



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., ve věci

žalobce: **V. M.**
bytem X

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

za účasti: **1) město Slaný**
sídlem Velvarská 136/1, 274 01 Slaný
2) CETIN a.s.
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2021, č. j. 001602/2021/KUSK-DOP/Lac,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2021, č. j. 001602/2021/KUSK-DOP/Lac, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a stručný obsah podání účastníků řízení

1. Žalobce se 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.“) dodanou do datové schránky soudu dne 19. 4. 2021 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2021, č. j. 001602/2021/KUSK-DOP/Lac (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl mimo jiné odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Slaný, odboru dopravy a

silničního hospodářství (dále jen „silniční stavební úřad“) ze dne 30. 3. 2021, č. j. MUSLANY/13810/2020/ODSH/RO, sp. zn. 3141/2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím silniční stavební úřad vyhověl žádosti osoby zúčastněné na řízení č. 1 (dále jen „město“) ze dne 11. 3. 2019 o vydání společného povolení podle § 94l zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (viz čl. II bod 1 zákona č. 312/2019 Sb.; dále jen „stavební zákon“) a výrokem I podle § 94p stavebního zákona vydal společné povolení pro stavbu „*propojení ulic Š. a V. ve S.*“ formou chodníku pro pěší na pozemcích p. č. Xa, Xb, Xc, Xd, Xe, Xf, Xg, Xh, Xch, Xi a Xj v katastrálním území a obci S. (dále jen „sporný chodník“; všechny pozemky a budovy uváděné v tomto rozsudku se nacházejí v tomto k. ú.; pozn. soudu: správně dle grafické části projektové dokumentace má jít o pozemky st. Xk a st. Xl, zbylé pozemky jsou označeny správně), výrokem II stanovil podmínky pro umístění stavby a výrokem III podmínky pro její provedení.

2. V žalobě žalobce namítá jednak nesprávné a nedostatečné vypořádání jeho námitek ze strany žalovaného a jednak pochybení při přezkoumání závazného stanoviska Krajského ředitelství Policie České republiky (dále jen „dopravní inspektorát“) ze dne 26. 2. 2019 (dále jen „závazné stanovisko DI“).
3. Pokud jde o první skupinu žalobních bodů, žalobce v první řadě konstatuje, že brojil proti tomu, že silniční stavební úřad do podmínek prvostupňového rozhodnutí doslovně převzal text závazných stanovisek dotčených orgánů, aniž by zohlednil, že některé podmínky plynou přímo z právních předpisů. Žalovaný na to však v odůvodnění reagoval poukazem na závaznost těchto podkladů a nedostatek pravomoci stavebního úřadu přezkoumávat jejich obsah. S tím ale žalobce nesouhlasí, neboť závazné stanovisko prezentuje jen určitý odborný názor, v rozporu s nímž stavební úřad nesmí rozhodnout, nicméně nepřevzetím podmínek stanovených přímo zákonem (např. podmínky č. 27, že odpady budou řádně odstraněny v souladu s platnými právními předpisy) by žádný rozpor nevznikl. Stavební úřad podle žalobce nemůže být pouhým přepisovatelem požadavků dotčených orgánů. Vypořádání jeho odvolací námítky tedy bylo podle žalobce vadné.
4. Dále žalobce připomíná, že v průběhu řízení před silničním stavebním úřadem uplatnil námitku systémové podjatosti, k níž tento úřad ale nepřihlédl s tvrzením, že je opožděná. Žalovaný v odvolacím řízení sice uznal, že měla být vypořádána v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, avšak podle něj to nemělo vliv na jeho zákonnost. Žalobce ale namítá, že se žalovaný ani silniční stavební úřad nijak nevypořádali s tím, že se žalobce konkrétní skutečnosti o nestandardním postupu uvedených úředních osob dozvěděl až později v jiném správním řízení sp. zn. 11065/2018 (úřední osoby vedly ústní jednání jen s vybranými osobami, a ne se všemi účastníky řízení) věcně souvisejícím se sporným chodníkem, ani se samotnou námitkou podjatosti, k níž ani neobstaraly žalobcem navržené podklady. I pro případ opožděnosti námítky představuje podjatost závažnou vadu řízení, která způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Za tímto účelem žalobce soudu navrhl, aby provedl důkaz i spisem Městského úřadu Slaný (dále jen „městský úřad“) sp. zn. 11065/2018 (pozn. soudu: jedná se o řízení vedené městským úřadem jako obecným stavebním úřadem ve věci odstranění stavby garáže na pozemku st. p. Xl nacházející se v trase sporného chodníku).
5. Dále žalobce doslovně rekapituluje jím uplatněné námitky týkající se nesouladu záměru s potřebami města a bezpečnostních a „povětrnostních“ rizik spolu s navazujícími odvolacími námitkami a připomíná, že silniční úřad konstatoval, že se nedotýkají

vlastnického práva žalobce, zatímco žalovaný v zásadě uvedl, že nemá pravomoc o takových věcech rozhodovat a že je vázán závazným stanoviskem DI. Žalobce ale upozorňuje na to, že dle § 94o odst. 3 stavebního zákona měl stavební úřad ověřit rovněž účinky budoucího užívání stavby, a tedy zohlednit skutečnosti namítané žalobcem přinejmenším v rozsahu bezpečnostních a „povětrnostních“ rizik a promítnout je v souladu s § 94p odst. 1 stavebního zákona do podmínek prvostupňového rozhodnutí. Pokud přitom žalovaný uvedl, že žalobcovy námitky jsou nepřezkoumatelné, měl žalobce před vydáním rozhodnutí vyzvat k odstranění vad podání. Jestliže tak neučinil, je řízení zatíženo vadou, která měla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

6. Žalobce také zdůrazňuje, že v námitkách uvedl, že jím spoluvlastněné pozemky (pozn. soudu: z obsahu správního spisu a aktuálních údajů v katastru nemovitostí plyne, že žalobce je podílovým spoluvlastníkem pozemků p. č. Xm, Xn, Xo, st. Xp, st. Xq a st. Xr a výlučným vlastníkem pozemku st. Xs) bezprostředně sousedí s pozemky, na nichž má být vybudován sporný chodník, že tvoří zahradu rodinného domu využívanou k venkovnímu posezení a že s ohledem na svah terénu sporný chodník umožní, aby osoby po něm se pohybující nahlížely na povrch žalobcových pozemků, jelikož navržené oplocení na hranici pozemků není dostačující k tomu, aby zabránilo zásahu do soukromí žalobce a dalších osob nacházejících se na jeho pozemcích. I zde přitom silniční stavební úřad uvedl, že se námitka nedotýká žalobcova vlastnického práva, s čímž žalobce nesouhlasí (součástí vlastnického práva je i právo majetek užívat), a žalovaný tvrdil, že nelze předjímat, že by v tomto případě mělo jít o mimořádnou situaci soustavného a závažného narušování soukromí nad míru přiměřenou poměrům, a že je proto na žalobci, cítí-li se obtěžován pohledem, aby provedl opatření, jež by tomuto obtěžování bránila, přičemž podotkl, že stavba oplocení je plánována jen na druhé straně chodníku na hranici s pozemky Římskokatolické farnosti Slaný (dále jen „farnost“). Žalobce i v tomto případě namítá procesní vadu, neboť považoval-li žalovaný obavy žalobce jen za domnělé, měl jej vyzvat, aby svá tvrzení doplnil. To se však nestalo. Navíc je zjevný nerovný přístup žalovaného k sousedícím pozemkům, neboť zatímco na hranici s pozemky farnosti bude vybudováno dvoumetrové oplocení bránící narušování soukromí, na straně opačné žalovaný nechává výstavbu plotu na žalobci. Podle žalobce by ale plot měl vybudovat ten, kdo sporný chodník buduje, neboť právě tím zasáhne do stávajícího pokojného stavu a do žalobcova soukromí. Posouzení žalovaného podle žalobce opět nerespektuje povinnosti stanovené § 94o odst. 3 a § 94p odst. 1 stavebního zákona.
7. Řádně vypořádána konečně nebyla podle žalobce ani jeho námitka, že sporný chodník nelze realizovat před odstraněním garáže na pozemku st. p. Xl, neboť silniční stavební úřad na tuto námitku nereagoval nijak. Pokud pak žalovaný odkázal na podmínku č. 3 prvostupňového rozhodnutí, podle níž má být před zahájením stavby „zajištěno plnění rozhodnutí o odstranění stavby“ garáže, žalobce namítá, že podmínka nezajišťuje, že k odstranění stavby skutečně dojde, jelikož podmínka bude splněna např. už uzavřením smlouvy o dílo na odstranění garáže, aniž by však k jejímu odstranění reálně muselo dojít. Ani rozhodnutí o odstranění stavby nezakládá povinnost stavbu odstranit, ale jen oprávnění k takovému postupu.
8. Ve vztahu k druhému okruhu žalobních bodů žalobce tvrdí, že v odvolání napadl závazné stanovisko DI, když uváděl, že na jednu stranu silniční stavební úřad zamítl jeho námitku týkající se chybějící bezbariérovosti sporného chodníku a odsouhlasil projektovou dokumentaci počítající s tím, že chodník bude zahrnovat několik úseků se schody, na

druhou stranu ale v podmínce č. 17 převzal požadavek závazného stanoviska DI, že „*chodníky budou odpovídat požadavkům, které jsou stanoveny vyhl. 398/2009 Sb. o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb*“. Třebaže žalobce namítl nezákonnost prvostupňového rozhodnutí povolujícího nikoliv bezbariérové řešení, které zároveň přikazuje bezbariérové řešení, napadené rozhodnutí na tyto námitky nijak nereaguje, takže je podle něj nepřezkoumatelné. Správnost závazného stanoviska DI žalobce zpochybnil i námitkou týkající se rizik pro bezpečnost silničního provozu v důsledku vybudování nového silničního přechodu v ulici Š. Pokud správní orgány opakovaně při vypořádání námitek upozorňovaly jen na to, že jsou vázány závazným stanoviskem DI, pochybily, neboť přinejmenším žalovaný si měl v odvolacím řízení vyžádat přezkoumání tohoto závazného stanoviska u nadřízeného orgánu dopravního inspektorátu. Jestliže tak neučinil, zkrátil žalobce na jeho právu na řádné vypořádání odvolací námitek a zatížil řízení vadou, která měla podle žalobce za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

9. Žalovaný ve vyjádření nejprve konstatoval, že žalobní body pouze doslova kopírují námitky, s nimiž se již správní orgány vypořádaly. K jednotlivým žalobním bodům pak uvedl, že převzetí závazného stanoviska do výroku rozhodnutí je jediným správným postupem, jak zachovat smysl a význam závazného stanoviska podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „správní řád“), přičemž žalobce neuvádí, jaké ustanovení právních předpisů by správnímu orgánu zakazovalo ve výroku citovat závazné stanovisko či mu přikazovalo jej parafrázovat vlastními slovy. Z textu uplatněné námitek podjatosti pak zcela nesporně vyplývalo, že šlo o námitku dle § 14 odst. 2 správního řádu, která podjatost nevyvolává, a jež nadto nebyla podána bezodkladně. Sám žalobce potvrzuje, že na jeho námitky reagovaly správní orgány obou stupňů. S ohledem na vázanost správního orgánu závazným stanoviskem je odkaz na závazné stanovisko dostatečným vypořádáním vznesených námitek. Navíc námitky týkající se nesouladu záměru s potřebami obce a upozorňující na bezpečnostní a „povětrnostní“ rizika se stavebním řízením nesouvisely. Námitkou dopadu záměru na soukromí žalobce se žalovaný zabýval a vypořádal ji, přičemž to, že žalobci nebylo vyhověno, nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. K námitce týkající se odstranění garáže žalovaný uvedl, že se jí také zabýval a že podmínka č. 3 prvostupňového rozhodnutí je dostačující. Rozhodnutí o odstranění stavby garáže nabylo právní moci dne 29. 6. 2019 a žalobce byl účastníkem uvedeného řízení, takže je mu stav řízení znám. Jedná se tak o účelovou námitku. Pokud jde o závazné stanovisko DI, odvolání ani v jednom ze svých bodů nesměřovalo proti obsahu tohoto závazného stanoviska, ale pouze na něj obecně a nekonkrétně (a to i po výzvě) poukazovalo. Žalovaný se tudíž podle svého přesvědčení i s touto námitkou vypořádal dostatečně. Vzhledem k tomu proto žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
10. Osoby zúčastněné na řízení se pouze přihlásily do řízení, avšak žádné vyjádření neuplatnily. Repliku žalobce nepodal.

Podstatný obsah správního spisu

11. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 11. 3. 2019 podalo město žádost o vydání společného povolení, k níž připojilo projektovou dokumentaci Ing. M. L. z července 2018 včetně dokladové části obsahující závazná stanoviska a vyjádření dotčených orgánů a vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury. Z průvodní zprávy a výkresů projektové dokumentace se podává, že záměrem je propojení ulic Š. a V. na území města S.

v návaznosti na koridor vymezený v územním plánu města chodníkem, který překonává výškový rozdíl 7,5 výškových metrů na cca 60 metrech chodníkem ze žulové dlažby se sklonem do 3 % doplněným o tři schodiště po 17 stupních a sklonu do 12,5 %. V návaznosti na tento chodník má být v ulici Š. zbudován v místě pro přecházení zvýšený příčný práh a má dojít k předláždění plochy před A. k. na rohu ulic Š. a V., kde bude vysazena lípa jako náhrada za pokácené stromy, a přes ulici Š. má být zřízen osvětlený přechod, na který navazuje nově vybudovaná větev chodníku od autobusového nádraží ze zámkové dlažby. U ulice Š. bude kvůli chodníku ubouráno oplocení děkanství a podél chodníku bude zřízeno nové oplocení u hranice s pozemky farnosti o výšce 2 metrů, přičemž pro vytvoření průchodu u ulice Š. bude odstraněna stávající garáž na pozemku st. XI. Schodiště mají být doplněna vždy normovými zábradlími o výšce 1,1 m, v místě bourané garáže ale bude nutné zřídit zábradlí vyšší (min. 1,8 m) s plnou výplní, aby nebylo možno přehazovat odpad na střechu sousední garáže či na pozemek p. č. Xo. Oplocení pozemku p. č. Xn je podle technické zprávy dostatečně vysoké, aby nedocházelo k vandalizaci – v místě špejcharu 3 m, v krátkém úseku výše pak cca 1,7 m. V příloze B.5 Bezbariérové užívání je konstatováno, že vzhledem k finanční a prostorové náročnosti eventuálního bezbariérového řešení nebude možné bezbariérovost trasy zajistit a pro bezbariérový přístup je nutno použít stávající alternativní trasy. Dále jsou popsány zásady řešení pro osoby s omezenou schopností pohybu (např. že výškové rozdíly v místě přechodových ploch nepřesáhnou 2 cm a podélný spád na navržených bezbariérových chodnících nikde nepřesahuje maximálně povolených 8,33 %) a zásady řešení pro osoby se zrakovým postižením (problematika vodicích linií doplněných signálními pásy v místě možné změny směru chůze a varovných pásů před nebezpečnými a nepřístupnými prostory, zachování průchozího prostoru kolem vodicí linie alespoň 0,9 m), včetně použité dlažby na zhotovení těchto prvků, kterou podrobněji popisuje technická zpráva k dopravnímu řešení (příloha C.101.1).

12. V dokladové části je založeno závazné stanovisko DI ze dne 26. 2. 2019 vydané s odkazem na § 16 odst. 2, § 10 odst. 4 písm. a) a § 25 odst. 1 a odst. 6 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 193/2018 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), které je souhlasné a požaduje dodržení řady podmínek, mj. že parametry komunikace a prováděné práce budou odpovídat konkrétním normám ČSN a že *„chodníky budou odpovídat požadavkům, které jsou stanoveny vyhl. 398/2009 Sb. o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb“*. V závěru dopravní inspektorát konstatoval, že pokud budou stanovené podmínky splněny, lze konstatovat, že návrh odpovídá obecným požadavkům na bezpečnost a plynulost na pozemních komunikacích.
13. Bylo předloženo i závazné stanovisko úřadu územního plánování městského úřadu ze dne 13. 2. 2019, podle něž je záměr z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování přípustný, jež v odůvodnění konstatovalo, že záměr bude realizován ve stabilizovaném zastavěném území s funkcí „Dopravní infrastruktura silniční (DS) – stezka pro pěší, návrh“ a že umístění stavby průchodu a chodníků s přechody pro chodce včetně úpravy a doplnění veřejného osvětlení zlepší a usnadní pěší dostupnost autobusového nádraží. Také odbor kultury a památkové péče městského úřadu v závazném stanovisku ze dne 26. 10. 2018 s odkazem na odborné vyjádření Národního památkového ústavu konstatoval, že záměr je z hlediska památkové péče přípustný za dodržení stanovených podmínek. Stanovisko NIPI bezbariérové prostředí, o.p.s., (dále jen „NIPI“) ze dne 1. 9. 2018 posoudilo záměr dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 398/2009 Sb., o obecných

technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, (dále jen „bezbariérová vyhláška“) a v návaznosti na pouze dílčí připomínky (např. na podobu madel, jimiž mají být opatřena schodišťová ramena a vyrovnávací stupně oboustranně) konstatovalo, že předložená projektová dokumentace má předpoklady vyhovět bezbariérovému přístupu dle vyhlášky č. 398/2009 Sb. a že proti projektové dokumentaci za předpokladu splnění uvedených připomínek nejsou námitky.

14. Usnesením ze dne 27. 3. 2019 silniční stavební úřad, za nějž po celou dobu řízení jednala jako pověřená úřední osoba P. R., nejprve řízení přerušil do pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby garáže a oplocení na pozemcích, na něž má být záměr umístěn.
15. V dokladové části projektové dokumentace je následně založena kopie rozhodnutí městského úřadu ze dne 6. 6. 2019, sp. zn. 10197/2018/SÚ/Ku, č. j. MUSLANY/27557/2019/SÚ, jež dle připojené doložky nabylo právní moci dne 29. 6. 2019, jímž bylo městu povoleno odstranění stavby garáže na pozemku st. p. Xl a oplocení na pozemku p. č. Xa a Xb za účelem vytvoření průchodu mezi ulicemi Š. a Š. v šíři cca 3,5 m a byly stanoveny podmínky pro odstranění stavby, mj. že po celou dobu stavebních prací musí být zachován vjezd do garáží na pozemcích st. Xs a st. Xt. Z odůvodnění je patrné, že proti záměru uplatnil námitky O. M., druhý ze spoluvlastníků pozemků žalobce, (dále jen „spoluvlastník“) a že žalobce byl považován za účastníka řízení o odstranění stavby. Založeno je též předchozí rozhodnutí o odstranění stavby ze dne 21. 11. 2018, rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 2. 2019, jímž bylo mj. k odvolání žalobce toto předchozí rozhodnutí zrušeno z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti a nekonkrétnosti podmínek, jež by měly zajišťovat ochranu práv vlastníků sousedních staveb a pozemků, oznámení ze dne 11. 4. 2019 o pokračování řízení a ústním jednání a též námitky ze dne 23. 4. 2019 uplatněné spoluvlastníkem.
16. Silniční stavební úřad dne 12. 8. 2019 oznámil zahájení společného řízení ve věci stavby sporného chodníku a pozval účastníky řízení, mj. i žalobce, k ústnímu jednání nařízenému na 4. 9. 2019. Účastníky řízení podle § 94k písm. c) až e) stavebního zákona poučil o tom, že námitky mohou v řízení uplatňovat jen v rozsahu, v jakém stavebním záměrem a jeho prováděním a užíváním může být dotčeno jejich vlastnické právo či jiné věcné právo, a že k námitkám nesplňujícím tyto požadavky se nepřihlíží. Účastníci řízení sice byli poučeni též o tom, že k později uplatněným námitkám nebude přihlédnuto, nebylo však uvedeno, k jakému okamžiku je třeba námitky nejpozději uplatnit.
17. Ústního jednání dne 4. 9. 2019 se žalobce zúčastnil a předal při něm písemné námitky proti záměru sporného chodníku. V nich označil pozemky, jichž je (spolu)vlastníkem, a namítl mimo jiné:
 - a) podjatost všech úředních osob podílejících se na řízení, zejména P. R. a T. Č., a to z důvodu, že jsou zaměstnanci žadatele, na kterém jsou ekonomicky závislé. Úřední osoby se jako zaměstnanci nechovají zcela svobodně, ale plní vůli a zájmy svého zaměstnavatele (k tomu viz také principy GDPR, které vychází z toho, že pokud zaměstnanec uděluje souhlas zaměstnavateli, obecně platí, že z povahy věci se nejedná o souhlas udělený svobodně). Úřední osoby jako zaměstnanci žadatele, který má zájem na výsledku uvedeného řízení, jsou motivovány k tomu, aby jednaly v jeho zájmu (např. v závislosti na spokojenosti se zaměstnanci jim žadatel vyplácí pohyblivou složku platu). Na podjatost a nerovné zacházení podle něj ukazuje i to, že v řízení se stejným předmětem sp. zn. 11065/2018 proběhla jednání, avšak pouze s vybranými osobami

(s farností). Vzhledem k těmto konkrétním pochybnostem žalobce navrhl, aby správní orgán jako důkaz opatřil dokumenty o zapojení úředních osob do činnosti související s přípravou žádosti o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavbu „propojení ulic Š. a V. ve S.“;

- b) že záměr je částí původního projektu vybudování parkovacího domu na zastřešeném autobusovém nádraží a propojení jeho střechy visutou lávkou nad Š. ulicí s následným vyústěním ve Š. ulici. Vybudováním parkovacího domu na ulici T. ale ztratil tento projekt smysl a přivádí chodce shora do úrovně ulice k dosud neexistujícímu přechodu. Projekt pouze zdánlivě pokrývá potřebu chůze občanů od P. A. přímo k autobusovému nádraží, není podložen žádnou kvalifikovanou studií pohybu občanů města od a na autobusové nádraží a nebude mít pro obyvatelstvo přínos, který by odůvodňoval jeho výstavbu a vyvažoval negativní dopady výstavby a existence tohoto propojení, zejména když na konci propojení se chodci musí dále vydat směrem ke kruhovému objezdu, neboť v přímém pohybu na autobusové nádraží jim brání koryto Č. potoka. V samotném centru města bydlí velmi málo osob, osoby příjíždějící autobusy bydlí v jiných částech města, a proto přes náměstí nechodí, a navíc od 24. 8. 2019 je zaveden nový systém autobusové přepravy cestujících, který zavedl více zastávek na území města, čímž poklesl význam autobusového nádraží, které je využíváno ještě méně. Propojení ulic Š. a V. bude využíváno pouze v malém rozsahu a tomu malému počtu osob, které chtějí překonat trasu mezi centrem a autobusovým nádražím, již v současné době dostatečně slouží bezbariérový chodník v ulici U B. Žalobce navrhl doplnit spis o vyhodnocení věkové skladby obyvatel trvale bydlících ve středu města a provést místní šetření, při kterém bude porovnána vzdálenost a časová náročnost při využití ulice U B. a při využití plánovaného propojení, čímž bude prokázána zbytečnost plánovaného propojení. Dle šetření samotného žalobce se při vynaložení nemalých veřejných prostředků plánovaným propojením vzdálenost sníží o cca 25 vteřin, ovšem při nutnosti překonat 51 schodů;
- c) že záměr vyvolá bezpečnostní rizika, neboť přechod ve Š. ulici bude dle jeho zkušenosti nebezpečný, neboť jeho severní část není pro řidiče jedoucí Š. ulicí vidět. Bezpečnostní rizika budou spojena i se samotným propojením, které bude relativně dlouhé, úzké a špatně viditelné (vybudované lampy mohou být poškozeny vandaly), tedy se zvýšeným rizikem výskytu protiprávní činnosti v propojení. Chodci, kteří do propojení vykročí, se ocitnou v pasti, ze které pro ně nebude úniku (stačí koordinovaná činnost dvou osob, aby propojení bylo uzavřeno);
- d) povětrnostní rizika, totiž že při nepříznivých povětrnostních podmínkách bude propojení pro chodce, zejména pro starší a méně pohyblivé občany, nebezpečné. Při námraze nebo sněhové pokrývce bude povrch kluzký, přičemž plánované schody znemožní využití posypových strojů a i v těch místech, kde je možné využít techniku, potrvá, než dojde ke zprůchodnění chodníku, mj. z důvodu nedostatku lidských zdrojů. Město přitom ponese odpovědnost za škodu, která chodcům vznikne úrazem;
- e) že záměr ovlivní i jeho soukromí, protože pozemky, které spoluvlastní, bezprostředně sousedí s pozemky, na kterých má být vybudováno propojení. Tyto pozemky tvoří zahradu u rodinného domu a v jarním, letním a podzimním období jsou využívány k venkovnímu posezení. Svah terénu a poloha propojení ulic umožní, aby osoby pohybující se po navrženém propojení nahlížely na povrch jeho pozemků, čímž bude zasahováno do soukromí osob na těchto pozemcích, a to nejen spoluvlastníků a jejich rodinných příslušníků, ale i jejich známých a jiných osob, které se tam budou nacházet.

Navržené oplocení na hranici s jeho pozemky (zejména u pozemku p. č. Xb) není dostačující;

- f) že propojení nebude bezbariérové, což je v rozporu s obecným trendem ve veřejné výstavbě, propojení nebudou moci využívat osoby se ztíženou pohyblivostí nebo orientací a matky s kočárky a že úzký koridor nebude moci být bezpečně užíván ani dětmi a dalšími občany;
- g) že stavbu není možné realizovat před odstraněním garáže na pozemku st. XI a že v důsledku stavby nebude moci užívat vlastní garáž na pozemku st. Xs, ke které se přijíždí po pozemku p. č. Xc, na němž bude realizován sporný chodník;
- h) že záměr vytváří riziko pro bezpečnost silničního provozu, protože předpokládá vyústění propojení na ulici Š. a vybudování nového přechodu pro chodce, který ovšem bude relativně blízko přechodu u kruhového objezdu, který je často blokován kongescemi. Řidiči se pak snaží rychle dohnat časovou ztrátu, a proto ihned po vyjetí z kruhového objezdu zvyšují rychlost na povolenou hranici, a tím bude hrozit střet chodců vycházejících z nedostatečně přehledného vyústění navrženého propojení s rychle jedoucími vozidly. Vzhledem k nízké frekvenci pohybu chodců si řidiči nadto zvyknou na to, že tento přechod není využíván, a proto nebudou pociťovat riziko střetu s chodci. Hustota pohybu vozidel v ulici Š. je nyní vysoká, a proto vybudování jakéhokoli přechodu dopravní provoz pouze zhorší.

18. Námitku podjatosti silniční správní úřad postoupil žalovanému, který však spis dne 20. 11. 2019 vrátil se sdělením, že není namítána podjatost celého úřadu, a že se proto námitkou má zabývat služebně nadřízený. Poté, co účastníci byli dne 10. 2. 2020 vyzkoušeni o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí, pak silniční stavební úřad vydal prvostupňové rozhodnutí ze dne 30. 3. 2020, jehož výrokem I vydal společné povolení pro stavbu sporného chodníku, výrokem II stanovil podmínky pro umístění stavby (mj. že stavba bude umístěna v souladu se situací č. B2 a B3 ověřené projektové dokumentace) a výrokem III podmínky pro její provedení – mimo jiné podmínkou č. 1 bylo stanoveno, že stavba bude provedena podle projektové dokumentace ověřené v tomto řízení, podmínkou č. 3 pak, že „[p]řed zahájením stavby povolované tímto rozhodnutím bude zajištěno plnění rozhodnutí o odstranění stavby čj. MUSLANY/27557/2019/SÚ z 6.6.2019“, podmínka č. 9 požadovala, že provedení stavby jako celku musí vyhovovat ustanovením bezbariérové vyhlášky, v podmínkách č. 12 až 16 byly zpravidla doslovně (včetně jejich záhlaví) citovány závazná stanoviska, resp. souhlasy dotčených orgánů na úseku územního plánování, ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu a vodního zákona, požární ochrany a DI, podmínkou č. 18 bylo uloženo dodržet požadavky stanoviska NIPI, podmínkou č. 21 pak byl požadavek zachovat po dobu všech etap realizace stavby příjezd a přístup ke všem objektům v okolí staveniště a včas projednat s vlastníky a uživateli případná krátkodobá omezení příjezdu. V odůvodnění silniční stavební úřad uvedl, že účastníci řízení byli v oznámení o zahájení řízení poučeni o podmínkách pro uplatňování námitek a připomínek a že uvedené námitky nespádají do kompetence speciálního stavebního úřadu, žadatel se k nim nevyjádřil, a nadto se tyto námitky netýkají vlastnického či jiného věcného práva k pozemkům žalobce. Proto je zamítl. Samotné námitky týkající se ohrožení bezpečnosti silničního provozu pak silniční správní úřad posoudil v kontextu souhlasného závazného stanoviska DI a toho, že zástupce DI při ústním jednání nevznášel proti sporné stavbě žádné námitky. K námitce podjatosti se pak nepřihlíží pro její opožděnost, neboť o tom, že úřední osoby jsou zároveň zaměstnanci

investora, žalobce věděl již od okamžiku oznámení zahájení společného řízení. Navíc dle § 14 odst. 2 správního řádu taková skutečnost nemůže být důvodem vyloučení úřední osoby.

19. Dne 30. 4. 2020 podal žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání, jež ve stanovené lhůtě doplnil. V odvolání namítl, že v podmínkách rozhodnutí převzatých ze závazných stanovisek silniční správní úřad nerozlišil povinnosti, jež plynou přímo ze zákona, a jež proto nepatří mezi podmínky, jež by měly být stanoveny správním rozhodnutím. Dále v tabulce pod body 1 až 14 citoval své námitky a k nim přiřadil důvody, proč nesouhlasí s jejich vypořádáním v prvostupňovém rozhodnutí. K námitce podjatosti uvedl, že z toho, že od počátku věděl, kdo je úřední osobou, nelze ještě dovodit, že od tohoto okamžiku též věděl, že ve vztahu k dané osobě je dána pochybnost o nepodjatosti. Nadto žalobce uvedl konkrétní skutečnosti zpochybňující nepodjatost (nikoliv jen zaměstnanecký vztah k městu), s nimiž se silniční stavební úřad nevypořádal, proč je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. K námitce, že stavbu nelze realizovat před odstraněním garáže, se silniční stavební úřad nevyjádřil vůbec a žalovaný to již nemůže napravit, neboť by tím žalobce zkrátil na právu na dvojinstančnost řízení. K námitce přesahu stavby na pozemek žalobce silniční stavební úřad neuvedl, z čeho v koordinační situaci (na kterou odkázal) dovozuje, že nedojde k zásahu do pozemku p. č. Xo. Z projektu podle žalobce vyplývá opačný závěr. Silniční stavební úřad se podle žalobce také vůbec nevypořádal s jeho námitkou, že nebyly zváženy jiné varianty průchodu. K ostatním námitkám pak žalobce shodně uváděl, že stavební záměr bude mít vliv na jeho vlastnické právo, resp. na právo užívat nemovitosti, a proto musí být přínos stavebního záměru pro město poměřován z hlediska proporcionality se zásahem do jeho práv, a to včetně zohlednění intenzity zásahu z pohledu různých variant řešení. Jestliže se silniční stavební úřad odmítl jeho námitkami zabývat v domněnku, že se nedotýkají jeho vlastnického práva, je prvostupňové rozhodnutí podle žalobce nezákonné a z důvodu nevypořádání důkazních návrhů též nepřezkoumatelné. K námitce týkající se zásahu do soukromí doplnil, že pozemky ve svém vlastnictví v námitkách konkrétně označil a silniční stavební úřad ani jeho vlastnické právo nezpochybňuje, jestliže jej považuje za účastníka řízení. V řádku věnovaném námitce ztížení příjezdu k žalobcově garáži a na jeho pozemky žalobce doplnil, že ve vztahu k odkazovanému závaznému stanovisku DI obsahuje prvostupňové rozhodnutí rozpor, neboť na jedné straně námitku chybějící bezbariérovosti propojení zamítá, na straně druhé ale odsouhlasuje projektovou dokumentaci popisující chodník s několika úseky schodů. V této souvislosti a též v souvislosti s námitkou negativního ovlivnění bezpečnosti provozu v ulici Š. žalobce také namítl, že silniční stavební úřad nemohl jen odkázat na závazné stanovisko DI bez vyžádání zvláštního vyjádření DI přímo k podané námitce.
20. Dne 8. 2. 2021 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, jímž odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění žalovaný konstatoval, že obsah závazného stanoviska je pro výrokovou část rozhodnutí závazný a není v pravomoci silničního stavebního úřadu jeho obsah přezkoumávat či jakkoliv do něj zasahovat. Z toho důvodu byl obsah závazných stanovisek zcela přejat do podmínek pro provedení stavby. K námitce nevypořádání namítané podjatosti žalovaný uvedl, že takto lze postupovat v případě námitek, jež nebyly podány bezodkladně. O zaměstnaneckém poměru oprávněné úřední osoby žalobce věděl již od okamžiku převzetí oznámení o zahájení společného řízení a námitku podjatosti měl uplatnit bezodkladně poté. Její podání nebylo nijak navázáno na ústní jednání konané dne 4. 9. 2019. Silniční stavební úřad sice měl žalobce informovat, že o námitce nebude vydávat samostatné usnesení a že se s ní může vypořádat v odůvodnění

prvostupňového rozhodnutí, avšak i když tak neučinil, toto pochybení nemohlo mít vliv na výrok rozhodnutí, neboť o podjatosti se vede samostatné řízení, jehož účastníkem je jen ten, kdo námitku podjatosti uplatnil. K otázce odstranění garáže žalovaný popsal, že ze spisové dokumentace vyplývá, že existence této stavby v zájmovém prostoru sporné stavby vedla k přerušení společného řízení. Teprve po vydání rozhodnutí městského úřadu jakožto obecného stavebního úřadu o odstranění této stavby, čímž byla tato předběžná otázka vyřešena, bylo ostatním účastníkům oznámeno zahájení společného řízení a ti se mohli nahlédnutím do spisu přesvědčit o tom, že rozhodnutí o odstranění stavby bylo vydáno. Vzhledem k tomu, že silniční stavební úřad podmínil provedení stavby v podmínce č. 3 zajištěním plnění rozhodnutí o odstranění stavby, lze oprávněně předpokládat, že námitku vypořádal tímto způsobem. K dalším námitkám žalovaný uvedl, že předmětem řízení je obsah podané žádosti, a nikoliv předchozí nerealizované záměry investora, posuzování variantních řešení či kontrola investic. O svých záměrech si město jako územní samosprávný celek rozhoduje samo a silniční stavební úřad jednající v přenesené působnosti nemá pravomoc o takových záležitostech rozhodovat. Žalobce nijak nespecifikuje, jaký vliv by na jeho vlastnické právo mohl mít nesoulad záměru s potřebami města, fakt, že stavba je realizována v památkové zóně, či údržba chodníku a silniční správní úřad si to za něj nemůže domýšlet. Námitka je tak podle žalovaného nepřezkoumatelná. Z hlediska bezpečnosti silničního provozu je dotčeným orgánem DI, který pro spornou stavbu vydal souhlasné závazné stanovisko, jež silniční stavební úřad nebyl oprávněn přezkoumávat a jehož podmínky převzal do prvostupňového rozhodnutí. Předmětem řízení není ani posuzování rizika budoucího vandalizmu či kriminality či budoucích povětrnostních podmínek. Stejně tak předmětem přezkumu není ani možnost domnělého budoucího nahlížení uživatelů stavby na povrch soukromých pozemků se stavbou sousedících. Aby bylo obtěžování pohledem možné považovat za imisi, muselo by jít o mimořádnou situaci, při které by bylo soustavně a závažným způsobem narušováno soukromí vlastníka nad míru přiměřenou poměrům. Takovou situaci přitom nelze ve společném řízení předjímat, neboť nemusí nikdy nastat. V souladu s dlouhodobě respektovanými zvyklostmi je proto na tom, kdo se cítí být obtěžován pohledem, aby provedl opatření, která by tomuto obtěžování zabránila, v praxi např. pořízením neprůhledného plotu apod. Pro úplnost žalovaný dodal, že oplocení ve výši 2 m je navrženo směrem k pozemku farnosti, a nikoliv k pozemku p. č. Xn ve spoluvlastnictví žalobce. V souvislosti s otázkou bezbariérovosti stavby žalovaný podotkl, že projektová dokumentace byla zpracována autorizovaným inženýrem pro dopravní stavby, který podle § 159 stavebního zákona odpovídá mj. za bezpečnost stavby, a že podmínkou č. 18 silniční stavební úřad ze závaznil podmínky uvedené ve stanovisku NIPI. Nadto ani zde není jasné, jak by nepodložená námitka žalobce o nedostatku bezbariérového řešení mohla ovlivnit jeho právo užívat své nemovitosti. Přístupnost garáže a pozemků žalobce bude zajištěna, neboť i když přístupový pozemek p. č. Xc ve vlastnictví města je součástí sporné stavby, bude podle projektové dokumentace upraven jako chodník – pojížděná plocha a opatřen žulovou dlažbou; schody tam navrženy nejsou. Prvoinstanční rozhodnutí není podle žalovaného nezákonné ani proto, že si silniční stavební úřad nevyžádal nové závazné stanovisko DI k námitkám žalobce. Silniční stavební úřad posoudil námitky na základě obecných požadavků na výstavbu a závazného stanoviska DI a řádně se s nimi vypořádal v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Pokud jde o dotčení pozemku p. č. Xo umístěním stavby, žalobce nespecifikuje, kde přesně by tato skutečnost měla být v projektové dokumentaci uvedena, naopak výrokem prvostupňového rozhodnutí je

stavba umístěna a povolena na jiných pozemcích a podmínkou realizace je přesné vytyčení stavby oprávněným zeměměřičem. Žalobce si v případě pochyb může nechat provést vlastní zaměření hranic pozemku. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 22. 2. 2021.

Posouzení žaloby soudem

21. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
22. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci na výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. ve lhůtě dvou týdnů nesdělili, že trvají na konání jednání. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, jelikož soud nepokládal za potřebné provádět důkazy nad rámec toho, co plyne ze správního spisu, který není předmětem dokazování.
23. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, byť většina uplatněných žalobních bodů neobstojí.
24. Pokud jde o první námitku týkající se doslovného převzetí výrokové části závazných stanovisek, je třeba připomenout, že podle § 149 odst. 1 je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a *jehož obsah* je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Žalovaný tak má sice pravdu v tom, že se silniční stavební úřad musel závaznými stanovisky řídit a postrádal pravomoc jejich obsah přezkoumávat, na druhou stranu lze ovšem žalobci přisvědčit, že dosažení souladu s obsahem závazného stanoviska nevyžaduje doslovné převzetí jeho textu. Silniční stavební úřad sice není oprávněn posuzovat správnost závazného stanoviska, je však povinen mj. zhodnotit, zda poskytuje dostatečný podklad pro vyhodnocení uplatněných námitek, a to i z hlediska odůvodnění, jež sám sice není oprávněn doplňovat, na druhou stranu musí dotčený orgán vyzvat k případnému doplnění závazného stanoviska, jestliže by v kontrastu s uplatněnými námitkami bylo jinak vydané rozhodnutí zjevně nepřezkoumatelné, popř. jestliže uplatněné námitky budí vážné pochybnosti o správnosti závazného stanoviska. Stejně jako si silniční stavební úřad musí umět posoudit úplnost, srozumitelnost a přezkoumatelnost závazného stanoviska v kontextu uplatněných námitek, měl by dokázat odlišit podstatný obsah výroku závazného stanoviska od formulací, jež mají jen doprovodný význam, stejně jako i od podmínek, jež žádné nové právo či povinnost nad rámec těch, jež plynou již z právní úpravy i bez jejich zakotvení ve správním aktu v podobě rozhodnutí silničního stavební úřadu inkorporujícího do sebe závazné stanovisko dotčeného orgánu. V posledně uvedeném případě však je nutný spíše opatrný přístup, neboť silniční stavební úřad přirozeně nemusí mít natolik detailní znalost speciálních právních předpisů, z nichž vychází dotčený orgán při formulaci podmínek v závazném stanovisku, a nelze vyloučit ani upozorňovací roli takové, z hlediska právního nadbytečné podmínky.
25. Je absurdní, pokud silniční stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí do podmínek č. 12 až 15 výroku III doslovně převzal výrokovou část závazných stanovisek dotčených orgánů včetně jejich záhlaví, tj. i včetně formulace např. „*Městský úřad ve Slaném – úřad územního plánování, jako dotčený orgán příslušný podle § 96b odst. 2 [stavebního zákona] a § 136*

[správního řádu] *po posouzení žádosti, kterou dne 10. 9. 2018 podala společnost NOZA, s.r.o., [...] vydává podle § 96b stavebního zákona a § 136 a § 149 odst. 1 a 2 správního řádu toto závazné stanovisko:*“, neboť tímto postupem si (pokud by soud přijal totéž formalistické nahlížení jako žalovaný) ve své podstatě přisvojil pravomoc těchto dotčených orgánů, neboť se ve výroku prvostupňového rozhodnutí prohlásil za ten který dotčený orgán a vydal jeho jménem dotčené stanovisko, popř. povolil pokácení stromu, resp. udělil souhlas k trvalému odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. To je přinejmenším po formální stránce nepřijatelná formulace podmínek, neboť ty by měly být pouze převzaty, např. tak, jak to bylo učiněno v podmínkách č. 16-18, tj. mělo by být sděleno, že stavebníku se ukládá splnění té a té povinnosti s odkazem na konkrétní závazné stanovisko, jež takovou podmínku požaduje. Převzetí podmínky ze závazného stanoviska tedy nemusí a nemá být doslovné, ale je třeba převzít *obsah* požadované povinnosti, a to s respektem k tomu, že tuto povinnost stavebníku ukládá právě až silniční stavební úřad a jeho rozhodnutí, jelikož samotné závazné stanovisko je závazné (co do svého obsahu) jen pro správní orgán a samotnému stavebníkovi ještě žádnou vymahatelnou povinnost jakožto „pouhý“ podklad pro správní řízení uložit nemůže. Prvostupňové rozhodnutí tudíž sice muselo uložit stavebníkovi ty povinnosti, jež mu ukládalo to které závazné stanovisko, nicméně mohlo tak případně učinit např. i jinou, byť obsahově shodnou formulací.

26. Navíc jestliže určitou povinnost zmíněnou závazným stanoviskem ukládá přímo ustanovení právního předpisu, nemělo by vynechání takové „podmínky“ (tzv. nepravého příkazu) v prvostupňovém rozhodnutí žádný vliv na jeho zákonnost, neboť stavebník by byl povinen takovou povinnost plnit i bez výslovného zakotvení této povinnosti ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Přesto právě s ohledem na potřebu připomenutí té které zákonné povinnosti nelze jakkoliv silničnímu stavebnímu úřadu vytýkat, jestliže i přesto takovou „podmínku“ ve svém rozhodnutí v zájmu „osvěty“ stavebníka zopakuje. To však lze jen stěží říci u takové podmínky, na kterou odkazuje žalobce a jež pouze požaduje dodržování nijak blíže nekonkretizovaných povinností podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění, jelikož informační význam takové podmínky (snad kromě uvedení čísla zákona, pro jeho snadnější dohledatelnost) je prakticky nulový. Její převzetí do výroku prvostupňového rozhodnutí tak bylo ve své podstatě nadbytečné, neboť nejenže tato „podmínka“ žádnou povinnost nestanoví, ale ani není schopna v intencích principů dobré správy poučit adresáta správního rozhodnutí o jeho konkrétních povinnostech vyplývajících z právních předpisů, jelikož odkazovaný právní předpis je poměrně rozsáhlý a bez označení příslušných ustanovení tak stavebník ani nemůže tušit, co má správní orgán na mysli.
27. Přesto však tento žalobní bod nemůže být důvodný, neboť ani takto *de facto* bezobsažně pojaté „podmínky“ prvostupňového rozhodnutí nejsou způsobilé zasáhnout do žalobcových hmotných práv. Na vázanosti stavebníka příslušnými zákonnými povinnostmi totiž nemá uvedení či neuvedení takových odkazovacích podmínek ve výroku rozhodnutí žádný vliv, a tudíž se tím nemohou změnit ani práva či povinnosti žalobce jakožto dalšího účastníka společného řízení.
28. Důvodná není ani námitka vytykající nedostatečné zohlednění žalobcem uplatněné námitky podjatosti. I kdyby o uplatněné námitce podjatosti mělo být rozhodnuto samostatným usnesením ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu, ale namísto toho byla námitka vypořádána (za předpokladu její nedůvodnosti) až v odůvodnění napadeného

rozhodnutí, byla by v konečném důsledku předchozí procesní nezákonnost napravena a výrok napadeného rozhodnutí (potažmo prvostupňového rozhodnutí) by obstál, neboť žalobci by se dostalo řádné odpovědi na jím namítané skutečnosti. V daném případě přitom silniční stavební úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vysvětlil nejen, proč se domnívá, že námitka byla uplatněna opožděně, ale předestřel i argumentaci, proč považuje námitku za nedůvodnou – konkrétně proto, že zákonodárce v § 14 odst. 2 správního řádu výslovně stanovil, že pracovní poměr oprávněné úřední osoby k územnímu samosprávnému celku (sám o sobě) jako důvod podjatosti není relevantní. Žalobce sice tvrdí, že jeho námitka byla konkrétnější, ovšem ani podle soudu nelze říci, že by v ní žalobce uplatnil něco jiného než obecné skutečnosti popisující potenciál možného ovlivnění úředníka jeho zaměstnavatelem. V tomto směru tedy námitka spadala pod hypotézu právní normy obsažené v § 14 odst. 2 správního řádu a nemohla být důvodná. K tomu by totiž musela námitka pojmenovávat konkrétní skutečnosti, jež nastaly ze strany města jakožto zaměstnavatele oprávněné úřední osoby a jež naznačují, že k tomuto potenciálnímu zneužití vlivu reálně dochází, popř. že takové nelegální ovlivnění je vysoce pravděpodobné s ohledem např. na veřejně deklarovaný silný zájem města na realizaci záměru, čemuž může nasvědčovat např. i značně nestandardní průběh správního řízení. Nic takového nezaznělo ani v odvolání, a proto ani žalovanému nelze vytknout, že by danou otázku posoudil nesprávně a že by jeho odůvodnění bylo nepřezkoumatelné. Takovou konkrétní námitkou přitom z povahy věci nemohla být námitka, že městský úřad jako obecný stavební úřad přizval k ústnímu jednání jen některé účastníky řízení, jelikož žalobce zcela přehlíží, že se jednalo o jiné řízení vedené před jiným stavebním úřadem jinou oprávněnou úřední osobou. Podmíněnost společného řízení vedeného předchozím rozhodnutím městského úřadu jako obecného stavebního úřadu o odstranění stavby ani skutečnost, že se jedná jen o různé odbory téhož městského úřadu, na tom nic nemění, jelikož podjatost je vztahem konkrétní úřední osoby k věci nebo účastníkům a oprávněná úřední osoba v obou řízeních nebyla totožná. Ostatně ani není jasné, jak by mohlo údajné procesní upřednostnění farnosti vypovídat o nepřijatelném vztahu oprávněné úřední osoby k městu.

29. Důvodné nejsou ani další námitky nepřezkoumatelnosti a nedostatečného vypořádání žalobcových námitek. Je sice pravdou, že podle § 94o odst. 3 stavebního zákona má stavební úřad ověřit účinky budoucího užívání stavby, avšak žalobce setrvale pomíjí rozsah své aktivní legitimace. Žalobce může jak v řízení před soudem, tak i námitkami uplatněnými ve společném řízení hájit pouze své zájmy, resp. ty veřejné zájmy, jejichž nedodržení se promítá do jeho právní sféry. Není oprávněn vynucovat a hájit veřejné zájmy, resp. své pojetí „obecného dobra“, jestliže se jej ta která otázka osobně a konkrétně nedotýká, přičemž z hlediska námitek uplatňovaných podle stavebního zákona musí jít o dotčení jeho věcných práv k nemovitostem. Žalovaný má zcela pravdu v tom, že v obecnosti stavební úřad není oprávněn posuzovat, jestli ten který záměr je pro město jakožto stavebníka výhodný, potřebný apod. Stejně tak není vůbec zřejmé, jak by se žalobce měla dotýkat otázka bezbariérovosti sporné stavby (sám netvrdí, že by byl osobou, která je přímo závislá na bezbariérovém řešení stavby), vhodnosti řešení pro případ zhoršených povětrnostních podmínek či ohrožení procházejících kriminalitou nebo nedostatečnými rozhledovými poměry v místech přecházení (sám prohlašuje, že z jeho hlediska jde o zcela nepotřebné dopravní spojení, a dává zřetelně najevo, že jej nehodlá využívat). Tyto námitky tedy skutečně přesahovaly (přinejmenším s ohledem na jím uváděné skutečnosti) rozsah jeho procesních oprávnění a nejednalo se o způsobilé námitky,

jimiž by byl silniční stavební úřad povinen se věcně zabývat. Obdobný charakter měla též námitka nutnosti předchozího odstranění garáže nacházející se v trase sporné stavby. Ani zde nelze nalézt důvod, proč by měl žalobce být dotčen touto otázkou na svém vlastnickém (či jiném věcném) právu. Na to byl žalobce v odůvodnění prvostupňového i odvolacího rozhodnutí opakovaně upozorňován, čímž byl v dostatečné míře naplněn požadavek na nezbytné odůvodnění rozhodnutí, nehledě na to, že ani případně nedostatečné řešení daných otázek v odůvodnění z tohoto důvodu nemohlo mít vliv na zákonnost výroku napadeného rozhodnutí ve vztahu k žalobcově právní sféře.

30. To však nelze ovšem říci k námitce žalobce upozorňující na možnost nahlížení ze sporné stavby na jeho pozemky. Tato skutečnost se naopak zcela zjevně dotýká jeho právní sféry a možnosti užívat nerušeně své pozemky jako doposud. Toto je námitka, která žalobci zcela nepochybně příslušela. I když ji silniční stavební úřad upozadil, žalovaný na tuto námitku v odůvodnění napadeného rozhodnutí reagoval v podstatě sdělením, že má za to, že vliv stavby nepřesáhne míru přiměřenou místním poměrům, a je proto na žalobci, pokud problém vnímá takto citlivě, aby sám realizoval případná opatření na ochranu svého soukromí. Potud je tedy napadené rozhodnutí přezkoumatelné, když vysvětluje důvody, proč námitce nemohlo být vyhověno, alespoň v odvolacím řízení, čímž byl v souladu s rolí odvolacího orgánu napraven předchozí nedostatek odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.
31. Žalobce přitom nemá pravdu, že jej měl žalovaný s ohledem na své hodnocení námítky vyzvat k doplnění tvrzení. Žádnou takovou povinnost právní předpis žalovanému neukládá a ani žalobce neoznačuje ustanovení procesního předpisu, z něž by bylo možné takovou povinnost dovodit. Žalovaný (resp. silniční stavební úřad před předáním odvolání žalovanému) byl pouze povinen žalobce vyzvat k odstranění nedostatků jeho blanketního odvolání, k tomu však došlo a žalobce své odvolání doplnil. Jinou výzvu žalobci v odvolacím řízení nebylo třeba adresovat.
32. Soud se však nemůže ztotožnit se zákonností takového posouzení. Žalobce v první řadě namítá nerovné zacházení v porovnání s farností jakožto druhým sousedem, jemuž stavebník na hranici pozemků postaví nový plot. V tomto směru ještě žalobci přisvědčit nelze. Z projektové dokumentace a technické zprávy lze vyčíst, že mezi pozemky žalobce a spornou stavbou bude stávající plot, který předtím odděloval pozemky farnosti od pozemků žalobce. Tím, že podél tohoto plotu má být nově vedena veřejně přístupná místní komunikace IV. třídy, je pochopitelné, že pás pozemků k tomu nově využitý musí být oddělen od zbylých pozemků farnosti novým plotem. Nejedná se tak o žádnou cílenou diskriminaci žalobce, neboť na jeho straně by měl být zachován stávající plot.
33. Žalovaný však nemá pravdu v tom, že by mělo být jen a pouze na žalobci, aby učinil opatření bránící nahlížení na jeho pozemky. To by mohlo platit jen za situace, že by stávající oplocení, jež bude nově oddělovat zahrady žalobce od místní komunikace, namísto od zahrady farnosti, bylo dostatečné k zamezení nahlížení na pozemky žalobce při běžném užívání pozemní komunikace. K tomu, zda a na základě jakých důvodů bude stávající oplocení dostačující, se však žalovaný ani silniční stavební úřad nevyjádřili a dle všeho to konkrétněji ani nezkoumali, jelikož tuto občanskoprávní námitku žalobce vyřešili jen zcela povrchním a přehlíživým způsobem. Nevzali totiž vůbec v úvahu, že realizací stavby se významným způsobem dle všeho změní využívání sousedního pozemku se žalobcovými pozemky. Zatímco dříve se v sousedství nacházela farní zahrada, u níž lze předpokládat spíše jen sporadické a poklidné užívání, takže přirozená možnost nahlížení

z vyšších částí farního pozemku na nižší části pozemků žalobce představovala jen zcela okrajovou a prakticky bezvýznamnou záležitost, realizace sporné stavby učiní z pozemku podél stávající hraniční zdi komunikaci přístupnou široké veřejnosti v libovolnou denní i noční hodinu. Byť žalobce sám předpokládá jen minimální využití této komunikace, nemohl žalovaný ponechat tuto změnu užívání pozemku zcela bez povšimnutí a měl vyhodnotit v návaznosti na informace poskytnuté žalobcem, jaká část pozemků žalobce představuje z hlediska soukromí citlivé území a v návaznosti na to, zda a v jakém rozsahu bude možné ze sporné stavby při běžném provozu na tuto citlivou plochu nahlížet. Pokud by se ukázalo, že z určitých částí sporné stavby by byla citlivá část pozemků „jako na dlani“ a byla by vystavena pohledům procházejících, aniž by za tím účelem museli vynakládat nějaké zvláštní úsilí, pak by žalovaný, resp. silniční stavební úřad měli požadovat po stavebníkovi přijetí opatření, která by tomuto novému, spornou stavbou vyvolanému obtěžování předešla, např. požadavkem určitého navýšení stávající hraniční zdi v problematickém úseku nebo jinými opatřeními omezujícími nerušený výhled veřejnosti na sousední pozemky. Samozřejmě, že pokud by žalobce uplatňoval přemrštěné požadavky a domáhal se ochrany i před nepravděpodobnými situacemi či v plošném rozsahu bez ohledu na funkční využití jeho pozemků, bylo by skutečně jen na něm, aby si za své prostředky zajistil nadstandardní ochranu svého soukromí, nicméně to neplatí pro situace, kdy se vlivem stavby mění způsob využití bezprostředního okolí žalobcových pozemků, kdy zásah do soukromí nahlížením ze sousedního pozemku nabývá zcela nového rozsahu a pokud by se takové nahlížení stalo v podstatě běžnou záležitostí. I když totiž plot ve výši 1,8 m lze považovat za dostačující na rovinatém pozemku, v případě svažitéch pozemků takové řešení patrně nebude dostačující, neboť při pohledu sestupujícího chodce již zeď v nižším úseku může představovat jen minimální pohledovou bariéru ve vztahu k dění na dolní části sousedních pozemků, a obdobně tomu může být při nahlížení stoupajícího chodce ze spodní části sporné stavby na horní část sousedících pozemků. Zhodnocení, zda hrozí taková situace, si vyžaduje podrobnější úvahu, bližší rozbor projektové dokumentace a pohledových úhlů ze sporné stavby. K takovému hodnocení však ze strany správních orgánů i přes včasnou námitku nedošlo, a to v situaci, kdy možnost relativně volného nahlížení na pozemky žalobce ze sporné stavby nelze podle soudu ani se znalostí aktuální projektové dokumentace vyloučit. Soud tudíž musí konstatovat, že námitkou zásahu do soukromí se žalovaný nezabýval dostatečně a že v tomto rozsahu je napadené rozhodnutí nezákonné.

34. Do jisté míry by bylo možné dát žalobci za pravdu i v tom, že jestliže by sporná stavba nutně musela vést k omezení jeho vlastnického práva, což s ohledem na shora uvedené pochybení nelze vyloučit (jen opatření v podobě zvýšeného zábradlí s plnou výplní v místě zbourané garáže, tj. v závěrečné spodní části sporné stavby, toto pravděpodobně neřeší), pak by silniční stavební úřad měl (jestliže by dodatečnými opatřeními ohrožení soukromí nešlo potlačit na míru srovnatelnou s dosavadní situací v území) posoudit i proporcionalitu takového zásahu do práv žalobce, tj. v testu proporcionality poměřit právem chráněné zájmy žalobce s právem chráněnými zájmy stavebníka (města). Zde lze odkázat např. na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018, č. j. 48 A 85/2016-59, odst. 37 až 39, kde je i popsán takový test spočívající v pěti na sebe navazujících krocích hodnocení (1. zda navržené řešení vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, 2. zda navrhované řešení a sledovaný cíl spolu logicky souvisí, 3. zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, 4. zda navržené řešení omezuje jiné účastníky co nejméně a 5. zda je následek realizace záměru úměrný sledovanému cíli). V případě takového hodnocení by již žalovaný musel

brát do úvahy i argumenty žalobce namítající nevhodnost a nepotřebnost stavby atd., ačkoliv z pohledu prosté nezákonnosti by se takové námitky právní sféry žalobce dotýkat nemohly.

35. Nicméně posouzení proporcionality navrženého řešení v tomto případě odpadá za předpokladu, že umístění pozemní komunikace bylo předem vyřešeno již v územním plánu. K námitkám k věcem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územně plánovací dokumentace, se totiž s ohledem na výslovné ustanovení § 94n odst. 2 stavebního zákona ve společném řízení nepřihlíží. Proto žalobce již není oprávněn namítat, že v sousedství jeho pozemků nemůže být zřízena veřejnosti přístupná pozemní komunikace. Takové námitky měl uplatňovat v procesu přijímání územního plánu (resp. jeho příslušné změny), ale nyní pro účely společného řízení jde již o námitky nepřípustné. V konečném důsledku tedy opakovaný požadavek žalobce dožadujícího se v souvislosti s hrozícím zásahem do jeho vlastnického práva i hodnocení potřeby a vhodnosti sporné stavby s odkazem na potřebnost hledání přiměřeného (proporcionálního) řešení konfliktu mezi zájmem města a zájmem žalobce není důvodný, resp. by se mohl uplatnit jen ve vztahu k těm otázkám, jež dosud nejsou územně plánovací dokumentací předurčeny (konkrétní podoba stavby).
36. Nedůvodnými konečně soud shledal i žalobní body týkající se závazných stanovisek. Žalobci lze pouze přitakat v tom, že v případě, že odvolací námitky zpochybňují zákonnost závazného stanoviska, je žalovaný povinen si postupem podle § 149 odst. 5 (nyní jde o odst. 7) správního řádu vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. To ovšem platí jen pro takové odvolací námitky, jež jsou přípustné, přičemž jestliže stavební zákon v ustanovení § 94n odst. 3 omezuje rozsah přípustných námitek žalobce, o čemž byl i řádně poučen (s výjimkou časového omezení), logicky musí být stejnou měrou ve svém věcném rozsahu limitovány co do přípustnosti i jeho odvolací námitky. Námitky žalobce týkající se bezbariérovosti řešení sporné stavby a bezpečnosti přechodu pro chodce přes ulici Š. přitom jsou námitkami, jež žalobci s ohledem na předchozí závěry soudu nepříslušely, jelikož se řešení daných otázek vůbec netýkalo jeho vlastnického (či jiného věcného) práva, což ostatně žalobci v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný sdělil. V takové situaci tedy žalovaný nebyl povinen postupovat podle § 149 odst. 5 správního řádu, jelikož k takovým námitkám se dle § 94n odst. 3 věty čtvrté stavebního zákona nepřihlíží. Sdělením o nepřípustnosti příslušných (odvolacích) námitek v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný přitom učinil zadost i požadavku na přezkoumatelnost rozhodnutí.
37. Nadto lze podotknout, že námitky žalobce poukazující na vnitřní rozpornost stanoviska DI v otázce bezbariérovosti ve své podstatě nevyžadovaly odborného posouzení, neboť byly výrazem zjevného nepochopení či spíše neznalosti obsahu bezbariérové vyhlášky. Ta totiž stanoví i s odkazem na navazující technické normy, jaké parametry mají mít stavby proto, aby nevytvářely zbytečné bariéry zejména tělesně postiženým osobám, avšak nevyžaduje, aby jakákoliv stavba byla přístupná pro všechny postižené osoby, což by ani v realitě nešlo. V situaci, kdy terénní parametry trasy pozemní komunikace prakticky vylučují, aby pozemní komunikace nezahrnovala úsek se schody, nelze z bezbariérové vyhlášky či jiných právních předpisů dovodit, že by bylo zakázáno takovou stavbu realizovat, a stejně tak ale ani neplatí, že by taková stavba nemusela vykazovat parametry, jež zajistí její bezpečné užívání např. zrakově postiženými osobami a osobami se ztíženou schopností pohybu. I taková stavba, jakkoliv v části obsahující schody není přístupná např.

osobám odkázaným na invalidní vozík, tak musí splňovat minimální požadavky pro její užívání osobami se zrakovým postižením, a nadto sporná stavba ve své části v úrovni ulice Š. a v úrovni ulic Š. a V. má být přístupná i vozíčkářům a v daných částech tedy musí splňovat i parametry pro použití těmito osobami. Pokud tedy závazné stanovisko DI obsahovalo požadavek na soulad stavby s bezbariérovou vyhláškou, ačkoliv vlastní úsek mezi ulicemi Š. a Š. nemá být podle projektové dokumentace z důvodu přítomnosti schodů sjízdný pro vozíčkáře, vůbec z toho nebylo možné dovozovat jeho vnitřní rozpor, přičemž pro vysvětlení této skutečnosti ani nebylo zapotřebí opatřovat stanovisko nadřízeného orgánu DI.

38. Konečně ve vztahu k bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích v místě přechodu přes ulici Š. je nutno poukázat na to, že žalobce v odvolacích námitkách nijak nezpochyboval správnost a hmotněprávní zákonnost závazného stanoviska DI, resp. vypořádání příslušné námítky silničním stavebním úřadem, nýbrž v odvolací námitce tvrdil výhradně jen procesní nezákonnost danou tím, že si silniční správní úřad měl k jeho námitce vyžádat samostatné vyjádření DI. Žalovaný tak měl za úkol posoudit pouze tuto procesní otázku a neměl důvodu k této odvolací námitce zajišťovat přezkumné závazné stanovisko u nadřízeného orgánu DI. Lze dodat, že pokud silniční správní úřad vyhodnotil, že žalobci tato námitka nepřísluší, o to méně si měl důvod vyžadovat doplňující vyjádření DI. Žalovaný nadto k této odvolací námitce uvedl, že silniční správní úřad byl závazným stanoviskem DI vázán, čímž na ni odpověděl. Proto napadené rozhodnutí nelze považovat ani za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pokud pak žalobce v žalobě opakuje svou námitku z řízení před silničním správním úřadem, soudu nezbyvá než konstatovat, že nejenže není patrné, jaký dopad mají namítané skutečnosti do právní sféry žalobce, ale z námítky (nyní žalobního bodu) ani není patrné, jaké ustanovení právních předpisů by mělo být realizací daného přechodu pro chodce porušeno. Z projektové dokumentace a závazného stanoviska je patrné, že podoba a umístění přechodu pro chodce byly prověřovány a řešeny ze všech hledisek předpokládaných právní úpravou, ať již jde o rozhledové poměry, související dopravní značení, bezbariérové řešení, postup při samotném vyznačení přechodu atd. Subjektivní spekulace žalobce týkající se nízké frekvence využívání přechodu a neopatrnosti řidičů samy o sobě nejsou schopny zpochybnit zákonnost navrženého řešení. Ani tento žalobní bod tedy není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

39. Lze shrnout, že ačkoliv většina uplatněných žalobních bodů nebyla důvodná, soud musel žalobci přisvědčit v tom, že se žalovaný a silniční správní úřad nedostatečně věnovali posouzení jeho námítky, že sporná stavba bude nepřijatelně zasahovat do jeho vlastnického práva k sousedním pozemkům, jelikož z ní bude možné na jeho pozemky nahlížet, přičemž nebyla přijata dostatečná opatření pro ochranu jeho soukromí. S ohledem na tento nedostatek posouzení soudu nezbylo než napadené rozhodnutí jako nezákonné podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit. Vzhledem k tomu, že však nelze vyloučit, že tento nedostatek bude možné napravit ať již doplněním odůvodnění odvolacího rozhodnutí, nebo dílčí změnou prvostupňového rozhodnutí, nepřistoupil soud ke zrušení prvostupňového rozhodnutí a ponechal další postup na žalovaném, jemuž se věc vrací k dalšímu řízení.
40. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Nezastoupenému žalobci, který byl ve věci plně úspěšný, náleží náhrada nákladů řízení představovaná toliko soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč.

41. Osobám zúčastněným na řízení soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť jim nebyla v řízení uložena žádná povinnost a nebyly shledány ani žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů (§ 60 odst. 5 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 15. září 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu