



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobci: a) **Bc. P. K.**

b) **Mgr. R. K.**

proti

žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, Odbor územního plánování a stavebního řádu**

sídlem tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti: 1) **E.ON Distribuce, a.s.**

sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, 370 01 České Budějovice

2) **CETIN a.s.**

sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 29. 5. 2020, č. j. KUZZL 31522/2020, sp. zn. KUSP 27592/2020 ÚP-C

**takto:**

I. Žaloba se zamítá.

- II. Žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

1. Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 4. 8. 2020 domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2020, č. j. KUZZL 31522/2020, sp. zn. KUSP 27592/2020 ÚP-C, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hluk, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 20. 2. 2020, č. j. MěÚ H/436/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“ nebo „stavební povolení“).
2. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím rozhodl o povolení stavby rodinného domu stavebníka, pana G., a stanovil podmínky pro provedení této stavby na pozemcích p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. H.
3. Vedle zrušení rozhodnutí žalovaného žalobci v podané žalobě požadují rovněž zrušení prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu.

#### II. Obsah žaloby

4. Žalobci namítají, že ve stavebním řízení před stavebním úřadem jakož i následně v odvolání podaném proti prvostupňovému rozhodnutí namítali existenci řady předběžných otázek ve smyslu § 57 (dále jen „správní řád“). Přesto se žalovaný v napadeném rozhodnutí těmito otázkami nezabýval a omezil se na konstatování, že Krajský soud v Brně nepřiznal odkladný účinek dříve podané žaloby proti vydanému územnímu rozhodnutí o umístění dotčené stavby.
5. Dále žalobci namítají, že jako jednu z výše zmíněných předběžných otázek ve smyslu § 57 správního řádu uváděli nezákonnost (či přímo nicotnost) rozhodnutí stavebního úřadu (coby silničního správního orgánu) ze dne 30. 7. 2019, č. j. MěÚ H/1599/2019, o připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci – ulici N. K. (dále též „rozhodnutí o připojení“). Zmíněné rozhodnutí bylo vydáno věcně nepřislušným silničním správním orgánem a je tedy od samého počátku nicotné (§ 77 správního řádu). Ulice N. K. není místní komunikací, ale pouze veřejně přístupnou účelovou komunikací na pozemcích soukromých vlastníků. Jde o nikdy nepovolenou černou stavbu, u které má být z moci úřední vedeno řízení o jejím odstranění. Žalovaný nevyčkal na vyřešení této předběžné otázky, tuto nijak neposoudil a vydal ve věci samé napadené rozhodnutí. Proto je dle žalobců napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Správní orgány současně porušily § 3 správního řádu, neboť neodstranily důvodné pochybnosti o skutečném stavu věci a zákonnosti předložených podkladů.
6. Žalobci rovněž namítají, že jak z územního řízení, tak i ze stavebního řízení v dané věci byli zcela vynecháni vlastníci pozemků pozemní komunikace, a to v místě, kde má být povolená stavba sjezdu realizována. Předmětná stavba rodinného domu se jich přitom přímo dotýká, a to stavebními objekty „SO 08 – Sjezd na komunikaci“ a „SO 02 – Zpevněné plochy“. Vlastníci dotčených pozemků měli být účastníky stavebního řízení o vydání stavebního povolení na stavbu rodinného domu, jakož i územního řízení o

umístění předmětné stavby. Tuto skutečnost namítanou žalobcem již v odvolacím řízení žalovaný ignoroval. Okruh účastníků v územním řízení nebyl žalovaným přes návrh žalobců přezkoumán. Žalovaný nedostál své povinnosti dle § 98 správního řádu. V tomto ohledu žalobci namítají nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí.

7. Žalobci argumentují, že v rozhodnutí není uvedeno, dle jaké konkrétní projektové dokumentace (z jakého data, čísla zakázky) má být stavba provedena, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Tuto námitku uplatnili žalobci již v odvolacím řízení. Žalovaný se s ní nevypořádal řádně a správně a nadále hrozí, že po nabytí právní moci stavebního povolení může stavební úřad ověřit prakticky jakoukoli stavební dokumentaci – tedy i takovou, která nebyla součástí spisu a projednání.
8. Podle žalobců žalovaný nesprávně vyhodnotil jejich námitky týkající se umístění a stavebního řešení oken jako věci, která spadá do územního nikoli stavebního řízení. Přesné umístění oken a jejich stavební řešení přitom není věcí územního řízení, ale prokazatelně spadá právě do řízení stavebního (§ 92 odst. 1 stavebního zákona). Přesné řešení oken neobsahuje ani dokumentace pro územní řízení. Pokud žalovaný pouze „pro úplnost“ argumentoval o údajné správnosti řešení oken v souladu se stavebními předpisy, provedl posouzení jako by byl prvoinstančním správním orgánem a odebral tím žalobcům jakoukoli možnost se proti takovému posouzení v odvolání vymezit a vyjádřit se. Jakékoli řešení oken sousední stavby má nepochybně vliv na okolí a na zastavitelnost a využití okolních pozemků a staveb. Pokud pak tuto věc posuzoval namísto stavebního úřadu až žalovaný, poruší zásadu dvojinstančnosti řízení. Žalovaný až v napadeném rozhodnutí argumentuje, že údajně „míra narušení kvality bydlení odvolatelů je již umístěnou stavbou přiměřená poměrům, čímž sám zabíhá do věcí patřících do předcházejícího územního řízení, aniž by jakkoli konkrétně řešil umístění, velikost či výplně a členění oken předmětné stavby patřící do řízení stavebního, proti čemuž žalobci podali své námitky.

### III. Další procesní podání

9. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout, jelikož vznesené námitky považuje za nedůvodné. Uvádí, že jak v územním, tak ve stavebním řízení postupovaly správní orgány na základě zákonem a dalšími právními předpisy stanovených podkladů pro vydání rozhodnutí.
10. Na vyjádření žalovaného reagovali žalobci replikou doručenou zdejšímu soudu dne 7. 10. 2020 s tím, že vyjádření žalovaného považují za irelevantní. Žalovaný podle žalobců nevyvrátil důvodnost podané žaloby. Žalobci poukazují na zrušení rozhodnutí o připojení ke komunikaci a zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby pozemní komunikace, ke které se napojuje předmětná stavba rodinného domu. Tyto skutečnosti žalobci již soudu doložili listinami, které byly vydány příslušnými správními orgány až po podání žaloby.
11. Osoby zúčastněné na řízení zdejšímu soudu sdělily (podáními ze dne 4. 8. 2020 a ze dne 6. 8. 2020), že v řízení hodlají uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

### IV. Posouzení věci krajským soudem

12. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), a sice souhlasu účastníků.

13. Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
14. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti.
15. Dne 12. 12. 2019 stavebník podal podle § 110 stavebního zákona žádost o vydání stavebního povolení na stavbu rodinného domu o 1 bytové jednotce, H., N. K..
16. Pro předmětnou stavbu stavební úřad vydal územní rozhodnutí o umístění stavby, jehož změnu provedl žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 11. 2019, č. j. KUZZL 64938/2019. Na tomto místě soud konstatuje, že je mu z řízení ve věci vedené pod sp. zn. 30 A 1/2020 známo, že zmíněné rozhodnutí žalovaného č. j. KUZZL 64938/2019, na něž navazuje nyní přezkoumávané rozhodnutí, bylo napadeno u zdejšího soudu žalobou spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě. Zdejší soud žalobě nepřiznal odkladný účinek, a to usnesením ze dne 3. 2. 2020, č. j. 30 A 1/2020-65, a následně žalobu zamítl rozsudkem ze dne 31. 1. 2022, č. j. 30 A 1/2020-133. Proti zmíněnému usnesení a rozsudku nepodali žalobci kasační stížnost. V územním řízení žalobci uplatnili námitky proti řešení napojení stavby na pozemní komunikaci (ul. N. K.) a proti rozhodnutí o připojení. Tyto námitky byly v územním řízení vypořádány (srov. body 34 až 36 citovaného rozsudku zdejšího soudu).
17. Z obsahu správního spisu dále vyplývá, že stavebník v průběhu stavebního řízení předložil mimo jiné souhlasné stanovisko města Hluk ze dne 27. 5. 2019 s napojením předmětné stavby na veřejnou technickou a dopravní infrastrukturu a projektovou dokumentaci vypracovanou Ing. A. V.
18. Stavební úřad vydal podle § 115 stavebního zákona stavební povolení. Dle výroku I. stavebního povolení stavba obsahuje mj. *„SO 08 – Sjezd na komunikaci – byl umístěn územním rozhodnutím ze dne 25. 7. 2019, č. j. MěÚ H/1410/2019 a zřízení sjezdu bylo povoleno rozhodnutím ze dne 30. 7. 2019 pod č. j. MěÚ H 1599/2019 na jehož podkladě lze stavbu provést“*. Pro provedení stavby stanovil stavební úřad mj. podmínku č. 1 *„Stavba bude provedena podle projektové dokumentace, kterou vypracovala Ing. A. V., ČKAIT 1005652; případné změny nesmí být provedeny bez předchozího povolení stavebního úřadu“*.
19. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl.
20. Do spisu odvolacího orgánu žalovaný podáním ze dne 3. 12. 2020 doplnil rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 12. 11. 2020, č. j. KUZZL 13452/2020, o prohlášení nicotnosti rozhodnutí o připojení, na které je ve výroku I. stavebního povolení odkazováno. Z odůvodnění zmíněného rozhodnutí o prohlášení nicotnosti plyne, že předmětná komunikace N. K. je účelovou komunikací a nikoliv komunikací místní. Nicotnost rozhodnutí o připojení spatřoval Krajský úřad Zlínského kraje v absenci věcné příslušnosti správního orgánu Městského úřadu Hluk jako silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací k vedení řízení týkajícího se veřejně přístupné účelové komunikace N. K., a dále v absenci zákonného zmocnění pro vydání rozhodnutí povolení připojení sousední nemovitosti na účelovou komunikaci. Podle § 10 odst. 4 zákona

č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) se vydává povolení připojení pouze pro připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci. „Povolení“ připojení sousední nemovitosti s vlastníkem předmětné účelové komunikace je tak věcí soukromého práva, tj. ujednáním vlastníka připojované nemovitosti s vlastníkem předmětné účelové komunikace, a nikoliv veřejnoprávním aktem.

21. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí žalovaného způsobilé soudního přezkumu, jelikož žalobci v podané žalobě uplatnili v rámci některých žalobních bodů námitku nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) by totiž byla vadou natolik závažnou, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného zrušeno dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. k nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013 - 25, bod [19], k nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29] - [30]). Napadené rozhodnutí těmito vadami netrpí, je srozumitelné a je z něj zřejmé, proč žalovaný nepřisvědčil námitkám žalobců a rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí. Soud neshledal důvodnou ani žádnou z dílčích námitk nepřezkoumatelnosti – k těmto námitkám se kvůli lepší provázanosti jednotlivých bodů odůvodnění vyjádří níže.
22. Žalobci žalovanému vytýkali, že nevypořádal jejich námitky ohledně existence řady předběžných otázek (ve smyslu § 57 správního řádu) a spokojil se pouze s konstatováním, že žalobci podanému návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí zdejší soud nevyhověl. Výslovně pak žalobci poukazují na nevypořádání námitky nicotnosti a nezákonnosti rozhodnutí o připojení. Žádné další námitky týkající se existence předběžných otázek, které měl žalovaný přejít bez povšimnutí, žalobci konkrétně neuvedli. Vzhledem k tomu, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, bylo na žalobcích, aby podrobněji specifikovali důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí a pokud tak neučinili, do značné míry předurčili rozsah, v jakém se jejich věci bude soud zabývat. Soud přitom *„[n]ení oprávněn (a tím méně povinen) za žalobce domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny § 36 odst. 1 s. ř. s.)“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Afs 337/2019 – 42).
23. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobci v písemnosti ze dne 15. 1. 2020 doručené téhož dne stavebnímu úřadu sepsali námitky k oznámení o zahájení stavebního řízení. Žalobci mimo jiné argumentovali tím, že podali ke Krajskému soudu v Brně žalobu proti územnímu rozhodnutí, které považují za nezákonné. Dále žalobci uvedli, že *„podáním této žaloby bylo před soudem zahájeno řízení o předběžné otázce přiznání jejího odkladného účinku ve věci vykonatelnosti územního rozhodnutí.“* V této souvislosti žalobci dále zmínili, že považují za nezbytné, aby do doby než bude soudem rozhodnuto ve věci přiznání

odkladného účinku, nebylo pokračováno ve stavebním řízení. Na žalobě a jejich účincích závisí vykonatelnost územního rozhodnutí a jde o tzv. předběžnou otázku k vydání jakéhokoli stavebního povolení dané stavby, o které není kompetentní rozhodovat stavební úřad. V odvolání podaném proti prvostupňovému rozhodnutí žalobci označili za předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu vydání nezákonného rozhodnutí o připojení. Žalobci rovněž uvedli, že trvají na doposud neprovedeném řádném přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí o připojení příslušným silničním správním orgánem, což považují za předběžnou otázku k jakémukoli povolení dané stavby – tedy k vydání jakéhokoli odvolacího rozhodnutí. Dále žalobci namítali, že stavební úřad za podklad svého rozhodnutí o povolení stavby mimo jiné použil územní rozhodnutí, jehož zákonnost a správnost byla žalobci v mnoha věcech znovu důvodně zpochybněna, a to aniž by vyčkal na výsledek soudního přezkumu či aniž by tuto věc jakkoli posoudil z pohledu existence takové předběžné otázky zákonnosti tohoto územního rozhodnutí, protože vyšlo najevo, že toto rozhodnutí prokazatelně obsahuje a opírá se o zcela nezákonné a práva vynechaných účastníků poškozující věci.

24. Žalobci tak zjevně nezákonnost napadeného rozhodnutí dovozovali od svého přesvědčení, že jemu předcházející územní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem stejně jako rozhodnutí o připojení, a napadené rozhodnutí je proto vydáno na podkladě rozhodnutí, jejichž zákonnost měla být před vydáním stavebního povolení vyřešena jako předběžná otázka.
25. K tomu stavební úřad na str. 4 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že vyčkal na rozhodnutí zdejšího soudu o odkladném účinku. Jelikož tento nebyl žalobě proti územnímu rozhodnutí přiznán, podaná žaloba proti územnímu rozhodnutí již není překážkou pro vydání dalšího rozhodnutí ve věci povolení dotčené stavby. Žalovaný se pak v napadeném rozhodnutí vyjádřil k výše uvedené argumentaci žalobců na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí. Žalovaný mimo jiné uvedl, že v případě, kdy je napadeno správní žalobou rozhodnutí, kterým bylo rozhodováno o předběžné otázce (§ 57 správního řádu) a žalobě není soudem přiznán odkladný účinek, není tato skutečnost překážkou vydání rozhodnutí ve věci samé na základě pravomocného rozhodnutí o předběžné otázce. Podle žalovaného tak stavební úřad nepochybil, pokud v dané věci za podklad pro stavební povolení použil mimo jiné pravomocné a vykonatelné územní rozhodnutí. Ve vztahu k námitkám ohledně rozhodnutí o připojení žalovaný uvedl, že nepochybil při stanovení účastníků řízení. Dále uvedl, že rozhodnutí o připojení je v kompetenci příslušného silničního úřadu a je pravomocné. Rozhodnutí o připojení bylo jedním z podkladů pro vydání územního rozhodnutí, nikoli podkladem ke stavebnímu povolení. Žalovaný doplnil, že ohledně rozhodnutí o připojení postoupil dne 12. 5. 2020 podnět žalobců na přezkumné řízení příslušnému správnímu orgánu, o čemž byli žalobci informováni.
26. Z uvedeného je tedy zřejmé, že argumentaci žalobců předestřenou ve správním řízení, která se týkala existence předběžných otázek, stavební úřad ani žalovaný nepominuli, avšak vyhodnotily ji jako nedůvodnou. Věcný nesouhlas žalobců se závěry žalovaného nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nezakládá.
27. Krajský soud uvádí, že žalobní argumentace o nedorozhodnutých předběžných otázkách podle § 57 správního řádu vychází z mylného předpokladu žalobců, že v řízení o povolení stavby byly správní orgány povinny jako předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu posuzovat zákonnost územního rozhodnutí a rozhodnutí o připojení příp. že správní

orgány měly povinnost vyčkávat na výsledek posouzení zákonnosti těchto rozhodnutí ze strany jiných příslušných správních orgánů případně ze strany soudu.

28. Krajský soud připomíná zásadu presumpce správnosti správních aktů, podle které se má za to, že správní akt je zákonný a správný až do okamžiku, kdy je autoritativně zrušen. S ohledem na uvedenou zásadu tak stavební úřad a následně žalovaný nebyli v rámci řízení o povolení předmětné stavby povinni ale ani oprávněni zkoumat, zda územní rozhodnutí či rozhodnutí o připojení, vydaná v samostatných a odlišných pravomocně skončených řízeních, byla vydána v rámci zákonem stanovených mezí a zákonem stanoveným postupem; oprávněně totiž předpokládali, že tato rozhodnutí zákonná jsou. V tomto smyslu se stavební úřad a žalovaný správně vyjádřili ve svých rozhodnutích.
29. Namítaná otázka nicotnosti rozhodnutí o připojení není v poměrech projednávané věci rozhodná.
30. Zajištěním komunikačního přístupu ke stavbě se krajský soud v kontextu totožných skutkových okolností a účastníků řízení zabýval v bodech 34 až 36 výše zmíněného rozsudku č. j. 30 A 1/2020-133, který se týkal umístění předmětné stavby, jelikož v územním rozhodnutí se správní orgány musely zabývat naplněním podmínky spočívající v napojení pozemku na pozemní komunikaci (§ 90 stavebního zákona ve spojení s § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). Krajský soud ve shodě se žalovaným ve věci sp. zn. 30 A 1/2020 vyhodnotil, že námitky ohledně řešení sjezdu z valné většiny překračují rozsah, v jakém by se záměr mohl dotknout práv samotných žalobců, což je podmínkou pro uplatnění námitek podle § 89 odst. 4 stavebního zákona a žalobci nikterak nevysvětlili, jak přesně by se jich to či ono řešení sousedova sjezdu mohlo dotknout na právech. Soudu tak nezbylo než předpokládat, že za jejich výtkami stála především snaha sousedův záměr zvrátit či alespoň zkomplikovat a získat tak čas k dokončení procesní přípravy vlastního záměru. K tomu ovšem námitky účastníků řízení podle výslovné zákonné úpravy ve stavebním zákoně neslouží. Krajský soud připomněl, že rozhodnutí o připojení bylo vydáno ve formě podmiňujícího správního rozhodnutí, nikoliv závazného stanoviska. Pokud měli žalobci za to, že se jich rozhodnutí o připojení na právech dotýká a že měli být účastníky příslušného řízení, měli se proti rozhodnutí bránit odvoláním jako opomenutí účastníci řízení. Nic takového však neučinili, nebo to alespoň netvrdili. Nad rámec nutného odůvodnění soud podotknul, že pozdější vývoj po vydání napadených rozhodnutí, který se žalobci snažili prokázat předloženými důkazy, jež soud shledal nadbytečnými, nasvědčuje tomu, že rozhodnutí o připojení na danou stavbu dokonce ani nebylo potřeba, protože ulice N. K. ani není místní komunikací.
31. Ve stavebním řízení měly správní orgány povinnost posuzovat podmínku zajištění příjezdu ke stavbě podle § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Tím je myšlen příjezd z veřejné komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 186/2012 - 39). Správní orgány vycházely z předpokladu, že stavebník je povinen prokázat své oprávnění připojit stavbu k pozemní komunikaci veřejnoprávním titulem - rozhodnutím o připojení.
32. Námitky žalobců směřují pouze k otázce zákonnosti resp. nicotnosti rozhodnutí o připojení, samotnou (ne)existenci příjezdu z veřejné komunikace ve smyslu § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona žalobci nenapadají. Jinými slovy mezi účastníky řízení není sporu o tom, že přístup ke stavbě je možný po komunikaci, jež je veřejně přístupná.

Ostatně i pro samotné žalobce (coby sousedy stavebníka) tato komunikace zajišťuje přístup k jejich pozemkům a k jejich stavbě rodinného domu. Žalobci ve správním ani soudním řízení neuváděli a nedokládali, že by zajištění příjezdu ke stavbě rodinného domu jejich souseda nebylo reálně možné (např. z technických či jiných důvodů). Žalobci namítají, že stavebnímu úřadu nemohlo pro zjištění o naplnění podmínky zajištění příjezdu ke stavbě pro účely vydání stavebního povolení [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona] posloužit rozhodnutí o připojení. Zajištění příjezdu ke stavbě tak žalobci nezpochybňují z hlediska faktického, ale z hlediska právního.

33. Rozhodnutí o připojení by bylo bezesporu nezbytnou podmínkou pro vydání stavebního povolení v případě, že by bylo rozhodováno o připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení (§ 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích). V takovém případě by za dostatečné naplnění podmínky zajištění příjezdu ke stavbě pro účely vydání stavebního povolení bylo možné považovat zjištění stavebního úřadu, že v době jeho rozhodování o povolení stavby bylo vydáno rozhodnutí o připojení a toto rozhodnutí bylo pravomocné.
34. Napojování sousedních nemovitostí na účelové komunikace není v zákoně o pozemních komunikacích upraveno. Z toho vyplývá, že otázku připojení nemovitosti k účelové komunikaci bude hodnotit stavební úřad na základě stavebního zákona a v takovém případě vydání a právní moc rozhodnutí o připojení stavby nebude podmínkou pro vydání stavebního povolení.
35. Pokud neexistuje povinnost povolovat připojení pozemku stavebníka na přílehlou účelovou komunikaci, pak z logiky věci prohlášení nicotnosti rozhodnutí o připojení na pozadí skutečnosti, že pozemní komunikace N. K. není místní, ale účelovou komunikací, nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Za dostatečné naplnění podmínky zajištění příjezdu ke stavbě pro účely vydání stavebního povolení pak bude možné považovat zjištění správních orgánů, že v době jejich rozhodování o povolení stavby zde byla veřejná dopravní infrastruktura a stavebník v souladu s § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona předložil stanovisko obce coby jejího vlastníka ohledně napojení na tuto veřejnou dopravní infrastrukturu. Jak krajský soud uvedl výše, součástí správního spisu je stanovisko města Hluk ze dne 27. 5. 2019, ze kterého je zřejmé, že Rada města Hluk souhlasí s předmětnou stavbou a mimo jiné i s jejím napojením na „místní komunikaci“. Považovat stanovisko za neplatné s ohledem na nesprávné označení kategorie pozemní komunikace N. K. by bylo nepřipustným přílišným formalismem.
36. K tomu lze doplnit, že v rámci stavebního řízení byli žalobci oprávněni uplatňovat svá práva účastníků řízení podle § 114 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož *„[ú]častník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Osoba, která je účastníkem řízení podle zvláštního právního předpisu, může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první a druhé, se nepřiblíží.“*

37. Zákon tedy neumožňuje žalobcům coby účastníkům stavebního řízení uplatnění jakýchkoli námitek, ale jen takových, které jsou spojeny s přímým dotčením jejich věcného práva k nemovitým věcem zakládajícím účastenství ve stavebním řízení. Pokud tedy bylo účastenství žalobců odvozeno od dotčení jejich práv, tak právě v mezích možného dotčení těchto práv jim příslušel výkon účastnických práv v daném stavebním řízení a ochrana jejich hmotných práv. Žalobci v podané žalobě nevysvětlují, jak konkrétně se řešení zajištění příjezdu k povolované stavbě mělo projevit na jejich veřejných subjektivních právech, jak mělo jejich veřejná subjektivní práva poškodit.
38. Nebylo rovněž namístě k námitkám žalobců řešit, že dotčená pozemní komunikace nebyla stavebně povolena a má u ní být vedeno řízení o jejím odstranění. Ze spisového materiálu neplyne a žalobci ani netvrdí, že by řízení o odstranění nepovolené stavby probíhalo nebo bylo zahájeno v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Nadto žalobci v průběhu stavebního řízení ani v žalobě neuvedli podrobnější důvody, pro které by se tato otázka měla přímo dotýkat jejich vlastnického práva, a proto k ní nebylo možné přihlížet (§ 114 odst. 1 stavebního zákona).
39. K tomu lze dodat, že nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 – 71). Například Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2015, č. j. 9 As 67/2014 – 48, bodě 34, konstatoval, že *„[ž]alobní legitimace v řízení o přezkumu správního rozhodnutí podle ustanovení § 65 s. ř. s. se obecně vždy odvíjí od konkrétního poškození subjektivního veřejného práva žalobce. Opačný postup by totiž vedl k tomu, že by každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu by tak mohl kdokoliv vyvolat soudní přezkum jakéhokoliv rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo“*.
40. Značnou část žaloby věnovali žalobci námitkám, které se týkají opomenutých účastníků řízení. Těmto námitkám však nemůže krajský soud přiznat relevanci a věcně se jimi zabývat. Argumentace žalobců je vystavěna na zásahu do práv jiných osob, což jim nepřísluší namítat. Žalobci jsou oprávněni chránit pouze svá práva a nikoli cizí právní sféru. Žalobu na ochranu práv třetích osob právní řád nezná. K podání žaloby ve veřejném zájmu žalobci nejsou aktivně legitimováni (viz § 66 s.ř.s.). Žalobci tvrzenými pochybeními jsou dotčeny jen ty osoby, vůči nimž se jich správní orgán dopustil, a právě jen dotčené osoby jsou oprávněny aktivně činit kroky k odstranění takových pochybení.
41. Rovněž ve stavebním řízení se žalobci mohli domáhat pouze ochrany svých práv a vyjadřovat se v mezích stanovených zákonem k projednávané věci pouze z hledisek, která se věcně jejich konkrétních práv dotýkají. Nelze připustit, aby si účastník bezdůvodně přisvojil oprávnění chránit práva jiných účastníků řízení či jiných osob, neboť stavební zákon ani jiný právní předpis mu k tomuto oprávnění nedává (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 – 159). Jak je zřejmé ze str. 7 napadeného rozhodnutí, žalovaný se k nepřípustným námitkám ohledně opomenutých účastníků řízení vyjádřil, avšak zcela nad rámec svých povinností. Tato snaha žalovaného dodat jeho rozhodnutí na přesvědčivosti nepředstavuje vadu napadeného rozhodnutí. Žalobci si však ani v takovém případě nemohou nárokovat, aby krajský soud hodnotil, zda žalovaný vypořádal dané námitky správně, neboť jim neodpovídá žádné dotčené subjektivní právo žalobců.

42. Krajský soud dále nepovažuje prvostupňové ani napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelná z žalobci namítaného důvodu, že stavební úřad nedostatečným způsobem označil projektovou dokumentaci, podle které byla stavba povolena.
43. Posuzovaná projektová dokumentace je v prvostupňovém rozhodnutí identifikována jménem její zpracovatelky (a současně zástupkyně stavebníka ve stavebním řízení) a jejím členským číslem ČKAIT (Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě). Žalovaný se k námitce týkající se označení projektové dokumentace vyjádřil na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí. Z vyjádření žalovaného mimo jiné plyne, že prvostupňové rozhodnutí je třeba vnímat v souvislosti s obsahem správního spisu a s okolnostmi a průběhem správního řízení. Prvostupňové rozhodnutí navazuje na stavebníkem předloženou projektovou dokumentaci a je ho tedy třeba vnímat v kontextu s touto dokumentací. Projektová dokumentace se nadto označí doložkou, takže bude trvale zjištělné, jaká dokumentace se k rozhodnutí vztahuje. S tímto názorem žalovaného se krajský soud ztotožňuje. Lze k tomu poznamenat, že zákon nestanoví, jakým způsobem má stavební úřad projektovou dokumentaci do rozhodnutí inkorporovat. Podstatné tak je, aby odkazovaná projektová dokumentace byla součástí spisového materiálu dostupného účastníkům řízení, a bylo tak seznatelné, na jakou projektovou dokumentaci správní rozhodnutí odkazuje. Soudu předložený správní spis přitom obsahuje projektovou dokumentaci, o jejíž existenci žalobci nemohli nevědět a měli současně možnost nahlížet do správního spisu. Z prvostupňového rozhodnutí stejně jako ze správního spisu je tak zcela nepochybné, o jakou dokumentaci se jedná. Tvzení žalobců, že označení projektové dokumentace v prvostupňovém rozhodnutí může vést k nekontrolovatelné machinaci s podobou povolované stavby či s možným následným použitím či ověřením prakticky jakékoli projektové dokumentace je ničím nepodloženou spekulací.
44. Žalobci dále namítali, že správní orgány nepřihlédly k jejich námitkám týkajícím se umístění a stavebního řešení oken.
45. Ze správního spisu plyne, že v rámci námitek k oznámení o zahájení stavebního řízení žalobci uvedli: „*Nesouhlasíme s umístěním oken směrem k našemu pozemku. Budou rušit soukromí a pohodu bydlení v našem stávajícím domě.*“ Stavební úřad k tomu v prvostupňovém rozhodnutí poznamenal, že „*tato námitka naplňuje podstatu námitek, které mohly být uplatněny při územním řízení podle § 114 odst. 2 stavebního zákona a stavební úřad k nim nepřihlíží.*“ V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí není obsažena jakákoli argumentace žalobců týkající se umístění a stavebního řešení oken. Žalovaný na str. 8 napadeného rozhodnutí uvedl, že stavební úřad námitku týkající se umístění oken předmětné stavby správně posoudil jako námitku, ke které se nepřihlíží, neboť mohla být uplatněna již v rámci územního řízení. Pro úplnost k dané námitce dodal, že odstupové vzdálenosti stavby podle § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, jsou vyhovující, což je uvedeno již na str. 11 v prvním odstavci odůvodnění pravomocného územního rozhodnutí. Dále žalovaný vedl, že si je vědom, že určité zatížení okolí způsobuje každá stavba, avšak míra narušení kvality bydlení žalobců je již umístěnou stavbou přiměřená poměrům v lokalitě povolované stavby, tedy bydlení na vesnici, neboť potenciál oken k zásahu práva na soukromí je při dodržování základních pravidel slušnosti pouze nahodilý.
46. Z uvedeného je zřejmé, že žalobci ve správním řízení uplatnili pouze námitku týkající se umístění oken, a to obecně pojatou. Co se týká samotného věcného vypořádání této námitek, krajský soud nemá správním orgánům co vytknout. Krajský soud připomíná, že

rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek a není proto vyloučeno, aby případné mezery odůvodnění tato rozhodnutí vzájemně zaplňovala (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25).

47. Žalobci v rámci stavebního řízení neuplatnili jakékoliv námitky týkající se stavebního řešení oken (řešení jejich velikosti, členění či výplně), ačkoli jim v tom nebránila žádná objektivní překážka. Sami se tedy tímto přístupem zbavili možnosti, aby jejich námitky ohledně stavebního řešení oken byly náležitě vypořádány správními orgány a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.
48. Teprve v podané žalobě žalobci namítali, že z rozhodnutí správních orgánů ani z projektové dokumentace není zřejmé přesné stavební řešení oken předmětné stavby – konkrétně umístění, velikost či výplně a členění.
49. Pokud jde o tvrzený rozpor projektové dokumentace s vyhláškou č. 499/2006 Sb., pak v příloze č. 12 uvedené vyhlášky v části D.1.1. nazvané „Architektonicko-stavební řešení“ písm. b) je uvedeno, že výkresová část obsahuje *„výkresy stavební jámy; půdorysy základů, půdorysy jednotlivých podlaží a střech s rozměrovými kótami hlavních dělicích konstrukcí, otvorů v obvodových konstrukcích a celkových rozměrů hmoty stavby; s popisem účelu využití místností s plošnou výměrou včetně grafického rozlišení charakteristického materiálového řešení základních konstrukcí; charakteristické řezy se základním konstrukčním řešením včetně řezů dokumentujících návaznost na stávající zástavbu zejména s ohledem na hloubku založení navrhované stavby a staveb stávajících, s výškovými kótami vztaženými ke stávajícímu terénu včetně grafického rozlišení charakteristického materiálového řešení základních konstrukcí; pohledy s vyznačením základního výškového řešení, barevností a charakteristikou materiálů povrchů; pohledy dokumentující začlenění stavby do stávající zástavby nebo krajiny.“*
50. Na str. 8 technické zprávy (část projektové dokumentace D1.1.1. Architektonické řešení) je uvedeno, že výplně otvorů – okna a balkonové dveře jsou navrženy s požadovaným prostupem tepla  $U_w = 0,77 \text{ W/m}^2\text{K}$ . Ze str. 2 přílohy č. 1 technické zprávy plyne, že okna a balkonové dveře budou mít minimálně pětikomorový rám se středovým těsněním, trojsklo, teplý nekovový rámeček a stavební hloubku profilu minimálně 75 mm. Na výkresech „Pohledy I“ a „Pohledy II“ je uvedeno, že okna budou plastová, tmavě šedá. Na výkresu „Půdorys 1NP“ jsou rozměrové kóty oken v obvodových konstrukcích.
51. Námitka žalobců ohledně absence stavebního řešení oken proto není důvodná.
52. Argumentace žalobců dále vychází pouze z hypotetického předpokladu, že jakékoli řešení oken sousední stavby má vliv na okolí a na zastavitelnost a využití okolních pozemků a staveb. Nicméně z argumentace žalobců není zřejmé, jak konkrétně se velikost a způsob zasklení okenních otvorů a jejich členění může dotýkat přímo jejich pohody bydlení či zastavitelnosti pozemků a staveb v jejich vlastnictví. Takto koncipované námitce bez konkrétnějšího obsahu tak krajský soud nemůže přisvědčit.
53. Soud neshledal potřebu provádět dokazování – ve věci bylo možné vyjít z podkladů obsažených ve správním spise. Provedení důkazních návrhů žalobců jdoucích nad rámec spisového materiálu (rozhodnutí o připojení a sdělení k podnětu na přezkoumání rozhodnutí o povolení zřízení sjezdu ze dne 12. 5. 2020) nepovažoval soud za nezbytné, a to z důvodu jejich nadbytečnosti. O postoupení podnětu žalobců na přezkoumání rozhodnutí o připojení příslušnému správnímu orgánu neměli účastníci řízení (ani soud)

pochybnosti. Postoupení podnětu žalobců je však pro posouzení věci irrelevantní. Jak bylo uvedeno výše, správní orgány vycházely ze zásady presumpce správnosti a zákonnosti rozhodnutí o připojení a otázka nicotnosti rozhodnutí o připojení nebyla pro projednávanou věc rozhodná. Rovněž není sporné, že stavební úřad vycházel z rozhodnutí o připojení, které bylo jedním z podkladů již v rámci územního řízení, jak je krajskému soudu ostatně známo z jeho úřední činnosti. Provedení těchto důkazů by tak nemohlo mít vliv na výše učiněné závěry soudu a přispět k dalšímu objasnění věci.

## V. Závěr a náklady řízení

54. Krajský soud na základě všech výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobci před soudem neuspěli (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, však žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu je nelze přiznat (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
56. Pokud se jedná o výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení, podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost a ani zde nejsou žádné důvody zřetele hodné, nemohly jim vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

## Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 22. 9. 2022

Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu

