požadavky, které posuzuje stavební úřad. Žalobci dále poukázali na vyjádření starostky města S. (patrně ze dne 9. 4. 2020), podle něhož se jedná o místní komunikaci zajišťující obslužnost k pozemkům s rodinnými domy, která je nepřetržitě užívána, a není důvod, aby na právu na její užívání byli kráceni žalobci. Z vyjádření starostky ze dne 15. 11. 2019 plyne, že obec nechala prověřit účelnost obchvatu města.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů vycházející ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). O žalobě rozhodl bez nařízení jednání, neboť byl dán důvod pro rozhodnutí bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
10. Soud s ohledem na žalobní body, v nichž žalobci brojí proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu a jeho potvrzení nadřízeným správním orgánem, připomíná, že soudní přezkum obsahu závazných stanovisek je umožněn právě v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. [viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS].

Posouzení žalobních bodů

11. Žalobci předně namítli, že orgán územního plánování není oprávněn se zabývat existencí příjezdové komunikace a posouzením podmínky vybudování a zkolaudování zpevněných komunikací, neboť to přísluší stavebnímu úřadu.
12. Mezi účastníky není sporné, že se záměr žalobců nachází v zastavitelné ploše BO – Obytné území (8a) vymezené územním plánem města S. ve znění změny č. 1. Není ani sporné, že územní plán stanoví podmínku, že výstavba nových rodinných domů v této ploše je možná až po vybudování a zkolaudování inženýrských sítí a zpevněných komunikací.
13. Orgány územního plánování v závazném stanovisku určují, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv [§ 96b odst. 3 věta první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)]. Orgán územního plánování ani žalovaný jakožto nadřízený orgán územního plánování neposuzovali splnění obecné podmínky pro výstavbu. Zkoumali, zda je splněna podmínka, kterou pro realizaci nových rodinných domů zakotvila změna č. 1 územního plánu. Posuzovali tedy, zda je záměr stavby v souladu s územně plánovací dokumentací, což spadá do jejich kompetence.
14. Soud rozumí argumentaci žalobců, že soulad záměru s požadavky prováděcích právních předpisů posuzuje stavební úřad a zajištění příjezdu ke stavbě posuzuje rovněž stavební úřad (§ 94o stavebního zákona). Podle § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb musí vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby. Podle § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se stavby podle druhu a potřeby umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na sítě technické infrastruktury a pozemní komunikace a aby jejich umístění na pozemku umožňovalo mimo ochranná pásma rozvodu energetických vedení přístup požární techniky a provedení jejího zásahu. Připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.
15. Orgán územního plánování ve svém závazném stanovisku upozornil na § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a konstatoval, že posouzení těchto požadavků náleží stavebnímu úřadu. Neshledal však splněnou podmínku územního plánu, podle něhož je výstavba nových rodinných domů v ploše BO možná až po vybudování a zkolaudování zpevněných komunikací. Na oprávnění orgánu územního plánování posoudit soulad záměru s územním plánem nic nemění skutečnost, že se regulativ pro využití plochy překrývá s obecným požadavkem na umísťování staveb, který posuzuje stavební úřad. Pokud žalobci nesouhlasili s regulací obsaženou ve změně č. 1 územního plánu, mohli proti ní brojit návrhem na její zrušení podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Předmětem posuzované věci však není přezkum změny č. 1 územního plánu.
16. Žalobci dále namítli, že žalovaný v potvrzujícím stanovisku nepřihlédl k jejich odvolací argumentaci ohledně naplnění podmínky územního plánu a skutečností a podkladům, na které v odvolání poukázali.

17. Směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, je odvolací správní orgán povinen si v souladu s § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyžádat potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, č. [3214/2015 Sb. NSS](#)).
18. S ohledem na závaznost stanoviska dotčeného orgánu pro výrokovou část rozhodnutí ve věci samé je nezbytné, aby obsah závazného stanoviska v zásadě odpovídal požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Podle § 149 odst. 2 správního řádu závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Potvrzující závazné stanovisko musí přezkoumatelným způsobem reagovat na odvolací námitky směřující proti potvrzovanému závaznému stanovisku (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22). Odvolací správní orgán musí ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, žádat od něj nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že jeho rozhodnutí bude zrušeno pro nepřezkoumatelnost (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. [5 A 241/2011-69](#), č. [3018/2014 Sb. NSS](#)).
19. Soud nesouhlasí s žalobci, že žalovaný v potvrzujícím stanovisku vůbec nepřihlédl k osvědčení silničního úřadu ze dne 27. 11. 2020. Žalovaný toto osvědčení v potvrzujícím stanovisku výslovně zmínil a reprodukoval jeho obsah. Vzal z něj za prokázané, že účelová komunikace vedoucí k pozemkům žalobců je zpevněná (recyklátem) pouze v části, což nepovažoval z hlediska podmínek územního plánu za dostatečné. Tato námitka tedy není důvodná.
20. Soud však přisvědčuje žalobcům, že úvaha správních orgánů ohledně souladu jejich záměru s podmínkou územního plánu spočívající ve vybudování a zkolaudování zpevněné komunikace nebyla dostatečně odůvodněna. Žalovaný se nikterak nevypořádal s poukazem žalobců na výsledky provedené zátěžové zkoušky a vyjádření města S. ze dne 9. 4. 2020.
21. Územní plán nedefinuje, co se rozumí zpevněnou komunikací. Zpevněná komunikace není definována ani v právní úpravě. Orgány územního plánování proto měly vyložit, co lze považovat za zpevněnou komunikaci ve smyslu územního plánu, i s ohledem na účel stanovené podmínky, a přezkoumatelným způsobem odůvodnit, zda lze mít podmínku za splněnou, či nikoli.
22. Z osvědčení silničního úřadu ze dne 27. 11. 2020 vyplývá, že na pozemcích p. č. Xf, p. č. Xg a p. č. Xh se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve vlastnictví města S. proměnné šířky minimálně 2,5 m, v části zpevněná recyklátem, která zajišťuje přístup a příjezd zejména pro přilehlé nemovitosti a pozemky. Podle vyjádření starostky města S. Mgr. P. Š., MPA, ze dne 9. 4. 2020 Rada města potvrdila existenci přístupové komunikace p. č. Xf k pozemkům p. č. Xa, p. č. Xb, p. č. Xc a p. č. Xd s tím, že je v souladu s pasportizací komunikací města 12/2017. Komunikace historicky slouží jako místní

komunikace zajišťující obslužnost pozemků s rodinnými domy a rekreačními objekty v lokalitě a je reálně jejich vlastníky nepřetržitě využívána. Dle Rady města není důvod bránit vlastníkům pozemků využívat předmětnou komunikaci k tomuto účelu. Pokud mají vlastníci pozemků v zastavitelném území města v plánu realizovat na svých pozemcích stavbu, je tento účel v souladu s územním plánem. Uvedla, že při posuzování dostupnosti pozemků vychází Rada města rovněž z již vydaných územních souhlasů v obdobných lokalitách při srovnatelných parametrech přístupových komunikací. Technická zpráva z kontroly kvality povrchu komunikace III. třídy vedoucí od ulice Třebichovická k pozemkům p. č. Xh a p. č. Xa uvádí, že byla dne 16. 7. 2021 provedena kontrola kvality povrchu komunikace v délce cca 120 m. V této trase byly provedeny tři rázové zatěžovací zkoušky lehkou dynamickou deskou. Povrch komunikace je tvořen ulehlým až velmi ulehlým štěrkem s příměsí jemnozrnné zeminy. Výsledky kontroly lze považovat za pozitivní, pokud bude docíleno modulu přetvárnosti druhého cyklu statické zatěžovací zkoušky $E_{\text{def},2} \geq 90 \text{ MPa}$. Na základě provedených zkoušek lze konstatovat, že kvalita povrchu splňuje na všech kontrolovaných místech s vysokou rezervou kritérium $E_{\text{def},2} \geq 90 \text{ MPa}$. Posuzovaná komunikace tedy dle technické zprávy z hlediska zatížení povrchu splňuje požadavky kladené na frekventovanou místní komunikaci.

23. Z potvrzujícího stanoviska ani z napadeného rozhodnutí nelze seznat úvahu, proč nelze výše uvedenou komunikaci tvořenou ulehlým až velmi ulehlým štěrkem považovat za zpevněnou komunikaci, jestliže z hlediska zatížení povrchu splňuje veškeré požadavky kladené na frekventovanou místní komunikaci, přičemž dle vyjádření Rady města byly v obdobných případech vydány územní souhlasy. Odpovědi nelze nalézt ani v závazném stanovisku orgánu územního plánování či prvostupňovém rozhodnutí. Ze závazného stanoviska orgánu územního plánování ani potvrzujícího stanoviska není zřejmé, proč je třeba trvat na zpevnění celé pozemní komunikace recyklátem. K poukazu žalobců na výsledky zkoušky kvality povrchu přístupové komunikace a vyjádření ze dne 9. 4. 2020 se žalovaný nevyjádřil. Žalovaný též zcela pominul námitku žalobců v jejich vyjádření ze dne 29. 10. 2021, že v obdobné věci záměru na sousedním pozemku nadřízený orgán územního plánování negativní závazné stanovisko změnil. Potvrzující závazné stanovisko žalovaného je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobní bod je proto důvodný.
24. Žalobci dále namítli porušení zásady legitimního očekávání a předvídatelnosti postupu správních orgánů s ohledem na rozpor mezi závaznými stanovisky žalovaného vydanými v jejich věci a ve věci záměru souseda. Tvrdí, že ve věci záměru souseda na sousedících pozemcích p. č. Xc a p. č. Xd bylo žalovaným jakožto nadřízeným orgánem územního plánování ve stanovisku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 035185/2021/KUSK, shledáno, že záměr není dotčen ZÚR, a záměr souseda shledán přípustným za podmínky prokázání napojení na zpevněnou komunikaci. V návaznosti na to bylo původní zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu ve věci záměru na sousedním pozemku zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 3. 2021, č. j. 040624/2021/KUSK. Žalobci tuto argumentaci uplatnili v odvolacím řízení ve vyjádření k potvrzujícímu stanovisku žalovaného, přičemž na rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2021, č. j. 040624/2021/KUSK, upozornili ve vztahu k otázce naplnění podmínky územního plánu již v odvolání. Žalovaný se touto argumentací žalobců nezabýval. Z potvrzujícího stanoviska ani napadeného rozhodnutí neplyne, z jakých důvodů považuje žalovaný argumentaci žalobců za nedůvodnou. V případě, že byly proti obsahu stanoviska nadřízeného orgánu v odvolacím řízení podány námitky, musí odvolací správní orgán zajistit jejich vypořádání. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje správní orgán námitky účastníka řízení za

liche, mylné anebo vyvrácené (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Nevypovídá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které byly v řízení o něm uplatněny, způsobuje to zpravidla nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaný si neobstaral doplnění nebo změnu potvrzujícího stanoviska, ačkoli se jedná o záměr stavby rodinného domu ve stejné funkční ploše BO na pozemcích, které jsou k navržené trase silnice II/236 blíže než pozemky žalobců, a jsou napojeny na tutéž přístupovou komunikaci. Pokud žadatel v řízení o vydání společného povolení tvrdí, že správní orgán dospěl u sousedních pozemků, na kterých se uplatní stejné podmínky, k protichůdným závěrům, bylo povinností správního orgánu toto tvrzení ověřit a náležitě zdůvodnit odklon od původního závěru. Potvrzující stanovisko a napadené rozhodnutí jsou tedy i v této části nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Soud připomíná, že nedostatky odůvodnění způsobující nepřezkoumatelnost nelze zhojit ve vyjádření k žalobě (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).

25. Není podstatné, zda žalovaný po vydání napadeného rozhodnutí obdržel dne 8. 12. 2021 přípis, že orgán územního plánování zvažuje podání podnětu k přezkumu stanoviska žalovaného ze dne 16. 3. 2021, č. j. 035185/2021/KUSK. V době vydání napadeného rozhodnutí existovalo obsahově odlišné závazné stanovisko žalovaného jako nadřízeného orgánu územního plánování, s nímž byl žalovaný povinen se vypořádat a řádně a přesvědčivě odůvodnit, proč postupuje odlišně. Je pravdou, že účastník řízení se nemůže dovolávat legitimního očekávání s ohledem na postup v předchozích srovnatelných případech za situace, kdy se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování by bylo v rozporu se zákonem (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. [5 As 155/2015-35](#), 3444/2016 Sb. NSS). Bylo nicméně třeba přesvědčivě odůvodnit, jakou úvahou byl žalovaný v předchozím případě veden a proč se od své předchozí praxe odchýlil.
26. Žalovaný se měl v této souvislosti s ohledem na poukaz žalobců na zařazení předmětných pozemků do plochy BO v platném územním plánu podrobně zabývat vztahem ZÚR a územního plánu, posoudit soulad územního plánu se ZÚR a případně vysvětlit, zda a v jaké části shledává územní plán za rozporný se ZÚR a nelze podle něj postupovat (§ 54 odst. 5 a 6 stavebního zákona).
27. Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). Úkolem územního plánu je v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesnit a rozvinout cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem (§ 43 odst. 3 věta první stavebního zákona). Část územního plánu, která v území znemožňuje realizaci záměru obsaženého v zásadách územního rozvoje, se při rozhodování nepoužije (§ 54 odst. 5 stavebního zákona). Obec je povinna bez zbytečného odkladu uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací vydanou krajem a do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v

rozporu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem (§ 54 odst. 6 stavebního zákona).

28. Podle § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona se koridorem rozumí plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy. Dopravním koridorem je tak určitá plocha (pás) území, která je z hlediska funkčního využití určena pro umístění dopravní stavby, typicky stavby pozemní komunikace. Vymezením koridorů dopravní infrastruktury se tak chrání určené části území za účelem budoucího umístění staveb dopravní infrastruktury (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2021, č. j. 3 As 237/2019-54).
29. Žalovaný správně poukázal na to, že ZÚR vymezují koridor D130 pro veřejně prospěšnou stavbu silnice II/236 (S. obchvat) a stanoví, že je nevhodné do blízkosti silničních koridorů umísťovat obytnou zástavbu [čl. 119 písm. d) ZÚR], a pro územní plánování stanoví úkol zajistit vymezení a územní ochranu koridorů pro dopravní stavby pro silnice II. třídy v šířce 180 m [čl. 138 písm. b) ZÚR]. ZÚR tedy stanovily pro územní plánování úkol zajistit vymezení koridoru pro dopravní silniční obchvat města a jeho územní ochranu. Žalovaný se však nezabýval tím, že podle čl. 138 ZÚR může být tato šířka proměnná, resp. menší v závislosti na podmínkách průchodu koridoru daným územím s ohledem na jeho hodnoty a konfiguraci terénu. Neodůvodnil, proč se nemůže v podmínkách obce S. jednat o tento případ. Nezabýval se ani tím, že dle ZÚR byla veřejně prospěšná stavba D130 převzata z územního plánu velkého územního celku Pražského regionu (dále jen „ÚP VÚC“), jehož návrh existoval v době vydání územního plánu obce v roce 2004 a který byl v platnosti v době přijetí změny č. 1 územního plánu. V odůvodnění územního plánu z roku 2004 bylo uvedeno, že chrání koridor budoucího možného vedení obchvatu trasy silnice II/236 s tím, že na území S. neexistuje možnost vedení trasy v jiné variantě, přičemž jeho vedení potvrdilo souborné stanovisko. Již původní územní plán z roku 2004 vymezil koridor pro trasu silnice II/236 v mezích koridoru, který byl následně vymezen v ZÚR, do nichž byl převzat z ÚP VÚC. Nezměněné řešení obsahuje územní plán i po změně č. 1, která má být v souladu s ÚP VÚC. Územní plán tak není ve zcela zjevném přímém rozporu s požadavkem ZÚR na vymezení a ochranu koridoru pro silnici II/236. Není vyloučeno, že územní plán může být zpřesněním i později vydaných ZÚR, pokud v nich zakotvená regulace byla převzata z obsahově shodné předchozí úpravy. V situaci, kdy žalovaný dospěl k odlišnému závěru než v případě záměru stavby na sousedním pozemku, který se nacházel blíže k navržené trase obchvatu, bylo nezbytné stanovisko náležitě odůvodnit.
30. Jak poukazovali žalobci, trasa silnice II/236 v územním plánu nezasahuje na jejich pozemky, které se nachází v ploše s funkčním využitím BO. Nezasahuje na ně ani ochranné pásmo silnice II. třídy [k tomu srov. § 30 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů]. Pozemky žalobců s navrženou trasou přímo nesousedí. Mezi nimi se nachází pozemky souseda p. č. Xc a Xd. Pozemky žalobců jsou v proluce zastavěného území. Ze západní i východní strany jsou obklopeny zástavbou rodinných domů (např. pozemky p. č. Xch, Xi, Xj a Xk ze západu, pozemky p. č. Xl, Xm, Xn a Xo z východu), které jsou k navrhovanému obchvatu blíže. V posuzované věci je trasa obchvatu navržena mezi zastavěnými lokalitami ploch BO – Obytné území tvořenými ze severu pozemky p. č. Xch, Xj a dalšími a z jihu p. č. Xp, Xq a p. č. Xr. Žalovaný měl v konkrétním případě přezkoumatelným způsobem odůvodnit, zda širší koridoru pro obchvat nemohla být v souladu s čl. 138 ZÚR zúžena tak, jak je koridor

vymezen v územním plánu. Měl vysvětlit, proč dospěl v nyní posuzovaném případě k odlišnému stanovisku než v případě záměru souseda, na který poukázali žalobci.

31. Ačkoli ZÚR stanoví, že je *nevhodné* do blízkosti silničních koridorů umisťovat obytnou zástavbu, nejedná se o bezpodmínečný zákaz obytné zástavby. Bylo třeba posoudit, zda koridor pro dopravní stavbu může být územním plánem zúžen, a zvážit konkrétní podmínky v území, kdy je trasa dopravní stavby vymezena v těsné blízkost stávající obytné zástavby. V situaci, kdy je obchvat města v územním plánu přesněji vymezen v koridoru stanoveném ZÚR, měly správní orgány vysvětlit, zda je nutné dodržet standardní šíři koridoru 180 m, a proč se odchýlily od předchozího posouzení. Žalovaný ani orgán územního plánování nevzali v potaz, že podle čl. 138 ZÚR mohou být šířky koridorů proměnné, resp. menší, v závislosti na podmínkách průchodu koridoru daným územím s ohledem na jeho hodnoty a konfiguraci terénu (zde mj. vzhledem k existující obytné zástavbě). Takové posouzení může mít dopad i na posouzení přípustnosti záměru z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, mezi něž patří stanovení podmínek pro kvalitní bydlení. Nelze odhlédnout od toho, že je to primárně územní plán, který má v souladu se ZÚR v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňovat a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování. I v této souvislosti bylo třeba vysvětlit, proč byl záměr na sousedním pozemku nacházejícím se blíže trase obchvatu vymezené územním plánem shledán přípustným. Soud podotýká, že § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 205/2020 Sb., předpokládá, že v případě, že je v platné územně plánovací dokumentaci uveden záměr, u kterého lze důvodně předpokládat, že bude po uvedení do provozu zdrojem hluku z provozu na pozemních komunikacích, musí stavební úřad zajistit, aby záměr ke stavbě rodinného domu byl z hlediska ochrany před hlukem posouzen příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Ke stavbě, která by mohla být tímto hlukem dotčena, nelze vydat kladné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví, aniž by u ní byla přijata opatření k ochraně před hlukem.
32. Soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že potvrzení závazného stanoviska žalovaným je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Vzhledem k tomu, že obsah závazného stanoviska je v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku touto vadou též napadené rozhodnutí. Bylo na žalovaném, aby si vyžádal doplnění potvrzujícího stanoviska tak, aby se s námitkami žalobců přezkoumatelným způsobem vypořádalo. V dalším řízení žalovaný jakožto nadřízený orgán územního plánování znovu posoudí přípustnost záměru žalobců. Na žalovaném bude, aby předešel výklad sporné podmínky územního plánu a s ohledem na argumentaci žalobců a předložené listiny posoudil, zda byla v daném případě splněna. Rovněž bude na žalovaném, aby se v dalším řízení vypořádal s namítaným závazným stanoviskem ze dne 16. 3. 2021, č. j. 035185/2021/KUSK, ve kterém podle tvrzení žalobců shledal záměr novostavby rodinného domu na přímo sousedících pozemcích v souladu se ZÚR. V neposlední řadě posoudí, zda je nutné s ohledem na konkrétní poměry v území trvat na vymezení koridoru pro obchvat města v šířce 180 m.
33. Soud se s ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nemohl věcně zabývat námitkami žalobců. Na žalovaném bude, aby jako nadřízený orgán územního plánování znovu posoudil přípustnost záměru žalobců. Soud se pro nadbytečnost nezabýval ani v replice namítaným závazným stanoviskem orgánu územního plánování ze dne 9. 9. 2020,

č. j. MUSLAN/42785/2020/SÚ, vydanému k záměru na pozemku p. č. Xe. Bude na žalovaném, aby se v dalším řízení též k tomuto závaznému stanovisku vyjádřil.

34. Soud neshledal důvodnou námitku žalobců, že orgán územního plánování při posuzování přípustnosti záměru vycházel z návrhu nového územního plánu a územně plánovací informace, byť je ve výčtu zařadil mezi podklady pro vydání stanoviska. Orgány územního plánování závěr o nepřípustnosti záměru opřely o rozpor se ZÚR a platným územním plánem, nikoli o rozpor s navrhovaným územním plánem. Orgán územního plánování uvedl, že záměr leží v koridoru pro vymezení silnice II/236, který vymezily ZÚR. Upozornil, že koridor je v současné době zpřesňován v rámci pořizování nového územního plánu. Pouze nad rámec nosných důvodů s odkazem na návrh nového územního plánu uvedl, že pozemky žalobců jsou uvažovány v ploše územní rezervy, ve které by nemohl být stavební záměr povolen. Orgán územního plánování ani žalovaný neopřeli svá závazná stanoviska ani o územně plánovací informaci. Orgán územního plánování na ni poukázal v části, ve které nad rámec nosných důvodů nepřípustnosti upozornil žalobce, že by jejich záměr mohl být i v rozporu s charakterem území z hlediska urbanistického a architektonického řešení stavby. Záměr však z těchto hledisek plnohodnotně neposuzoval, neboť žalobci nepředložili část B - Souhrnnou technickou zprávu s uvedením údajů týkající se souladu navrhované stavby s charakterem území a celkového urbanistického a architektonického řešení, přičemž s ohledem na závěr o nesouladu stavby s územně plánovací dokumentací žalobce nevyzval k jejímu doplnění.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

35. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vysloveným závazným právním názorem je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Soud připomíná, že zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně je věcí úvahy soudu a leží mimo dispoziční sféru účastníků řízení. Není procesním právem žalobce domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007 č. j. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS). Soud v projednávané věci neshledal důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť popsané vady může žalovaný v dalším řízení napravit (srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34).
36. S ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soud pro nadbytečnost neprovedl jako důkaz rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2021, č. j. 040624/2021/KUSK, a oznámení stavebního úřadu o zahájení společného řízení ze dne 18. 10. 2021, č. j. MUSLAN/51667/2021/SÚ. Ostatní předložené listiny označené v žalobě jako přílohy soud jako důkaz neprovedl, neboť byly součástí správního spisu, který soud měl k dispozici a jeho obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Listiny, které žalobci předložili k replice, soud jako důkaz s ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nadbytečnost neprovedl, neboť bude na žalovaném, aby věc znovu posoudil. Soudu nepřísluší nahrazovat činnost správních orgánů.
37. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci byli ve věci plně úspěšní, a mají proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků za žalobu v celkové výši 6 000 Kč a dále nákladů na zastoupení

advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupkyně žalobců provedla v souvislosti s tímto řízením tři účelné úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, přičemž dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu náleží za každou zastupovanou osobu odměna snížená o 20 %, tedy ve výši 2 480 Kč. Výše odměny zástupkyně tak činí celkem 7 440 Kč za zastoupení každého z žalobců. Vedle odměny přísluší zástupkyni též náhrada hotových výdajů za tři uvedené úkony právní služby ve výši 300 Kč za úkon dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, tedy celkem 900 Kč. Jelikož je zástupkyně žalobců plátkyní daně z přidané hodnoty, patří k nákladům řízení též částka odpovídající sazbě daně z přidané hodnoty ve výši 21 % vypočtená z odměny za zastupování a z náhrad, tedy z částky 15 780 Kč, ve výši 3 313,80 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náklady žalobců tedy celkem činí 25 093,80 Kč, a každému z žalobců tak náleží na náhradě nákladů řízení částka ve výši 12 546,90 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupkyně žalobců (§ 149 odst. 1 o. s. ř. užitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 22. července 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu

