



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et. Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobce: **JUDr. Ing. P. H.**
bytem X

proti

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 5. 5. 2022, č. j. 055802/2022/KUSK,

takto:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2022, č. j. 055802/2022/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. N.

Městského úřadu Jesenice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 8. 2. 2022, č. j. MUJ/01637/2022/HaJ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím zamítl žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí o dělení a scelení pozemků parc. č. st. XA, XB, XC, XD, XE, XF v katastrálním území X (dále jen „dotčené pozemky“; všechny níže uváděné pozemky se nacházejí v témže katastrálním území).

Obsah žaloby

2. Žalobce předně namítá, že podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí bylo závazné stanovisko Městského úřadu Černošice, odboru územního plánování (dále jen „dotčený orgán“), ze dne 3. 2. 2022, č. j. MUCE 32384/2022 OUP (dále jen „závazné stanovisko z roku 2022“), které však dotčený orgán nevydal v zákonné lhůtě. Žádost o vydání závazného stanoviska byla dotčenému orgánu doručena dne 7. 1. 2022. Závazné stanovisko z roku 2022 však bylo žalobci doručeno prostřednictvím pošty až dne 8. 2. 2022. Podle § 4 odst. 10 (*patrně myšlen odst. 9 – pozn. soudu*) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) přitom platí, že se závazné stanovisko považuje za souhlasné a bez připomínek, pokud nebylo vydáno ve lhůtě. Na poštovní obálce ani doručeném stejnopisu nebylo uvedeno ani datum vypravení. Třebaže v té době měl žalobce datovou schránku, což v žádosti uvedl, do níž měl dotčený orgán podle § 19 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) doručovat primárně, bylo závazné stanovisko z roku 2022 nesprávně doručováno poštou.
3. Žalovaný dále pochybil, pokud odvolání nevyhověl alespoň částečně, jelikož existují pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 8. 2020, č. j. MěÚJ/09219/2020/HaJ (dále jen „územní rozhodnutí ke komunikaci“), a žalovaného ze dne 1. 2. 2021, č. j. 014119/2021/KUSK, o umístění komunikace a inženýrských sítí na dotčených pozemcích. Správní orgány pochybily i tím, pokud nevydaly pozitivní rozhodnutí ohledně návrhu dělení pozemků, které nejsou dotčeny zemědělskou půdou, tedy navrhovaných pozemků označených pod čísly 3 - 7. Žalobce doplňuje, že v projektové dokumentaci pro územní řízení ve věci vybudování místní obslužné komunikace se vychází z dělení, kterého se žalobce domáhal.
4. Napadené rozhodnutí a ani vydaná závazná stanoviska neobsahují vyčerpávající závaznou část a řádné odůvodnění. Podle žalobce je nedostatečné, pokud dotčené orgány pouze odkáží na opatření obecné povahy či „ofotí“ část územního plánu obce Vestec. V napadeném rozhodnutí nejsou opatření obecné povahy ani specifikována. Žalovaný nezdůvodnil, proč je nutné vytvořit nepřístupný pozemek trojúhelníkového tvaru, když i pozemek ve II. třídě ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) může být využíván jako sad, zelená plocha, vinice či krajinný prvek. Přitom takto může být pozemek u komerčního objektu užíván. Touto odvolací námitkou se žalovaný nezabýval. Napadené rozhodnutí je dále v rozporu s § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 360/2021 Sb. (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) a § 12 odst. 1 písm. b) a odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“).
5. Podkladem pro vydání závazných stanovisek byly Zásady územního rozvoje Středočeského kraje a územní plán obce Vestec. V nich není uvedeno, že by pozemek pod jedním parcelním

číslem nemohl být složený z různých bonitovaných půdně ekologických jednotek (dále jen „BPEJ“). Od nich se přitom odvíjí zařazení do tříd ochrany ZPF a v důsledku toho i možnost zastavění. Žalovaný nerozlišuje ani mezi scelováním pozemků a jejich dělením. Pokud by stavební úřad žádosti vyhověl alespoň zčásti, sporným by zůstalo pouze dělení části pozemku parc. č. XD a části pozemku parc. č. XE při jejich jihozápadní hranici.

6. Nepodloženým zůstal závěr o přístupu na zemědělskou plochu trojúhelníkového tvaru ze sousedního pozemku. Jeho vlastníkem je totiž fyzická osoba, která může pozemek užívat i jako zahradu či zelenou plochu. Nadto pozemek trojúhelníkového tvaru by bylo obtížné obhospodařovat moderní mechanizací, i když by byl zajištěn přístup ze sousedního pole. Z těchto důvodů je vhodnější vytvoření pozemků obdélníkového tvaru částečně stavebních a částečně tvořených zemědělskou plochou, která by byla přístupná z přilehlé zastavitelné plochy OK. Napadené rozhodnutí nepřiměřeně zasahuje do práv žalobce.

Vyjádření k žalobě

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatuje, že lhůta je stanovena pro vydání závazného stanoviska, nikoli pro jeho doručení. Na poštovní obálku se „vypraveno“ neoznačuje. Žalovaný sice uznává pochybení při doručování závazného stanoviska z roku 2022 poštou namísto do datové schránky, avšak nejde o takovou vadu, pro kterou by nebylo možné považovat závazné stanovisko za doručené ve lhůtě. Závazné stanovisko z roku 2022 bylo podáno k poštovní přepravě dne 7. 2. 2022 (tj. v poslední den třicetidenní lhůty) a žalobce si jej vyzvedl, přičemž nemohla být jeho práva zkrácena.
8. Dle názoru žalovaného není možné žádosti žalobce vyhovět pouze částečně, neboť záměr je nutné posuzovat jako celek. Žalobcův záměr není v souladu s územním plánem, protože částečně zasahuje i do nezastavitelného území na zemědělskou plochu. Žalovaný nekopíroval územní plán, ale konkrétně uvedl regulativy, které se záměru týkají. Závazné stanovisko má výrokovou část i odůvodnění.
9. O nepřístupném pozemku hovoří jen žalobce. Zemědělské pozemky jsou v současnosti obdělávány a není důvod, proč by neměla být zbylá část v nezastavěném území obdělávána i nadále. Žalovaný interpretoval pouze to, co předepisuje územní plán. V závazném stanovisku se posuzuje záměr z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování, nikoliv s vyhláškami. Žalovaný přitakává, že je zcela běžné, že pozemek má více BPEJ, ale BPEJ označují kvalitu zemědělské půdy (nikoli její kulturu). Proto žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
11. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 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.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlídnout i bez námitky, neshledal.
12. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání za současného splnění podmínek pro rozhodnutí bez jednání i dle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili (byť žalovaný implicitně). Soud sám neshledal důvod k nařízení jednání, neboť pro posouzení věci si vystačil s obsahem správního spisu. Naprostá většina

žalobcem přiložených listin k žalobě byla jeho součástí. Ze smlouvy o spolupráci a úhradě kompenzačního příspěvku na vybudování navazující základní infrastruktury obce uzavřené mezi obcí Vestec a právní předchůdkyní žalobce soud nevycházel, neboť žalobce jí argumentoval ve vztahu k námitkám, které nejsou v tomto soudním řízení přípustné [směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu ze dne 11. 5. 2020, č. j. MUCE 29648/2020 OUP (dále jen „závazné stanovisko z roku 2020“), které soud nepřezkoumává – viz dále]. Dokazovat nebylo třeba ani rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 2. 2021, č. j. 014119/2021/KUSK, jelikož mezi účastníky nebylo zpochybněno, že by územní rozhodnutí ke komunikaci nenabývalo právní moci, a ani že by jej specifikované rozhodnutí žalovaného změnilo v rozsahu podstatném pro nyní projednávanou věc.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

13. Žalobce žádostí ze dne 22. 12. 2021 požádal o vydání rozhodnutí o dělení a scelování dotčených pozemků. Žádost učinil v návaznosti na územní rozhodnutí ke komunikaci ve spojení s odvolacím rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 2. 2021, č. j. 014119/2021/KUSK. Výsledná úprava dělení a scelování by dle žalobce měla odpovídat projektové dokumentaci k územnímu rozhodnutí ke komunikaci. Žalobce k žádosti připojil mimo jiné i souhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu z roku 2020, které bylo vydáno podle § 96b stavebního zákona pro záměr – dělení a scelování pozemků včetně umístění stavby komunikace a inženýrských sítí na dotčených pozemcích (dále jen „závazné stanovisko z roku 2020“). Podle situačního výkresu, jenž je přílohou závazného stanoviska z roku 2020, měly být mimo jiné pozemky parc. č. XE a XD děleny tak, že by v jejich jihozápadní části vznikl pozemek trojúhelníkového tvaru (část. č. 9). Avšak podle žalobcem nově dodaných situačních výkresů pro územní řízení o dělení a scelování dotčených pozemků by měly v této části vzniknout pozemky obdélníkového tvaru.
14. Dne 4. 1. 2022 vyzval stavební úřad žalobce k doložení závazného stanoviska dotčeného orgánu, neboť se žalobcem předložený záměr odchyluje od záměru, k němuž bylo vydáno závazné stanovisko z roku 2020.
15. Dne 7. 1. 2022 byla dotčenému orgánu doručena žalobcova žádost o změnu závazného stanoviska k dělení a scelování dotčených pozemků. Žalobce uvedl, že dotčený orgán vydal závazné stanovisko z roku 2020, kterým v plném rozsahu vyhověl žádosti jeho právní předchůdkyně, avšak žalobce jako současný vlastník dotčených pozemků požaduje jiné rozdělení pozemků parc. č. XD a XE. Dle žalobce předchozí žadatelka pochybila, pokud požadovala, aby se na části pozemků parc. č. XD a XE vytvořil pozemek trojúhelníkového tvaru bez právně zajištěného přístupu, jenž by měl být nadále využíván k zemědělským účelům. Vlastníkovi sousedního pozemku však nelze zabránit, aby pozemek využíval sám a přístupu na nově vytvořený pozemek bránil. Vhodnější proto bude pozemky rozdělit tak, aby vznikly pozemky pravidelného obdélníkového tvaru. Pokud budou pozemky zčásti ve II. třídě ochrany ZPF, pak v této části budou nezastavitelné se zelenou plochou. V závěru žalobce uvedl adresu pro doručování a ID jeho datové schránky.
16. Podle závazného stanoviska z roku 2022 je žalobcův záměr z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování nepřípustný. V odůvodnění dotčený orgán uvedl, že podle územního plánu obce Vestec se pozemky parc. č. XF, XA,

XC a XB nacházejí v zastavěném území v ploše S – plochy smíšené obytné. Převážná část pozemku parc. č. XD a část pozemku parc. č. XE se nachází v zastavitelné ploše označené „Z15B“ v ploše OK – plochy občanského vybavení – komerční zóna (OK). Menší části pozemků parc. č. XD a XE na jihozápadní straně leží v nezastavěném území v ploše NZ – plochy zemědělské (NZ). Z regulativů územního plánu vyplývá, že části pozemků, které jsou v ploše NZ, nemohou být zahrnuty do nově vznikajících pozemků s předpokladem využití pro občanské vybavení – komerční zónu. Upravená parcelace v částech pozemků označených č. 1, 2 a 3 je proto v rozporu s územním plánem. Ostatní části záměru podmínkám územního plánu odpovídají.

17. Dne 8. 2. 2022 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, jímž žádost žalobce zamítl dle § 149 odst. 6 správního řádu.
18. Žalobce napadl prvostupňové rozhodnutí odvoláním, v němž brojil proti pochybením při doručování závazného stanoviska z roku 2022 (*k těmto námitkám viz předchozí body tohoto rozsudku*), a dále namítl, že části pozemků, které jsou ve II. třídě ochrany ZPF, by chtěl využít jako zahradu, ovocný sad či trvalý travní porost u staveb občanské vybavenosti či staveb pro tělovýchovu a sport. Není si vědom žádné zákonné normy, podle které má při dělení pozemků dotčený orgán zamezit oddělení části pozemku s různými BPEJ. Žalobce rovněž namítl vady závazného stanoviska z roku 2020. Poukázal také na to, že byl postaven do nepříjemné situace, neboť by musel zajistit přístup na nově vytvořený trojúhelníkový pozemek a zároveň by se zastavitelnost nových pozemků č. 1 a 2 počítala z menší výměry. Každý vlastník žalobcem vytvořených pozemků č. 1 až 3 si bude vědom skutečnosti, že zemědělskou plochu nemůže zastavět a že ji lze využít jen zákonem stanoveným způsobem. K odvolání žalobce přiložil mimo jiné i foto obálky, v níž mu mělo být doručováno závazné stanovisko z roku 2022 a na níž je patrné razítko s datem podání dne 7. 2. 2022.
19. Žalovaný závazným stanoviskem ze dne 7. 3. 2022, č. j. 031004/2022/KUSK, potvrdil závazné stanovisko z roku 2022 (dále jen „potvrzující závazné stanovisko“). Uvedl v něm, že v nezastavěném území nelze vymezit nové pozemky zastavitelných ploch či zastavěného území, neboť jejich funkce jsou neslučitelné. Přiřazením k zastavitelné ploše by se staly součástí stavebního pozemku, čímž by byla změněna i jejich funkce z nezastavěného/nezastavitelného pozemku na zastavěný, což lze učinit jen změnou územního plánu. Žalobcem navržená parcelace nerespektuje funkční využití ploch stanovených územním plánem. Z razítka pošty je patrné, že závazné stanovisko z roku 2022 bylo podáno k poštovní přepravě dne 7. 2. 2022, tj. bylo vydáno poslední den 30denní lhůty. Dotčený orgán sice měl doručovat přednostně do datové schránky žalobce, avšak ze spisu vyplývá, že si žalobce závazné stanovisko z roku 2022 vyzvedl, tudíž jeho práva nebyla zkrácena. Žalobci nevzniká povinnost „trojúhelníkový“ pozemek zpřístupnit, protože se předpokládá, že bude i nadále součástí zemědělské plochy nacházející se jižně od záměru. Procento zastavitelnosti by se vypočítávalo jen ze zastavěné/zastavitelné plochy, nikoliv i z té v nezastavěném území.
20. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v zásadě převzal závěry uvedené v potvrzujícím závazném stanovisku a odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Posouzení žalobních bodů

Vydání závazného stanoviska z roku 2022

21. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce, zdali v důsledku zvoleného způsobu doručování závazného stanoviska z roku 2022 nebyly splněny podmínky pro vydání fiktivního závazného stanoviska dotčeného orgánu *ex lege*.
22. Podle § 19 odst. 1 věty první správního řádu „[p]ísemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky.“ Dle odstavce druhého citovaného ustanovení „[n]ení-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.“ Dle odstavce čtvrtého věty před středníkem shodného ustanovení pak platí, že „[n]evylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.“
23. Podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu „Vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:““
24. Podle § 149 odst. 1 správního řádu „[z]ávazné stanovisko je 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. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.“ Dle odstavce čtvrtého daného ustanovení „[s]právní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska vydá závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.“
25. Podle § 154 správního řádu „[j]estliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.“
26. Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona „[o] prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a dotčený orgán vyrozumí o této skutečnosti žadatele. Jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmíněk.“
27. Podle § 17 odst. 1 věty druhé a třetí zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o elektronických úkonech“) „[u]možňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.“ Dle odstavce druhého citovaného ustanovení „[p]řipouští-li jiné právní předpisy doručování prostřednictvím datových schránek, pořadí způsobů doručování stanovené těmito právními předpisy zůstává ustanovením odstavce 1 nedotčeno.“

28. Podkladem prvostupňového rozhodnutí bylo závazné stanovisko z roku 2022 vydané dotčeným orgánem podle § 96b stavebního zákona. Předně je třeba uvést, že závazné stanovisko není správním rozhodnutím vydávaným podle části druhé a třetí správního řádu, nýbrž je úkonem prováděným podle části čtvrté téhož zákona [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150, č. 2381/2011 Sb. NSS]. Nicméně i tak je při vydávání závazného stanoviska možné obdobně postupovat dle vypočtených ustanovení z části druhé a třetí správního řádu, případně přiměřeně použít i další ustanovení správního řádu, jsou-li potřebná (viz § 154 správního řádu).
29. Podle § 149 odst. 4 správního řádu je dotčený orgán povinen vydat závazné stanovisko v zásadě bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od podání žádosti. Prodloužení lhůty není v projednávané věci relevantní (ohledání na místě nebylo prováděno a ze spisu nevyplývá, že by šlo o zvlášť složitý případ). V § 149 správního řádu se však již neuvádí, co se rozumí *vydáním závazného stanoviska*. Podle soudu je nutné vyjít z přiměřené aplikace § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, jenž vymezuje okamžik, kdy je vydáno správní rozhodnutí. I v případě závazných stanovisek má totiž okamžik jejich vydání zásadní význam (např. z hlediska nečinnosti dotčeného orgánu), a proto musí být jednoznačně určitelný. V posuzovaném případě tak připadá do úvahy vymezení okamžiku vydání závazného stanoviska z roku 2022 předáním jeho stejnopisu dotčeným orgánem k doručení podle § 19 správního řádu.
30. Dále nelze odhlédnout ani od smyslu a účelu zakotvení lhůt pro vydávání závazných stanovisek a fikce závazných stanovisek ve stavebním zákoně. Z důvodové zprávy k zákonu č. 403/2020 Sb., jímž se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a jímž byly tyto změny přijaty, lze seznat, že nová právní úprava měla reagovat zejména na průtahy ve správním řízení způsobené vydáváním závazných stanovisek. Proto byly stanoveny jasné lhůty pro jejich vydání a důsledek nedodržení lhůt (tj. fikce souhlasného závazného stanoviska). Zároveň ale platí, že by k fikci závazného stanoviska mělo docházet jen výjimečně, protože dotčený orgán v takovém případě neposoudil záměr z hledisek jím chráněných veřejných zájmů, což nelze považovat za žádoucí. S ohledem na to by uplatnění fikce mělo nastat skutečně až v případech, pokud dotčený orgán lhůty pro vydání závazného stanoviska nedodrží a je nečinný.
31. V nyní řešené věci lze poukázat na to, že dotčený orgán závazné stanovisko z roku 2022 doručil stavebnímu úřadu již dne 4. 2. 2022, tj. v rámci lhůty pro vydání závazného stanoviska. Závazné stanovisko je přitom závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu vedoucího správní řízení. Vůči účastníkovi směřuje až prostřednictvím finálního správního aktu (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, č. 1786/2009 Sb. NSS). Proto se soudu v nyní řešené věci jeví jako klíčové, pokud se závazné stanovisko z roku 2022 dostalo ve lhůtě do dispozice stavebního úřadu, který tak mohl pokračovat ve správním řízení, neboť odpadla překážka, pro kterou bylo přerušeno. Za této situace nelze hovořit o nečinnosti dotčeného orgánu a dovolávat se fikce závazného stanoviska. Soud však dodává, že ke shodnému závěru by dospěl i tehdy, pokud by posuzoval striktně pouze to, zda dotčený orgán vypravil závazné stanovisko z roku 2022 ve lhůtě pro jeho vydání žalobci.
32. Dotčený orgán doručoval závazné stanovisko z roku 2022 žalobci prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Z žalobcem předložené obálky, v níž mu bylo závazné

stanovisko z roku 2022 doručováno, je zřetelně vidět podací razítko pošty s datem 7. 2. 2022. Mezi účastníky není sporu o tom, že dotčenému orgánu začala plynout lhůta 30 dnů pro vydání závazného stanoviska ode dne 7. 1. 2022, kdy byla dotčenému orgánu doručena žalobcová žádost. Konec lhůty tak připadl na den 7. 2. 2022, tedy dotčený orgán předal závazné stanovisko z roku 2022 k poštovní přepravě poslední den lhůty. Žalobce se mýlí, pokud se domnívá, že závazné stanovisko musí být ve lhůtě pro jeho vydání i doručeno, neboť na základě § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu lze dovodit, že postačí, pokud jej dotčený orgán v běžící lhůtě předá k doručení. Avšak nelze pominout, že správní řád v § 19 a též zákon o elektronických úkonech v § 17 upřednostňují doručování do datové schránky, má-li ji adresát zřízení. Přitom žalobce ID své datové schránky v žádosti o vydání závazného stanoviska uvedl a správní orgány nezpochybňují, že by ji v té době neměl zpřístupněnu. Dle výše citované právní úpravy tak byl dotčený orgán povinen doručit závazné stanovisko z roku 2022 do datové schránky žalobce, avšak neučinil tak.

33. Soud nepřehlédl, že dotčený orgán doručoval závazné stanovisko z roku 2022 na doručovací adresu, kterou žalobce ve své žádosti též uvedl. Podle § 19 odst. 4 správního řádu přitom má správní orgán doručovat na adresu, kterou mu účastník řízení sdělí (zde lze odhlédnout od toho, že při vydávání závazného stanoviska se nevede správní řízení, a proto nelze hovořit o žalobci jako účastníkovi řízení o vydání závazného stanoviska). NSS však dovodil, že adresa pro doručování zvolená účastníkem řízení podle § 19 odst. 4 správního řádu nemůže vyloučit doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, má-li adresát rozhodnutí datovou schránku zřízenou a zpřístupněnou (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 – 95). Lze proto uzavřít, že dotčený orgán skutečně pochybil, pokud závazné stanovisko z roku 2022 žalobci nedoručil do jeho datové schránky.
34. Soud však dospěl k závěru, že i přes pochybení dotčeného orgánu, které je namístě mu vytknout, bylo v posuzované věci závazné stanovisko z roku 2022 žalobci z materiálního hlediska doručeno (viz následující body tohoto rozsudku), čímž došlo ke zhojení shledané vady, a závazné stanovisko z roku 2022 je nutné považovat za vydané ve lhůtě podle § 149 odst. 4 správního řádu.
35. Z doručenky připojené k závaznému stanovisku z roku 2022 ve správním spisu dotčeného orgánu soud zjistil, že si doručovanou písemnost žalobce osobně vyzvedl dne 8. 2. 2022, tj. již následující den po odeslání dotčeným orgánem. Sám žalobce uznává, že mu tímto způsobem uvedeného dne bylo závazné stanovisko z roku 2022 doručeno. NSS ve své judikatuře zdůrazňuje, že *„nerespektování zákonem stanovených pravidel pro doručování nemůže mít vliv na účinnost doručení, pokud adresát písemnost převzal, a mohl se s jejím obsahem fakticky seznámit. Na straně jedné je totiž nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), ale na druhé straně nelze přijmout formalistický přístup, je-li naplněna materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti (v podrobnostech srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95, a další v něm citovanou judikaturu). Pokud tedy měl žalobce prokazatelně možnost se s obsahem rozhodnutí seznámit, je třeba tuto skutečnost považovat za doručení se všemi jeho účinky.“* (viz rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2015, č. j. 1 Afs 95/2015 – 36, bod 13, či obdobně rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 – 88, bod 17). V již výše odkazovaném rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 – 95, NSS uzavřel, že nemůže být pochyb o tom, že napadené správní rozhodnutí bylo v materiálním smyslu doručeno a že nabylo právní moci (důraz přidán), pokud se prokazatelně dostalo do dispozice adresáta. Z toho dle soudu vyplývá,

že rozhodnutí je nutné považovat i za vydané podle § 71 odst. 2 správního řádu, jestliže mohlo nabýt právní moci dle § 73 odst. 1 téhož zákona, neboť z povahy věci nemůže nabýt právní moci rozhodnutí, které ani nebylo vydáno.

36. Soud neshledal důvod, pro který by nebylo možné vztáhnout shora uvedené judikatorní závěry i na vydání závazného stanoviska, pokud dotčený orgán žadateli závazné stanovisko nedoručil preferovaným způsobem dle § 19 správního řádu, ale současně je nezpochybnitelné, že si žadatel závazné stanovisko vyzvedl a mohl se seznámit s jeho obsahem. V situaci, kdy se žalobce s obsahem závazného stanoviska z roku 2022 prokazatelně seznámil, mělo doručení veškeré právní účinky. V takovém případě již nelze argumentovat tím, že závazné stanovisko z roku 2022 nebylo vůbec vydáno. K opačnému závěru by soud dospěl leda tehdy, bylo-li by závazné stanovisko žalobci nesprávně doručováno a správní orgány by závazné stanovisko považovaly za doručené fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2013, č. j. 4 As 6/2013 – 28). K tomu však v projednávané věci nedošlo, neboť si žalobce písemnost osobně převzal druhý den po odeslání.
37. Jelikož došlo k materiálnímu doručení závazného stanoviska z roku 2022 žalobci a dotčený orgán jej vypravil ve lhůtě pro jeho vydání, nevidí soud důvod pro aplikaci § 4 odst. 9 stavebního zákona o fiktivním závazném stanovisku. Poukazuje-li žalobce na to, že na doručované písemnosti nebyl vyznačen údaj o datu vypravení, zdejší soud již v minulosti dovodil, že nejde o pochybení, které by mělo za následek nezákonnost správního rozhodnutí, zde závazného stanoviska (viz rozsudek ze dne 22. 9. 2011, č. j. 44 A 3/2011-60, a argumentaci v něm uvedenou). S ohledem na shora vysvětlené není tato námitka důvodná.

Náležitosti a přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a závazných stanovisek

38. Jelikož soud dovodil, že závazné stanovisko z roku 2022 bylo vydáno ve lhůtě, proč se neuplatnila fikce dle § 4 odst. 9 stavebního zákona, mohl se dále zabývat námitkami, které směřují proti obsahu podkladových aktů a též napadeného rozhodnutí.
39. Předně ale musí soud konstatovat, že podkladem pro vydání prvostupňového a napadeného rozhodnutí bylo závazné stanovisko z roku 2022 a potvrzující závazné stanovisko, tj. nikoli závazné stanovisko z roku 2020, které tak nemůže být předmětem soudního přezkumu v nyní projednávané věci. Námitky proti němu měly být uplatněny v případném přezkumu správního rozhodnutí, pro nějž bylo podkladem. V tomto soudním řízení se jím soud tudíž nemůže zabývat.
40. Podle žalobce neobsahují potvrzující závazné stanovisko a ani závazné stanovisko z roku 2022 vyčerpávající závaznou část a řádné odůvodnění. Nedostatečně odůvodněno zůstalo i napadené rozhodnutí. Dle žalobce se žalovaný nezabýval všemi odvolacími důvody.
41. Podle § 149 odst. 2 správního řádu „[z]ávazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.“
42. Ve stejné míře obecnosti, v jaké žalobce vymezil žalobní námitku ohledně nedostačující závazné části, soud uvádí, že závazná stanoviska v závazné části obsahují příslušná ustanovení

zákona, na základě nichž byla vydána, a stejně tak i řešení otázky, která byla jejich předmětem. Správní orgány vymezily, jaký záměr posuzovaly, z jakých hledisek tak učinily a na základě jakých právních předpisů k závěru o nepřipustnosti záměru dospěly. Z hlediska náležitostí závazné části závazných stanovisek nelze správním orgánům nic vytknout.

43. V návaznosti na § 149 odst. 2 správního řádu nelze mít o nutnosti řádného odůvodnění závazného stanoviska žádných pochyb. Již v minulosti (kdy správní řád ještě neupravoval náležitosti odůvodnění závazného stanoviska) NSS dovedl, že obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí, protože jedině tak bude možné přezkoumat jeho zákonnost ve správním soudnictví podle § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Závazná stanoviska jakožto podkladové akty jsou přitom ze samostatného soudního přezkumu vyloučena, proč je soud může v návaznosti na uplatněné žalobní námitky přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí, které je závazným stanoviskem podmíněno (viz rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS).
44. Z vydaných závazných stanovisek plyne, že záměr žalobce spočívající v dělení a scelování dotčených pozemků má být nepřipustný proto, že se některé části dotčených pozemků podle územního plánu obce Vestec nacházejí v nezastavěném území v ploše NZ – plochy zemědělské, proč je tyto části dotčených pozemků nemohou být zahrnuty do nově vznikajících pozemků s předpokladem využití pro občanské vybavení – komerční zónu. V potvrzujícím závazném stanovisku žalovaný rozvedl, že přiřazením k zastavitelné ploše by se staly součástí stavebního pozemku, čímž by byla změněna i jejich funkce z nezastavěného/nezastavitelného pozemku na zastavěný. Žalobcem navržená parcelace tak nerespektuje funkční využití plochy NZ. V napadeném rozhodnutí není nic nad rámec shrnutého uvedeno.
45. Nejprve je třeba uvést, že správní orgány nepochybily, pokud v odůvodnění závazných stanovisek citovaly relevantní části územního plánu obce Vestec, jelikož mimo jiné ve vztahu k němu hodnotily souladnost žalobcem předloženého záměru. Soud proto nemohl přisvědčit žalobci, že by na něj pouze bez bližší specifikace odkázaly. Správní orgány identifikovaly plochy s rozdílným způsobem využití, do nichž žalobcův záměr zasahuje, a vložily, proč s nimi dle jejich názoru žalobcův záměr částečně koliduje. Není ani pravdou, že by opatření obecné povahy nebylo specifikováno v napadeném rozhodnutí, protože žalovaný na straně druhé odůvodnění shrnul závěry potvrzujícího závazného stanoviska, včetně odkazu na územní plán obce Vestec, z nichž poté vyšel. V tomto směru soud žalobcem namítané vady neshledal.
46. Soud naopak přisvědčuje žalobci v tom, že žalovaný nedostatečně odůvodnil, proč je záměr žalobce v rozporu s územním plánem obce Vestec, resp. ani dotčené orgány se tím hlouběji nezabývaly. Žalobce v žalobě namítá (a činil tak již v odvolání), že části dotčených pozemků, které zasahují do plochy NZ – plochy zemědělské, nehodlá zastavět, naopak že by tyto části mohly být i nadále využívány v souladu s účely užívání ZPF. Správní orgány pouze vyšly z předpokladu, že žalobce plánuje na dotčených pozemcích vystavět komerční zónu, což je neslučitelné s přípustným využitím plochy NZ.

47. Ve správním spisu však nejsou založeny podklady, které by dokládaly, jaký konkrétní stavební záměr by chtěl žalobce na dotčených pozemcích vybudovat. Správní orgány toliko předpokládaly, že části dotčených pozemků, nacházející se v nezastavěném území, budou též využívány jako plochy pro občanské vybavení – komerční zónu. Avšak již nikterak neuvádějí, jak k tomuto svému závěru dospěly a o jaké podklady své úvahy opírají. Nelze pominout, že předmětem žádosti žalobce byl záměr spočívající v dělení a scelování dotčených pozemků. Jako takový jej měly správní orgány i posuzovat. Pokud své závěry o nepřipustnosti záměru založily na možných budoucích stavebních aktivitách žalobce, nezdůvodnily, proč by samotné dělení a scelení dotčených pozemků mohlo vytvořit prostor pro výstavbu, jež by byla s územním plánem v rozporu.
48. Podle § 82 odst. 1 stavebního zákona „[r]ozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků.“
49. Podle § 96b odst. 3 stavebního zákona „[v] závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.“
50. Ve vedeném správním řízení bylo rozhodováno o tom, zdali je přípustné navrhované dělení a scelování dotčených pozemků, konkrétní stavební závěr žalobce však ještě posuzován nebyl. O něm nelze ze správního spisu nic bližšího zjistit. V územním rozhodnutí o dělení a scelování pozemků stavební úřad nestanoví podmínky pro realizaci budoucího stavebního záměru na dělených a scelovaných pozemcích (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 217/2021 – 43). Stavební úřad a dotčený orgán mají v zásadě posuzovat jen samotné dělení a rozdělení dotčených pozemků a důsledky tohoto administrativního úkonu. Přitom rozdělením či scelením pozemků ještě nedochází ke změně druhu pozemku či ke změně účelu využívání. V současnosti jsou pozemky parc. č. XD a XE vedeny v katastru nemovitostí jako orná půda. Tento stav by zůstal zachován i po případném rozdělení a scelení. Ke změně by mohlo dojít až v návaznosti na další správní řízení vedená ve věci již přesně určeného záměru žalobce, k němuž by si musel opatřit území rozhodnutí o umístění stavby či rozhodnutí o změně využití území podle § 79, resp. § 80 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2022, č. j. 10 As 91/2021 – 40). Soud si je vědom toho, že NSS v rozsudku ze dne 6. 1. 2021, č. j. 4 As 226/2020 – 22, v bodě 33, dovodil, že již v územním řízení ohledně přípravné dopravní a technické infrastruktury lze zkoumat souladnost navazujícího stavebního záměru (např. výstavby rodinných domů) s územním plánem a právními předpisy, pokud jsou posuzovaný záměr a navazující výstavba neoddělitelně spjatý. V projednávané věci však ze správního spisu nelze dovodit žádné podrobnosti o budoucím záměru žalobce, protože soud ani nemůže přezkoumat závěry správních orgánů. Nadto samotné rozdělení a scelení dotčených pozemků ještě nepředznamenává, jak konkrétně budou tyto pozemky v budoucnu využity. Nelze hovořit o neoddělitelném sepjetí s realizací komerční zóny, neboť žalobcem navrhované dělení a scelování dotčených pozemků nevylučuje jejich užívání v souladu s platnou územně plánovací dokumentací.
51. Soudu není z odůvodnění napadeného rozhodnutí ani z odůvodnění závazných stanovisek zřejmé, na základě čeho správní orgány dospěly k závěru, že žalobce bude využívat části dotčených pozemků v rozporu s přípustným využitím plochy NZ dle územního plánu obce Vestec. Nijak nekonkretizovaly, z čeho usuzují, že i části dotčených pozemků v nezastavěném území žalobce zastaví. Žalobce se v odvolání naopak bránil tím, že by

přírodní využití těchto ploch chtěl zachovat. Regulativy, které správní orgány citovaly a které se týkají plochy NZ, přitom mezi hlavní využití řadí i „*přírodní plochy krajinného, nezastavitelného zázemí obce, včetně veškerých přírodních prvků krajiny*“, případně mezi přípustné využití i „*účelové komunikace, pěší a cyklistické stezky, hipostezky*“. Správní orgány měly důkladněji vysvětlit, proč je z jejich pohledu rozdělení a scelení pozemků navrhované žalobcem s těmito konkrétními regulativy v rozporu, když žalobce uváděl, že by je v těchto částech užíval způsoby, které na první pohled nemusí být s regulativy v kolizi.

52. NSS jednoznačně dovodil, že při rozhodování o rozdělení pozemku nelze při zkoumání souladu se závazným územním plánem vycházet ze spekulací o budoucím využití části pozemku jeho vlastníky (viz rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2004, č. j. A 4/2003 – 53, č. 399/2004 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 8. 11. 2018, č. j. 6 As 389/2017 – 25, v bodě 25, NSS navázal na posledně citované rozhodnutí a dodal, že „*nelze z důvodů, které přesahují rozsah předmětného územního řízení a přímo s ním nesouvisejí, zakázat, resp. nepovolit dělení pozemků*.“ Správní orgány však v napadeném rozhodnutí ani v závazných stanoviscích blíže neodůvodnily, čím konkrétně je samotné rozdělení a scelení dotčených pozemků (nikoli budoucí stavební záměr žalobce) v rozporu s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování. Správní orgány tedy jen spekulovaly, že nově oddělené pozemky mají být zastavěny v celém rozsahu, tedy i v rozporu s přípustným využitím plochy NZ.
53. V potvrzujícím závazném stanovisku je rozvedeno, že přiřazením části dotčených pozemků v nezastavěném území k zastavitelné ploše by se tato část stala součástí stavebního pozemku, čímž by byla změněna na pozemek zastavěný. Jak ale k tomuto závěru žalovaný dospěl, nevysvětluje. Samotným schválením rozdělení a scelení dotčených pozemků by ještě nedošlo ke změně druhu pozemku a ani k vymezení nově vzniklých pozemků jako stavebních. Podle § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se stavebním pozemkem rozumí „*pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje (dále jen "společné povolení"), anebo regulačním plánem*“. K vymezení stavebního pozemku by proto musel být vydán některý z aktů, který by umísťoval a povoloval stavbu, nebo nějaký z aktů, který by měnil režim využití území. Tím ale rozhodnutí o dělení a scelení pozemků není. Nelze vyloučit, že žalobce hodlá některé z dotčených pozemků využít k vybudování staveb občanské vybavenosti, avšak žalovaný pomíjí, že stavební pozemek může být v souladu s § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vymezen i jen na části pozemku. Tedy, pokud by rozdělením vznikl pozemek, který bude podle územního plánu v části v ploše zastavitelné a v části v nezastavitelné, není vyloučeno, aby mohla být stavba umístěna toliko na zastavitelné části pozemku, aniž by tím jakkoliv byla dotčena jeho nezastavitelná část. Stavebním pozemkem totiž nemusí být nutně pozemek v podobě parcely evidované v katastru nemovitostí, ale jen příslušná část (viz § 1-3 ČÁST PRVNÍ ÚVODNÍ USTANOVENÍ. In: VÁVROVÁ, Eva, Veronika DOLEŽALOVÁ, Michal KNECHT, Vendula ZAHUMENSKÁ, Daniela KONEČNÁ, Petra HUMLÍČKOVÁ, Karel ČERNÍN a Jan STRAKOŠ. *Stavební zákon: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO183_p12006CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X).
54. Též neplatí, že by se v důsledku rozdělení pozemku stala část v nezastavěném území zastavitelnou. Regulace stanovená v územním plánu zůstává stejná a žalobce by tak musel v navazujícím správním řízení svůj záměr koncipovat tak, aby pozemek, jenž spadá do dvou ploch s rozdílným způsobem využití, užíval v příslušných částech v souladu s regulativy platnými pro tu či onu plochu. To ostatně bude předmětem posouzení v dalších řízeních.

Nadto žalovaný v potvrzujícím závazném stanovisku nezohledňuje, že již v současnosti plochy NZ a OK zasahují na pozemky parc. č. XD a XE. Pokud by chtěl žalobce realizovat svůj záměr bez rozdělení těchto pozemků na menší, musel by též zohlednit, že se části pozemků parc. č. XD a XE nacházejí v nezastavěném území. Po případném rozdělení těchto pozemků by se situace nezměnila. V zásadě na tuto skutečnost naráží žalobce i v žalobě, pokud argumentuje, že pozemky mohou být složeny z různých BPEJ. Lze totiž předpokládat, že plocha NZ na dotčených pozemcích byla vymezena právě z důvodu vyšší kvality půdy, pročez část dotčených pozemků byla zařazena i do vyšší třídy ochrany. Avšak relevantní je pro posouzení záměru regulace ploch s rozdílným způsobem využití v územním plánu, nikoli kvalita zemědělské půdy sama o sobě (byť ta byla nejspíše důvodem pro výslednou podobu regulace v územním plánu pro dotčené pozemky). Správní orgány ale řádně nezdůvodnily, proč je záměr žalobce z hlediska územního plánu nepřípustný, jak je vysvětleno výše.

55. Soud shrnuje, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť žalovaný dostatečným způsobem neodůvodnil, proč je nyní posuzovaný záměr žalobce spočívající v dělení a scelování dotčených pozemků v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací. Nadto pominul vypořádat námitku žalobce, že by části dotčených pozemků v ploše NZ podle územního plánu obce Vestec využíval i nadále v souladu s ochranou ZPF, tedy způsobem, který na první pohled není v rozporu s přípustným využitím plochy NZ dle územního plánu. Jelikož žalovaný toliko vyšel ze závazných stanovisek, jsou stejnou vadou stížena i tato závazná stanoviska.

Posouzení záměru žalobce jako celku

56. Shledaná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soudu nebrání v tom, aby vypořádal i ostatní námitky žalobce. Namítá-li žalobce, že mu měly správní orgány vyhovět alespoň částečně, a to ve vztahu k pozemkům, které nezasahují do plochy NZ, pak soud uvádí, že vedené územní řízení je správním řízením o žádosti, jehož předmět vymezuje žadatel. Podle § 86 odst. 1 stavebního zákona musí žadatel v žádosti vymezit základní údaje o záměru, o němž se územní řízení povede. Při posuzování záměru se stavební úřad řídí § 90 stavebního zákona, přičemž jej musí posoudit jako celek, tedy v té podobě, v jaké jej žadatel, tj. žalobce, vymezil ve své žádosti. Stejně tak orgán územního plánování musí podle § 96b odst. 3 stavebního zákona záměr žadatele posoudit jako celek, neboť nelze vyloučit, že některé vlivy záměru, které by zakládaly jeho nepřípustnost, budou dány až ve svém souhrnu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2021, č. j. 1 As 236/2018 – 94, k nepřípustnosti tzv. „salámové metody“). Žalobce se nemůže dovolávat ani již vydaného územního rozhodnutí ke komunikaci, neboť to se netýkalo dělení dotčených pozemků tak, jak jej žalobce požadoval v nyní vedeném územním řízení. Správní orgány musely posoudit záměr žalobce tak, jak jim jej předložil. To ale nic nemění na závěru soudu o tom, že závěry správních orgánů ohledně nepřípustnosti záměru žalobce jsou nepřezkoumatelné.

Zajištění přístupu na „trojúhelníkový“ pozemek

57. Žalobce dále namítá, že na správními orgány požadovaný „trojúhelníkový“ pozemek (tj. část dotčených pozemků zasahující do plochy NZ) není zajištěn přístup.
58. K tomu soud opětovně podotýká, že vytvoření tohoto „trojúhelníkového“ pozemku předpokládalo závazné stanovisko z roku 2020, které však nebylo podkladem pro rozhodnutí vydaná v nyní projednávané věci. Ve stávajícím územním řízení nebyl tento zamýšlený pozemek posuzován, neboť žalobce nenavrhoval dělení dotčených pozemků

v takové podobě. Jelikož tedy tyto námitky směřují ve své podstatě proti závaznému stanovisku z roku 2020, nemohl by jim soud vyhovět.

59. Jako *obiter dictum* ale soud konstatuje, že žalobce správně poukazuje na § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., dle něhož se pozemek „*vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním, umožňoval využití pro navrhovaný účel a byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci*“, a dále na § 12 odst. 1 písm. b) a odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. NSS tato ustanovení vyložil tak, že „[s]myslem předmětných ustanovení je zajištění vzniku pouze takových pozemků, které budou trvale přístupné. Vznikne-li pozemek bez možnosti přístupu na něj, není v možnostech jeho vlastníka řádně na něm hospodařit či jinak jej řádně užívat. Tato skutečnost je pak důvodem vzniku nezbytné cesty na takový pozemek, jež v sobě nutně nese i zjevné omezení vlastníka, přes jehož pozemek je tato cesta realizována. Je tudíž ve veřejném zájmu omezit vznik takových pozemků, které by se v budoucnu mohly stát nepřístupnými a bylo by proto nutné zasahovat do vlastnického práva jiných vlastníků. (...) Ani teleologický výklad právních norem nemohl vést k jinému závěru, než že nově vymezovaný pozemek musí být bezprostředně a trvale napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.“ (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 166/2016 – 38, body 24 a 25). Zajištění přístupu skrze jiné pozemky ve vlastnictví dalších osob proto není možné považovat za dostatečné. Nelze se ani spoléhat na to, že by pozemek byl i v budoucnu přístupný ze sousedních zemědělsky obhospodařovaných pozemků, neboť může dojít ke změně současného stavu. Nově vymezovaný pozemek by proto musel být přístupný z veřejně přístupné pozemní komunikace bezprostředně. Jelikož se k přístupnosti „trojúhelníkového“ pozemku vyjadřoval i žalovaný v potvrzujícím závazném stanovisku, považoval soud za vhodné se k této otázce též vyjádřit, byť nad rámec nutného odůvodnění.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

60. Vzhledem k tomu, že soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zrušil jej pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Věc soud současně vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž opětovně posoudí žalobcův záměr z hlediska jeho souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování podle § 96b odst. 3 stavebního zákona. Setrvá-li žalovaný na svém názoru o nepřípustnosti záměru, přesvědčivě a konkrétně zdůvodní, v čem spočívá rozpor žalobcem požadovaného dělení a scelování s územním plánem. Přitom ale vezme do úvahy, že nyní posuzuje teprve záměr spočívající v dělení a scelování dotčených pozemků, nikoli blíže nespecifikovaný stavební záměr žalobce. Zároveň se důkladně vypořádá s námitkou žalobce, že část dotčených pozemků v ploše NZ by žalobce i nadále užíval v souladu se způsoby využití ZPF. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
61. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 3 000 Kč, které odpovídají zaplacenému soudnímu poplatku. Dle obsahu soudního spisu žalobci jiné náklady řízení nevznikly a ani je netvrdí. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 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 je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha 22. června 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v.r.
předsedkyně senátu