



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **NEWLAKITA s.r.o.**, se sídlem Tyršova 885/24, Ostrava, zast. JUDr. Bc. Martinou Pixovou, advokátkou se sídlem Bozděchova 1840/7, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Ing. A. V., a II) Ing. K. V., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2022, čj. MHMP 2128636/2022, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2023, čj. 11 A 6/2023-83,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2023, čj. 11 A 6/2023-83, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval zejména tím, zda je v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného přezkoumatelné a zda Městský soud v Praze řádně vypořádal žalobní námitku podjatosti úředních osob.

[2] Úřad městské části Praha 8 (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 13. 10. 2020, čj. MCP8 137071/2020, schválil stavební záměr osob zúčastněných na řízení I) a II) (dále také „stavebníci“) „*Novostavba rodinného domu v lokalitě Statková*“ na pozemku parc. č. XA, katastrální území Ď. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) odvolání. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím změnil část podmínek stanovených rozhodnutím správního orgánu I. stupně a ve zbytku jej potvrdil.

[3] Stěžovatelka následně podala proti rozhodnutí žalovaného u městského soudu žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[4] Městský soud uvedl, že rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné. Správní orgán I. stupně územním rozhodnutím ze dne 19. 2. 2013, čj. MCP8 024242/2013, rozhodl o dělení pozemků o umístění staveb technické a dopravní infrastruktury. Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2014, čj. MCP8 069223/2014, následně povolil stavbu rodinného domu v lokalitě Statková. Stavba komunikace proto byla řádně povolena. Z podmínky č. 29 pro provádění stavby komunikace vyplývá, že rozhodnutím byly uloženy technické požadavky na vjezd na pozemek parc. č. XA. Napojení tohoto pozemku tak je řešeno územním rozhodnutím i stavebním povolením. Není proto třeba předkládat stanoviska vlastníků veřejné dopravní nebo technické infrastruktury. Není možné, aby se stěžovatelka, která vstoupila do práv a povinností po předchozím vlastníkovi, nyní domáhala plnění § 86 odst. 2 písm. c) a § 94l odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále „stavební zákon“).

[5] Z § 31 odst. 1 nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), nevyplyvá, že by v této fázi řízení musel být pozemek stavebníků napojen na pozemní komunikaci. Ti jsou pouze povinni zajistit, aby takové napojení bylo možné. Nejsou povinni zajistit vybudování komunikace, k níž má být stavba připojena (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2011, čj. 7 As 64/2011-57, *Ďáblice I*). Rozhodnutí o schválení stavebního záměru stavby rodinného domu proto nemůže být podmíněno vydáním kolaudačního souhlasu na komunikaci. Souhrnná technická zpráva obsahuje náležitosti stanovené v bodě B. 8 přílohy č. 8 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb. Požadavek na přesné specifikování staveništní dopravy z této vyhlášky nevyplyvá. Podmínka č. 9 stanovená rozhodnutím žalovaného je vyvolána změnou závazného stanoviska ze dne 21. 6. 2021, čj. MHMP 900221/2021/O4/Lo. Podle § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je k činnostem, které nejsou obecným užíváním komunikace, třeba souhlasu silničního správního úřadu. Tímto zvláštním užíváním je i staveništní doprava. Stavebník je oprávněn užívat veřejnou komunikaci při uskutečňování stavby jen na základě rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace. Jeho vydání však je nezávislé na vydání rozhodnutí o schválení stavebního záměru.

[6] Pozemek parc. č. 1580/7 je zatížen služebností inženýrských sítí ve prospěch panujícího pozemku parc. č. XA. Je-li právo k věci zapsáno do veřejného seznamu, tak se podle § 980 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, má za to, že bylo zapsáno v souladu se skutečným právním stavem. Osoba, která tento zápis popírá, proto musí prokázat, že zápis ve veřejném seznamu neodpovídá skutečnosti. Stěžovatelka však nijak neprokázala, že je vlastníkem inženýrských sítí. To, že vede spor o jejich vlastnictví, tuto skutečnost nijak neprokazuje. Liniové stavby nejsou podle § 509 občanského zákoníku součástí pozemku. Jedná se o samostatné věci. To platí i o pozemních komunikacích podle § 9 odst. 1 zákona pozemních komunikacích. Stěžovatelka relevantně netvrdí, proč by přístupová komunikace a inženýrské sítě měly splynout s pozemkem v jejím vlastnictví. Veřejně přístupnou účelovou komunikaci mohou třetí osoby bez dalšího užívat. I kdyby proto stěžovatelka byla vlastníkem přístupové komunikace, je její vlastnické právo zákonem omezeno.

pokračování

[7] Stavební úřad si smí podle § 94n odst. 4 stavebního zákona učinit úsudek o občanskoprávní námitce, ledaže se týká existence nebo rozsahu vlastnických či jiných věcných práv. Stěžovatelka nenamítá vlastnické právo k pozemku parc. č. XA. Pouze namítá vlastnické právo k příjezdové komunikaci a inženýrským sítím. Příjezd k pozemku parc. č. XA je zajištěn služebností stezky, průchodu a cesty přes pozemek parc. č. 1580/7. Jde-li o námitku podjatosti, ta měla spočívat v tom, že stavebníci měli demonstrovat své přátelské vztahy s úředními osobami žalovaného a že si byli jistí neúspěchem stěžovatelky. Z tohoto obecného tvrzení však nevyplývá motivace žalovaného na výsledku odvolacího řízení. Stěžovatelka ani netvrdí, na základě čeho jí tato pochybnost vyvstala. Jedná se proto o hypotetické a účelové tvrzení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] **Stěžovatelka** namítá, že městský soud toleruje, že stavba komunikace není dokončena, a je tedy vyloučeno její bezpečné užívání a napojení staveb rodinných domů včetně staveništní dopravy. Lze tedy ignorovat pravomocný zákaz užívání komunikace. Odkaz na rozsudek *Ďáblice I* není přílehlavý. V této věci nebyla příjezdová komunikace zkolaudována. Ve věci stěžovatelky je však přímo zakázáno její užívání. Navíc se tento rozsudek týkal kolaudace již povolené stavby, nikoliv jejího povolení. Ve stavebním řízení má být zajištění příjezdu ke stavbě ověřováno jak z hlediska technického, tak i z hlediska právního. Existují-li pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, musí se stavební úřad otázkou právního titulu k užívání cizího pozemku zabývat (rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2023, čj. 6 As 2/2022-44, č. 4474/2023 Sb. NSS). Nemůže se stát, aby na pozemku existovala stavba (sjezd), s jejímž uskutečněním vlastník pozemku nesouhlasí. Umístí-li proto stavebník na pozemek sjezd bez souhlasu vlastníka pozemku, bude na soudu v občanském soudním řízení, aby zjednal nápravu (rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2023, čj. 8 As 26/2022-40).

[9] Pozemek parc. č. XA není napojen na veřejnou komunikaci. Na pozemku parc. č. 1580/7 se totiž nenachází veřejná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jedná se o neveřejnou komunikaci s ohledem na soukromoprávní režim jejího užívání na základě zřízených služebností. Městský soud opomněl žalobní námitku, dle které je na přístupovou komunikaci vydán zákaz užívání podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017. Stavba komunikace je totiž provedena v rozporu se stavebním povolením ze dne 4. 6. 2014, čj. MCP8 069223/2014. Větev A této komunikace, na kterou je napojena stavba rodinného domu, měla být užívána jako místní komunikace III. třídy ve vlastnictví obce. To je v současné majetkoprávní a skutkové situaci vyloučeno. Podle žalovaného není tento zákaz důvodem pro nepovolení nových staveb. To je v rozporu s § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Rovněž Městská část Praha – Ďáblice ve vyjádření upozornila na to, že příjezdová komunikace není dokončená a že vykazuje stavební vady. Žalovaný na tuto skutečnost reagoval překvapivou změnou rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že stanovil novou podmínku č. 10. Tato změna nebyla nijak srozumitelně odůvodněna. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[10] Stěžovatelka požadovala konkrétní specifikování staveništní dopravy, která má být vedena po komunikaci. Správní orgán I. stupně uvedl, že souhrnná technická zpráva odpovídá vyhlášce o dokumentaci staveb. To není pravda, neboť staveništní doprava nebyla

v souhrnné technické zprávě řešena. Žalovaný následně překvapivě změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že stanovil podmínku č. 9, podle které bude žádost s návrhem dopravně inženýrského opatření včetně navržených tras staveništní dopravy předložena k posouzení a schválení nejpozději 30 dní před začátkem realizace akce. Žalovaný tak odsunul vypořádání námitek stěžovatelky do fáze, kdy již nebude mít možnost bránit svá práva. To je nezákonné, neboť jako vlastník komunikace a pozemku bude staveništní dopravou dotčena. Městský soud v bodech 47 a 48 napadeného rozsudku bagatelizuje žalobní námitky, přestože stavba byla povolena s vedením staveništní dopravy po komunikaci, kterou je zakázáno užívat. To je samo o sobě v rozporu s § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

[11] Městský soud v bodě 57 napadeného rozsudku doslovně převzal závěry žalovaného. Tvzení, že neuvedla relevantní skutečnosti o tom, že přístupová komunikace a inženýrské sítě splynuly s pozemkem v jejím vlastnictví, je v rozporu se spisem a skutkovým stavem. Stěžovatelka je vlastníkem stavby komunikace. Žalovaného informovala o tom, že je vedeno soudní řízení ohledně vlastnictví inženýrských sítí včetně přípojek. Současně navrhla přerušení řízení, neboť stavební úřad si není oprávněn učinit úsudek o existenci vlastnických práv. I kdyby byly přípojky umístěny územním rozhodnutím ze dne 19. 2. 2013, nic to nemění na tom, že existuje vlastnický spor. Adresátem tohoto rozhodnutí totiž byl právní předchůdce stěžovatelky. Žalovaný ignoroval odvolací námitku, dle které se správní orgán I. stupně řádně nevypořádal s otázkou provedení přípojek v souladu s územním rozhodnutím a otázkou chybějící dokumentace skutečného provedení stavby přípojky podle § 125 stavebního zákona a jejího geodetického zaměření. Stěžovatelka pozemky nabyла v dražbě. Dražební vyhláška označuje infrastrukturu jako předmět dražby. Nejedná se proto o samostatnou věc. Rozestavěné veřejné osvětlení a přípojky nelze podřadit pod § 509 občanského zákoníku. Rozestavěná infrastruktura proto nezůstala po příklepu ve vlastnictví společnosti SPIRITEX, a.s., nýbrž přešla do vlastnictví stěžovatelky. Žalovaný proto porušil § 94n odst. 4 stavebního zákona. Městský soud ignoruje to, že se žalovaný na str. 6 svého rozhodnutí pouští do nepřipustné polemiky s vlastnickým právem ke stavbě přístupové komunikace, aniž by uvedl, kdo je jejím vlastníkem.

[12] Vyjádření vlastníka dopravní infrastruktury podle § 94l odst. 2 písm. c) stavebního zákona není nadbytečné. Žadatel o vydání územní rozhodnutí je povinen připojit k žádosti stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury bez ohledu na to, zda se jedná o veřejnou či neveřejnou účelovou komunikaci. Stěžovatelka však žádné stanovisko nevydala. Naopak se stavbou nesouhlasí, neboť je zakázáno užívání komunikace. Závěr žalovaného, že stavebníci nejsou povinni předložit tato stanoviska s ohledem na územní rozhodnutí ze dne 19. 2. 2013 a stavební povolení ze dne 4. 6. 2014, kterým byly uloženy technické požadavky na vjezd na pozemek parc. č. XA, není správný. Stavba komunikace byla provedena v rozporu s vydanými povoleními, a proto bylo zakázáno její užívání. Odkaz žalovaného na historická povolení je proto alibistický, přičemž žalovaný se pokouší odepřít stěžovateli uskutečnění jejích vlastnických práv.

[13] Stěžovatelka uplatnila námitku podjatosti všech úředních osob žalovaného, a to zejména Ing. K. Uvedla, že zástupce stavebníka na ni vyvíjel nátlak, aby porušovala zákaz užívání stavby komunikace a aby tolerovala stavební zásahy do inženýrských sítí. Informoval ji, že podle Ing. K. bude její odvolání zamítnuto a že proto nemá smysl bránit záměru. Stavebník dále uváděl své přátelské vztahy s dalšími úředními osobami a byl si jist

pokračování

neúspěchem odvolání. Všechny tyto informace se potvrdily v rozhodnutí žalovaného. Městský soud neuvedl, jaké podrobnější informace by k námitce podjatosti byly nezbytné. Rozsáhlé doplnění projektové dokumentace v průběhu odvolacího řízení značí zájem rozhodujících úředních osob na kladném výsledku řízení pro stavebníka. Ministerstvo pro místní rozvoj nerozhodlo o námitce podjatosti usnesením podle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Pokud námitku považovalo za neurčitou, mělo ji vyzvat k upřesnění. To, že je o námitce systémové podjatosti třeba rozhodnout usnesením, vyplývá i z metodického stanoviska Ministerstva vnitra ke správnímu řádu. Řízení je proto nezákonné.

[14] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že vjezd a chodníkový přejezd na pozemek parc. č. XA byl povolen stavebním povolením ze dne 4. 6. 2014 spolu se stavbou komunikace na pozemku parc. č. 1580/7. Předchozí stavebník požádal 28. 12. 2016 o kolaudační souhlas na stavbu komunikace. Ta však měla nedostatky. Stavební úřad proto postupoval podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 a užívání stavby zakázal. Ta nemůže být užívána bez předchozího kolaudačního souhlasu. To, že kolaudace komunikace z důvodu nečinnosti stěžovatelky nebyla dokončena, nemůže být k tíži stavebníků. Pasivita stěžovatelky trvající sedm let způsobuje fakticky stavební uzávěru pro stavebníky. Rozsudek *Ďáblice I* je na věc přílehlavý. Uložený zákaz užívání totiž nepředstavuje zákonnou podmínku podle § 94l stavebního zákona pro vydání společného povolení na stavbu rodinného domu. Stavebníkům svědčí služebnost stezky, průhonu a cesty k pozemku parc. č. 1580/7. O umístění a povolení stavby komunikace včetně technického řešení připojení na pozemek stavebníků žádala společnost SPIRITEX jako předchozí vlastník pozemku parc. č. 1580/7. Nebyl proto dán důvod, aby sama sobě dokládala právní titul připojení k budoucí stavbě na pozemku stavebníků.

[15] Stavebníci splnili podmínku zajištění připojení stavby na pozemní komunikaci podle § 31 odst. 1 pražských stavebních předpisů. Ta totiž byla splněna již existujícím připojením. Změna rozhodnutí správního orgánu I. stupně není překvapivá. Stěžovatelka v odvolání požadovala přezkum závazného stanovisko na úseku dopravy. Ten vyvolal následnou změnu rozhodnutí, což žalovaný odůvodnil. Správní orgány nezpochybnilly právní stav komunikace tvrzený stěžovatelkou. Nelze na ni proto použít zákon o pozemních komunikacích. Staveništní doprava je zvláštním užíváním komunikace, které spadá do pravomoci silničního správního úřadu, jedná-li se o veřejnou komunikaci. Na komunikaci na pozemku parc. č. 1580/7 proto nedopadá. Existence soudního sporu o vlastnictví inženýrských sítí včetně přípojek je pro věc bezpředmětná. Pravomocné rozhodnutí je závazné i pro právní nástupce podle § 73 odst. 2 správního řádu. V rozhodnutí o odvolání vysvětlil, že přípojky nevyžadují povolení ani ohlášení. Vyřešení otázky vlastnictví komunikace nepředstavuje důvod pro zamítnutí žádosti o vydání společného rozhodnutí o umístění a povolení stavby rodinného domu. Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Žalovaný závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[16] **Osoby zúčastněné na řízení I) a II)** se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná, byť částečně z jiných důvodů, než namítá stěžovatelka (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

III.1 K přezkoumatelnosti napadeného rozsudku a rozhodnutí žalovaného

[18] Stěžovatelka namítá, že žalovaný nedostatečně odůvodnil změnu rozhodnutí správního orgánu I. stupně (podmínka č. 10) a že nevypořádal odvolací námitku, podle které se správní orgán I. stupně řádně nezabýval otázkou provedení přípojek v souladu s územním rozhodnutím a otázkou chybějící dokumentace skutečného provedení stavby přípojky podle § 125 stavebního zákona a jejího geodetického zaměření. Zároveň namítá, že se městský soud nezabýval žalobní námitkou, podle které je na přístupovou komunikaci na parc. č. 1580/7 vydán zákaz užívání ze dne 6. 2. 2017, a že ignoruje skutečnost, že se žalovaný na str. 6 rozhodnutí pouští do nepřípustné polemiky s vlastnickým právem ke stavbě přístupové komunikace.

[19] Nejvyšší správní soud se proto zabýval předně tím, zda je napadený rozsudek městského soudu přezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které nebylo přezkoumání způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91).

III.1.A K vypořádání namítaného zákazu užívání stavby komunikace

[20] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 19. 2. 2013, čj. MCP8 024242/2013, umístil na žádost společnosti SPIRITEX stavbu „Dopravní a technická infrastruktura pro obytnou zónu „N. s.‘ Praha X, Ď., Statková“, a to mj. komunikaci (stavební objekt SO 02 Komunikace) na pozemek parc. č. 1580/7. Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2014, čj. MCP8 069223/2014, vydal na tuto stavbu stavební povolení. Rozhodnutím ze dne 6. 2. 2017, čj. MCP8 017276/2017, které nabylo právní moci dne 6. 3. 2017, zakázal podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 užívání části stavby, a to pokud jde o stavební objekt SO 02 Komunikace, SO 05 Dešťová kanalizace, uliční vpusti, SO 06 Retenční nádrž. Důvodem bylo mj. to, že „nejsou provedeny části stavebního objektu SO 02 Komunikace, a to výškové úpravy stávajících silničních obrubníků (případně výměna obrubníků) v místní komunikaci Statkové, navržená parkovací stání a bezbariérová úprava přechodu přes Statkovou, navazující na nový severní chodník při Statkové. Nejsou provedeny obrubníky (podmínka č. 22 stavebního povolení pro provedení stavby) vymezující v prostoru komunikací charakteru obytné zóny hranici stavby a pozemků rodinných domů. V obvodu stavby byl zjištěn stavební materiál bránící užívání stavby, podrobnější kontrolu dokončenosti stavby nebylo možno provést, stavebník neprovedl před kontrolní prohlídkou úklid komunikací po spadu sněhu tak, aby kontrolní prohlídka byla

pokračování

možná“. Správní orgán I. stupně proto užívání stavby zakázal, neboť zjištěné závady brání jejímu bezpečnému užívání.

[21] Stěžovatelka v námitkách k žádosti o vydání společného povolení ze dne 7. 2. 2020 mj. namítla, že na komunikaci na parc. č. 1580/7 je vydán zákaz užívání ze dne 6. 2. 2017 podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017. Stavba komunikace není dokončena, je vyloučeno její bezpečné užívání a napojení staveb rodinných domů. Je proto porušen § 31 odst. 1 pražských stavebních předpisů. Dále uvedla, že požaduje přesné specifikování staveništní dopravy, která má vést po rozestavěné a nezkolaudované komunikaci. Městská část Praha – Ďáblice v námitce ze dne 20. 2. 2020 uvedla, že vydává nesouhlasné stanovisko k povolení stavby z důvodu, že stavby komunikací na pozemku parc. č. 1580/7 a jejich odvodnění včetně retenční nádrže nejsou stavebně dokončeny, zkolaudovány a není povoleno jejich užívání.

[22] Správní orgán I. stupně ve výroku rozhodnutí, kterým schválil stavební záměr stavebníků, v části „*Stavba obsahuje:*“ uvedl, že pozemek je dopravně napojen stávajícím sjezdem přes novou komunikaci na ulici Statkovou. V části „*Stanoví podmínky pro provedení stavby:*“ stanovil podmínku č. 9, dle které bude staveništní doprava přizpůsobena stavebně technickému stavu a konstrukčnímu řešení nových komunikací dané lokality tak, aby nedošlo k jejich poškození. Dále v části „*Stanovení podmínek pro užívání stavby:*“ stanovil koordinační podmínku, dle které zahájení užívání rodinného domu podle § 119 stavebního zákona lze až po vydání kolaudačního souhlasu i) pro stavbu komunikací a jejich odvodnění na pozemku parc. č. 1580/7, ii) pro stavbu vodovodu na pozemku parc. č. 1580/7 a iii) pro stavbu splaškové kanalizace na pozemku parc. č. 1580/7. V odůvodnění uvedl, že dopravní a technická infrastruktura byla umístěna mj. rozhodnutím ze dne 19. 2. 2013 a následně povolena rozhodnutím ze dne 4. 6. 2014. Stavební záměr neklade nové požadavky na stávající dopravní ani technickou infrastrukturu, neboť ta je kapacitně vyhovující. Stavba využívá napojení na tuto infrastrukturu. Dospěl proto k závěru, že stavební záměr je v souladu s § 94o odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Zároveň uvedl, že stavba je v souladu s § 31 pražských stavebních předpisů, neboť je napojena na místní komunikaci, na kterou bylo vydáno stavební povolení dne 4. 6. 2014. K námitce Městské části Praha – Ďáblice (bod [20] výše) uvedl, že ze stavebního povolení ze dne 4. 6. 2014 zjistil, že se jedná o veřejnou účelovou komunikaci do doby, než bude stavebním úřadem prohlášena za místní. Protože stavba komunikace byla řádně povolena, nemůže správní orgán I. stupně znemožňovat výstavbu rodinných domů. I přes to, že je komunikace nezkolaudovaná, může vlastník stavby řádně užívat svou stavbu (rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. 3. 2014, čj. 25 C/2013-33). Byla proto stanovena koordinační podmínka pro užívání stavby. Touto podmínkou se koordinuje užívání stavby rodinného domu se stavbami komunikace, vodovodu a splaškové kanalizace umístěné na pozemku parc. č. 1580/7. K námitce stěžovatelky ohledně uloženého zákazu užívání stavby komunikace uvedl, že ze stavebního povolení ze dne 4. 6. 2014 je zřejmé, že napojení je již součástí tohoto povolení. Ze zákona o pozemních komunikacích nevyplývá povinnost napojení na účelovou komunikaci. Vydání stavebního povolení na stavbu rodinného domu neznamená, že se tím povoluje užívání komunikace.

[23] Stěžovatelka v odvolání mj. namítla, že na přístupovou komunikaci je vydán zákaz užívání ze dne 6. 2. 2017. Stavba komunikace není dokončena, je vyloučeno její bezpečné

užívání a napojení staveb rodinných domů, včetně staveništní dopravy. Je proto porušen § 31 odst. 1 pražských stavebních předpisů. Tvrzení správního orgánu I. stupně je nesrozumitelné. Vypořádání námítky stěžovatelky je proto nepřezkoumatelné. Rovněž Městská část Praha – Ďáblice upozornila na to, že komunikace není dokončena a zkolaudována a že vykazuje stavební poruchy. Správní orgán I. stupně v rozporu s § 94o odst. 2 stavebního zákona neověřil, zda dokumentace je úplná a přehledná a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu. Odůvodnění rozhodnutí se konkrétním obecným požadavkům na výstavbu a na využívání území vůbec nezabývá, kromě obecného konstatování souladu. Není zajištěn příjezd ke stavbě a včasné vybudování technického vybavení potřebného k řádnému užívání stavby.

[24] Žalovaný ve výroku rozhodnutí o odvolání změnil s ohledem na změnu závazného stanoviska ze dne 21. 6. 2021, čj. MHMP 900221/2021/O4/Lo, mj. podmínku č. 9 tak, že podle ní nově žádost s návrhem dopravně inženýrského opatření včetně navržených tras staveništní dopravy bude předložena k posouzení a schválení nejpozději 30 dní před začátkem realizace akce, a podmínku č. 10 způsobem, že nově zní tak, že napojení bude realizováno stávajícím vjezdem. Připojení sousední nemovitosti k účelové komunikaci zákon o pozemních komunikacích neupravuje. Není proto dána příslušnost silničního správního orgánu k řešení tohoto připojení. K námitce stěžovatelky (bod [23] výše) uvedl, že se ztotožňuje s jejím vypořádáním správním orgánem I. stupně. To, že komunikace nemůže být užívána a že je v rozporu s podmínkami stavebního povolení, nezakládá důvod pro nevydání společného rozhodnutí. Společným rozhodnutím se povoluje činnost, která je vázána na určité hmotněprávní podmínky vymezené stavebním zákonem. Pokud žadatel tyto podmínky splňuje, nelze mu vydání rozhodnutí odepřít. Na jeho vydání mají stavebníci právní nárok. Stavba není v rozporu s § 31 odst. 1 pražských stavebních předpisů. Připojení stavby na komunikaci bylo vyřešeno v samostatném řízení. Umístění a povolení stavby je proto řešeno na již existující připojení. Pravidla pro napojení stavby na komunikaci jsou postavena na základě prvotní existence komunikace, na kterou se do budoucna připojují stavby. Správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 94o odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

[25] Nejvyšší správní soud dále ze správního spisu zjistil, že silniční správní úřad v souhlasném závazném stanovisku ze dne 5. 9. 2018, čj. MCP8 201066/2018, k „projektové dokumentaci stavby z 07/2018, týkající se novostavby samostatně stojícího RD a parkovacího stání včetně zpevněných ploch, nové části oplocení a připojení na stávající infrastrukturu (lokalita při stávající pozemní komunikaci Statková, k. ú. Ď.“ uvedl, že se vydává mj. za podmínek, že dopravní napojení stávajícím vjezdem vyhovuje pro navržené využití a že staveništní doprava bude přizpůsobena stavebně technickému stavu a konstrukčnímu řešení nových komunikací dané lokality tak, aby nedošlo k jejich poškození. Dále uvedl, že souhlasí se zvláštním užíváním komunikace podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V případě omezení provozu na místních komunikacích investor požádá minimálně 30 dnů před zahájením stavebních prací podle § 25 tohoto zákona o vydání rozhodnutí na zvláštní užívání komunikací. Otázkou zákazu užívání komunikace na pozemku parc. č. 1580/7 se nezabýval. Nadřízený správní orgán k odvolání stěžovatelky následně vydal změnu závazného stanoviska ze dne 21. 6. 2021, čj. MHMP 900221/2021/O4/Lo, ve kterém uvedl nové podmínky, za kterých vydává souhlasné stanovisko. Mj. dle podmínky č. 2 bude žádost s návrhem dopravně inženýrského opatření včetně navržených tras staveništní dopravy

pokračování

předložena k posouzení a schválení nejpozději 30 dní před začátkem realizace akce a dle podmínky č. 3 dopravní napojení bude realizováno stávajícím vjezdem, přičemž „*připojení sousední nemovitosti k účelové komunikaci zákon o pozemních komunikacích neupravuje, není tudíž tímto, ani jiným právním předpisem příslušnost k řešení tohoto připojení (nového, změny či zrušení) dána silničnímu správnímu úřadu.*“ Otázkou zákazu užívání komunikace na pozemku parc. č. 1580/7 se rovněž nezabýval.

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného a napadený rozsudek městského soudu jsou ohledně otázky zákazu užívání přístupové komunikace nepřezkoumatelné, a to z níže uvedených důvodů.

[27] Podle § 94o odst. 1 písm. b) stavebního zákona platilo, že *ve společném územním a stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem*

[28] Podle § 94o odst. 2 písm. b) téhož zákona platilo, že *stavební úřad dále ověří zejména, zda je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem.*

[29] Podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 dále platilo, že *jsou-li na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor s podmínkami § 119 odst. 2, stavební úřad kolaudační souhlas nevydá a rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby zakáže; účastníkem řízení je stavebník, vlastník stavby, popřípadě budoucí uživatel stavby. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek. Stavebník oznámí písemně odstranění nedostatků stavebnímu úřadu, který po ověření, že oznámení odpovídá skutečnosti, vydá kolaudační souhlas do 15 dnů ode dne, kdy mu došlo oznámení stavebníka.*

[30] Jak vyplývá z bodů [21] a [23] výše, stěžovatelka v průběhu společného územního a stavebního řízení namítala, že je vydán zákaz užívání stavby komunikace na pozemku parc. č. 1580/7 podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 (bod [20] výše). Je proto vyloučeno její bezpečné užívání a napojení staveb rodinných domů a je rovněž vyloučena staveništní doprava. Není tak zajištěn příjezd ke stavbě. Na to, že není stavba komunikace zkolaudována, poukázala i Městská část Praha – Ďáblice.

[31] Správní orgán I. stupně k námitce Městské části Praha – Ďáblice stanovil v rozhodnutí koordinační podmínku, podle které lze zahájit užívání rodinného domu podle § 119 stavebního zákona až po vydání kolaudačního souhlasu pro stavbu komunikace na pozemku parc. č. 1580/7 (bod [22] výše). Zohlednil tak, že stavba komunikace dosud nebyla zkolaudována. Jde-li však o stěžovatelkou namítaný zákaz jejího užívání uložený podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017, k tomu toliko uvedl, že vydání stavebního povolení na stavbu rodinného domu neznamená, že se tím povoluje užívání komunikace. Nezabýval se však tím, jaký vliv na vydání společného povolení má skutečnost, že jakékoliv užívání (ať již pro účely staveništní dopravy nebo následně pro účely užívání stavby rodinného domu) nezkolaudované stavby komunikace je v rozporu s uloženým zákazem užívání (který dle obsahu správního spisu stále trvá). O tom svědčí i to, že při hodnocení naplnění podmínek § 94o odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) stavebního zákona

pouze uvedl rozhodnutí, kterýma byla stavba komunikace umístěna a povolena. Nezohlednil však v této souvislosti nijak, že byl rovněž uložen zákaz jejího užívání podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017, přestože ho na tuto skutečnost stěžovatelka upozornila. Z rozhodnutí zároveň není zřejmé, že by koordinační podmínka podle správního orgánu I. stupně řešila problém zákazu užívání komunikace. Přestože ji totiž správní orgán I. stupně stanovil z důvodu, že stavba komunikace není zkolaudována, dále s ní ve vztahu k námitkám stěžovatelky nijak nepracuje a neuvádí, proč lze v důsledku této koordinační podmínky vydat společné povolení i přes existenci zákazu užívání komunikace. Správní orgán I. stupně se proto měl uloženým zákazem blíže zabývat a odůvodnit, proč případně nebrání vydání společného povolení, a to i s ohledem na koordinační podmínku. To však neučinil. Jeho rozhodnutí proto trpí nedostatkem důvodů.

[32] Tento nedostatek v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně nenapravit ani žalovaný v rozhodnutí o odvolání (rozhodnutí správních orgánů z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek a případné nedostatky prvostupňového řízení proto mohou být napraveny až v řízení odvolacím; usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS).

[33] Žalovaný pouze uvedl, že důvodem pro nevydání společného povolení (na které mají stavebníci podle něj právní nárok) není skutečnost, že komunikace nemůže být užívána a že je v rozporu s podmínkami stavebního povolení (bod [24] výše). Tím však žádným způsobem nevysvětlil, proč mají stavebníci nárok na vydání společného povolení, přestože komunikaci, která má sloužit jako příjezd k jejich stavbě, tíží zákaz užívání, který dopadá i na ně. Stěžovatelka v odvolání namítla, že stavebníci nemají zajištěný příjezd ke stavbě. Pokud současně poukázala na zákaz užívání příjezdové komunikace podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017, měl se žalovaný zabývat tím, zda a jaký vliv má uložený zákaz na splnění podmínky podle § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona, tedy zda závěr správního orgánu I. stupně o tom, že stavebníci mají zajištěný příjezd ke stavbě, je správný a přezkoumatelný. To však žalovaný neučinil. Nezabýval se ani tím, jaký vliv má na tuto otázku skutečnost, že správní orgán I. stupně stanovil koordinační podmínku podmiňující užívání stavby kolaudačním souhlasem na stavbu komunikace. To se však přímo nabízí, jestliže správní orgán I. stupně tuto podmínku ve svém rozhodnutí stanovil, aniž by blíže zohlednil uložený zákaz (bod [31] výše). Rozhodnutí žalovaného tak je rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že nemohl přihlídnout k argumentaci žalovaného ve vyjádření ke kasační stížnosti, ve které poukázal na to, že nelze stavbu komunikace užívat bez předchozího kolaudačního souhlasu bez ohledu na to, zda byl uložen zákaz jejího užívání podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017. Tímto směrem totiž v rozhodnutí o odvolání neargumentoval, a to ani ve vztahu ke zmíněné koordinační podmínce. Nedostatek odůvodnění správního rozhodnutí nemůže být dodatečně zhojen podrobnějším odůvodněním až ve vyjádření ke kasační stížnosti (rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, a ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109).

[34] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému dodává, že otázkou zákazu užívání stavby komunikace se rovněž nezabývaly dotčené orgány v závazném stanovisku a jeho změně, přestože stanovovaly podmínky týkající se staveništní dopravy a dopravního napojení stavby (bod [25] výše). V tomto ohledu proto nelze chybějící odůvodnění správních orgánů

pokračování

ohledně namítaného zákazu užívání stavby komunikace odůvodnit tím, že byly správní orgány vázány podmínkami obsaženými v závazném stanovisku a jeho změně podle § 149 odst. 1 správního řádu, jestliže se touto otázkou dotčené orgány vůbec nezabývaly.

[35] Ani městský soud tuto otázku přezkoumatelně neposoudil.

[36] Stěžovatelka v žalobě namítla, že na přístupovou komunikaci je vydán zákaz užívání ze dne 6. 2. 2017 a že je vyloučeno její bezpečné užívání a napojení staveb rodinných domů včetně staveništní dopravy. Zároveň namítla, že společné povolení je v rozporu s § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona a že je porušen § 31 odst. 1 pražských stavebních předpisů.

[37] Městský soud k tomu v bodech 43 až 45 napadeného rozsudku uvedl, že z § 31 odst. 1 pražských stavebních předpisů nevyplývá, že by v této fázi řízení musel být pozemek parc. č. XA napojen na pozemní komunikaci. Naopak stanovuje požadavek na budoucí připojení. Odkázal zároveň na rozsudek *Ďáblice I*, ze kterého dle jeho názoru vyplývá, že stavebník je povinen zajistit, aby napojení stavby na komunikaci bylo možné. Není však povinen zajistit vybudování komunikace, k níž má být jeho stavba připojena. Rozhodnutí o schválení stavebního záměru stavby rodinného domu proto podle městského soudu nemůže být podmíněno vydáním kolaudačního souhlasu na komunikaci.

[38] Městský soud se tak zabýval tím, zda je pro vydání společného povolení podstatné, zda byl vydán kolaudační souhlas na stavbu komunikace. Nijak však nehodnotil uložený zákaz podle § 122 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 ve vztahu k namítanému porušení § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona, tedy zda mají stavebníci i přes tento zákaz zajištěný příjezd ke stavbě. Odpověď na tuto otázku pak nelze nalézt ani v citovaném rozsudku *Ďáblice I*. Nejvyšší správní soud se v něm zabýval situací, kdy stavební úřad zamítl žádost o kolaudaci stavby podle § 82 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), z důvodu, že komunikace, na kterou měla být stavba připojena, nebyla dosud zkolaudována. Z § 138a tohoto zákona ve spojení s čl. 9 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, totiž mělo podle správních orgánů vyplývat, že kolaudace komunikace musí časově předcházet kolaudaci stavby. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem neztotožnil. Naopak dospěl k závěru, že pojem připojení staveb na pozemní komunikaci podle čl. 9 odst. 2 této vyhlášky je používán ve smyslu přípojky, nikoliv ve smyslu procesu napojení stavby jejím prostřednictvím. K tomu uvedl, že *„teprve dalším rozvinutím užitého pojmu by mohlo být při zachování logického postupu od obecného ke konkrétnímu (připojení – k síti – k jaké síti) dosaženo podmínky, aby se v dané věci jednalo o komunikaci již existující.“* Zároveň uvedl, že závady bránící užívání stavby (které vedou k nevydání kolaudačního souhlasu) jsou pouze takové závady, jejichž odstranění je v možnostech subjektu žádajícího o vydání kolaudačního rozhodnutí. Tomu totiž svědčí *„v důsledku pravomocného stavebního povolení subjektivní veřejné právo realizace stavby, přičemž výkon tohoto práva nemůže být bez dalšího závislý na vůli třetí osoby“*. Nejvyšší správní soud se tak ve zmíněném rozsudku zabýval tím, zda lze stavbu zkolaudovat před tím, než bude zkolaudována stavba komunikace, na kterou má být napojena. Nezabýval se však situací, zda lze umístit stavbu a vydat na ni stavební povolení z hlediska podmínky zajištění příjezdu ke stavbě, jestliže je na komunikaci (která má sloužit jako příjezd) uložen zákaz užívání. Městský soud pak v napadeném rozsudku nijak neodůvodnil, proč jsou závěry rozsudku

Ďáblice I použitelné na nyní projednávanou věc, přestože stěžovatelka namítala porušení práve § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

III.1.B K odůvodnění vlastnického práva ke stavbě přístupové komunikace a ke stanovisku vlastníka komunikace podle § 94l odst. 2 písm. c) stavebního zákona

[39] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud ignoruje skutečnost, že se žalovaný na str. 6 svého rozhodnutí pouští do nepřipustné polemiky s vlastnickým právem ke stavbě přístupové komunikace, aniž by uvedl, kdo je tedy její vlastníkem. Podstata této námitky tak opět směřuje na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Zároveň souvisí s námitkou, podle které si stavebníci nevyžádali stanovisko stěžovatelky podle § 94l odst. 2 písm. c) stavebního zákona, a to z níže uvedených důvodů.

[40] Stěžovatelka v odvolání mj. namítla, že komunikace je součástí pozemku parc. č. 1580/7 ve vlastnictví stěžovatelky, a stavebníci proto musí doložit její stanovisko podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. To nikdy nevydala, protože je vydán zákaz užívání komunikace.

[41] Žalovaný na str. 5 žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že požadavek na předložení stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení v případě společného územního a stavebního řízení je upraven v § 94l odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Stavba komunikace byla umístěna rozhodnutím ze dne 19. 2. 2013 a povolena rozhodnutím ze dne 4. 6. 2014. Ve stavebním povolení byla stanovena podmínka, že vjezdy a chodníkové přejezdy budou provedeny z betonové dlažby červené barvy kontrastní k přírodní barvě betonového povrchu chodníků a že nájezd bude proveden přes sklopenou silniční obrubu. Z této podmínky proto podle žalovaného vyplývá, že stavebním povolením byly uloženy technické požadavky na vjezd na pozemek parc. č. XA. Stavebníci proto nejsou povinni plnit požadavek na předložení stanoviska. K tomu dodal, že „jinak řečeno danou podmínku napojení na veřejnou dopravní infrastrukturu [...] nejsou stavebníci povinni plnit v případě, kdy komunikace dle prohlášení odvolatelky není veřejná.“

[42] Žalovaný na str. 6 rozhodnutí dále uvedl, že stavební záměr neklade nové požadavky na dopravní a technickou infrastrukturu. Ta již byla vyřešena územním rozhodnutím ze dne 19. 2. 2013 a stavebním povolením ze dne 4. 6. 2014. Bylo-li proto napojení pozemku parc. č. XA řešeno územním rozhodnutím, nelze, aby se stěžovatelka, která vstoupila do práv a povinností po předchozím vlastníkovi, domáhala plnění § 86 odst. 6 písm. c) stavebního zákona. Ta nerozporuje, že předchozí vlastník pozemku parc. č. 1580/7 byl účastníkem územního řízení a že mohl podat námitky, které stěžovatelka uplatňuje nyní ve společném řízení. K tomu dodal, že „stavba komunikace, jak je zřejmé z obsahu citovaného stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace, svou navrženou konstrukční skladbou a stavebně technickým řešením je samotnou stavbou, která není součástí pozemku parc. č. 1580/7 k.ú. Ďáblice, a tudíž netvoří s ním jedinou věc. Jedná se tedy o věc, která je samostatným předmětem právních vztahů ve smyslu občanskoprávním. [...] Z obsahu obou rozhodnutí o umístění a povolení komunikace odvolací správní orgán dospěl k závěru, že je věcí samostatnou, tedy je předmětem právních vztahů ve smyslu občanského zákoníku. Odvolatelka neuvedla žádné relevantní skutečnosti, které by vedly k opačnému závěru, tedy že stavba komunikace splynula s pozemkem v jejím vlastnictví a zároveň neprokázala, že vstoupila do práv plynoucích

pokračování

z pravomocného rozhodnutí o povolení stavby komunikace a že jí náleží vlastnická práva ke stavbě komunikace na pozemku parc. č. 1580/7 k.ú. Ďáblice. Přesto uvedené skutečnosti nemohou změnit právní stav založený citovanými rozhodnutími, tedy existenci napojení odděleného pozemku XA k.ú. Ď. na danou komunikaci. Požadavek stanoviska dle ust. 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona tak je bezpředmětný.“

[43] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úvahy žalovaného uvedené v bodě [41] a [42] výše jsou vnitřně rozporné, a tedy nesrozumitelné. Na jednu stranu totiž žalovaný tvrdí, že stěžovatelka vstoupila do práv a povinností předchozího vlastníka (stavebníka) pozemku parc. č. 1580/7, a že je proto vázána územním rozhodnutím ze dne 19. 2. 2013 a stavebním povolením ze dne 4. 6. 2014. Z toho vyplývá, že podle žalovaného je stěžovatelka nyní stavebníkem komunikace, a že se proto nemůže dovolávat § 94l odst. 2 písm. c) téhož zákona. Tomu odpovídá i tvrzení žalovaného, podle kterého není třeba na stanovisku vlastníka komunikace trvat z důvodu, že již stavebním povolením ze dne 4. 6. 2014 byly uloženy technické požadavky na vjezd na pozemek parc. č. XA. Na druhou stranu však žalovaný uvádí, že stavba komunikace je samostatnou věcí a že stěžovatelka neprokázala splnění stavby komunikace s pozemkem v jejím vlastnictví a vstup do práv plynoucích ze stavebního povolení. Tyto úvahy tak jsou zjevně vzájemně rozporné. Pokud totiž stěžovatelka nevstoupila do práv plynoucích ze stavebního povolení, pak nedává smysl závěr žalovaného, že není třeba její stanovisko podle § 94l odst. 2 písm. c) stavebního zákona právě z toho důvodu, že stavebním povolením již byly uloženy technické požadavky na vjezd a že vstoupila do práv a povinností předchozího vlastníka pozemku parc. č. 1580/7.

[44] Nadto úvahy žalovaného nejsou dostatečně odůvodněné. Žalovaný neuvádí, kdo je tedy dle jeho názoru vlastníkem a stavebníkem komunikace na pozemku parc. č. 1580/7 a jaký vliv má tato skutečnost na posouzení námitek stěžovatelky. Zcela neodůvodněný pak je i závěr žalovaného, že stavebníci nejsou povinni předložit stanovisko podle § 94l odst. 2 písm. c) stavebního zákona z důvodu, že je komunikace podle prohlášení stěžovatelky neveřejná. Žalovaný žádné bližší posouzení právního charakteru komunikace neuvedl. Na str. 8 svého rozhodnutí dokonce uvedl, že je bezpředmětné, zda se jedná o komunikaci ve veřejnoprávním nebo soukromoprávním režimu. Na str. 6 však bez dalšího vyšel z tvrzení stěžovatelky, že se o veřejnou komunikaci nejedná. Kromě toho je toto tvrzení i v rozporu se závěrem žalovaného, že stavebníci nejsou povinni předkládat stanovisko z důvodu, že technické požadavky na vjezd byly uloženy již stavebním povolením ze dne 4. 6. 2014. Žalovaný totiž zjevně komunikaci za veřejnou považoval, jinak by námitku stěžovatelky rovnou shledal nedůvodnou již pro to, že komunikace je soukromá. Tomu odpovídá i to, že správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že se jedná o veřejnou účelovou komunikaci do doby, než bude stavebním úřadem prohlášena za místní (bod [22] výše). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je v této části nepřezkoumatelné, a to jak pro nesrozumitelnost, tak i pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

III.1.C K odůvodnění změny rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vypořádání odvolací námítky týkající se provedení přípojek

[45] Stěžovatelka namítá, že žalovaný nedostatečně odůvodnil změnu rozhodnutí správního orgánu I. stupně (podmínka č. 10) a že nevypořádal odvolací námitku, podle které se správní orgán I. stupně řádně nezabýval otázkou provedení přípojek v souladu s územním

rozhodnutím a otázkou chybějící dokumentace skutečného provedení stavby přípojky podle § 125 stavebního zákona a jejího geodetického zaměření.

[46] Z výroku rozhodnutí žalovaného vyplývá, že žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak že „*text podmínek č. 8., 9., 10. a 11. se nahrazuje novým textem a vkládají se podmínky převzaté ze změny závazného stanoviska ze dne 21. 6. 2021 odboru pozemních komunikací a drah MHMP sp. zn. S-MHMP 491171/2021, č.j. MHMP 900221/2021/O4/Lo, které se označují čísly 8. až 13. a které zní[...]*“. Na str. 16 a 17 žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný k námitce stěžovatelky, dle které požaduje přezkum závazného stanoviska ze dne 5. 9. 2018 (bod [25] výše), uvedl, že toto závazné stanovisko, které stanovilo podmínky následně převzaté správním orgánem I. stupně, bylo s ohledem na odvolací námitky předloženo k přezkumu nadřízenému správnímu orgánu. Ten vydal dne 21. 6. 2021 změnu závazného stanoviska spočívající ve změně jeho podmínek. Na str. 21 a 22 rozhodnutí žalovaný dále uvedl, že „*vzhledem k tomu, že odvolací správní orgán nezjistil v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, žádné zásadní procesní pochybení ani nedostatky, kvůli kterým by bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání, rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí – výrok napadeného rozhodnutí změnil, resp. upravil dle změny závazných stanovisek z hlediska ochrany vod a z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (viz výše), v podstatném potvrdil.*“

[47] Z rekapitulace rozhodnutí žalovaného uvedené v bodě [45] výše tak vyplývá, že žalovaný ve svém rozhodnutí popsal konkrétní důvody, proč změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, pokud jde o podmínku č. 10. Důvodem byla změna podmínek stanovených závazným stanoviskem ze dne 5. 9. 2018 v důsledku přezkumu tohoto závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem.

[48] Žalovaný se rovněž na str. 8 svého rozhodnutí vypořádal s odvolací námitkou, podle které se správní orgán I. stupně řádně nezabýval otázkou provedení přípojek v souladu s územním rozhodnutím a otázkou chybějící dokumentace stavby přípojky a jejího geodetického zaměření (bod [18] výše). Konkrétně uvedl, že ve společném územním a stavebním řízení stavební zákon neukládá stavebnímu úřadu povinnost zkoumat, jak byly uvedeny do užívání vodovodní a kanalizační přípojky umístěné samostatným rozhodnutím. Není povinen zkoumat ani to, zda tyto stavby byly provedeny v souladu s podmínkami územního rozhodnutí, zda chybí dokumentace skutečného provedení staveb přípojek a jejich geodetického zaměření. Otázka existence skutečného provedení stavby, její nahrazení vyjádřením Pražské vodohospodářské společnosti nebo ověření situace z řízení o povolení stavby ze dne 4. 6. 2014 nesouvisí s předmětem rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z uvedeného tak vyplývá, že se námitkou stěžovatelky žalovaný zabýval a neignoroval ji, jak ta tvrdí v kasační stížnosti.

[49] Žalovaný však na str. 21 napadeného dostatečně neodůvodnil, proč neshledal důvod pro přerušení řízení s ohledem na podanou žalobu na určení vlastnického práva k inženýrským sítím (přípojkám), na které se stavební záměr stavebníků napojuje. Přestože stěžovatelka v podání ze dne 24. 10. 2022 navrhla přerušení řízení z tohoto důvodu, žalovaný pouze uvedl, že „*předmětem prvoinstančního rozhodnutí není umístění přípojek, neboť ty byly umístěny samostatným rozhodnutím. Tato skutečnost je dostačující pro vydání rozhodnutí o umístění a povolení stavby rodinného domu bez ohledu, zda byly přípojky zrealizovány či nikoliv.*“

pokračování

Realizace přípojek je předmětem zkoumání až v rámci povolení užívání dokončené stavby. “Nezabýval se tak vůbec tím, jaký vliv má na společné územní a stavební řízení v nyní projednávané věci skutečnost, že je podle tvrzení stěžovatelky sporné, kdo je vlastníkem inženýrských sítí, respektive přípojek. To, že faktické uskutečnění přípojek je předmětem zkoumání až v rámci kolaudačního řízení, nedává odpověď na otázku, zda řízení nemělo být přerušeno s ohledem na § 94n odst. 4 stavebního zákona, pokud by nebylo zřejmé, kdo je jejich vlastníkem. Rozhodnutí žalovaného tak je i v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

III.1.D K namítané podjatosti úředních osob

[50] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud dostatečně neupřesnil, jaké podrobnější informace měla uvést, aby byla námitka podjatosti úředních osob úspěšná. Tato námitka tak opět míří na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[51] Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, že stěžovatelka v žalobě namítala, že zástupce stavebníka jí informoval o tom, že podle sdělení úřední osoby Ing. K. bude její odvolání zamítnuto. Stavebník předváděl své přátelské vztahy s dalšími úředními osobami žalovaného a byl si jistý neúspěchem odvolání. Tyto informace se potvrdily v rozhodnutí žalovaného. Masivní doplnění projektové dokumentace v průběhu odvolacího řízení namísto vrácení věci k novému projednání naznačuje zájem rozhodujících úředních osob na kladném výsledku řízení pro stavebníka. Zmocněnec stavebníků se chlubil, že zná výsledek odvolacího řízení, což potvrzuje i odůvodnění usnesení čj. MHMP 1584506/2022, ve kterém se připouští, že dojde ke změně a potvrzení rozhodnutí. Dále namítla, že Ministerstvo pro místní rozvoj nerozhodlo o námitce podjatosti usnesením podle § 14 správního řádu.

[52] Městský soud k námitce podjatosti v bodech 66 až 67 napadeného rozsudku uvedl, že „*v daném případě podstata námitky podjatosti spočívá v tom, že stavebníci údajně demonstrovali své přátelské vztahy s úředními osobami žalovaného a byli si zcela jistí neúspěchem žalobkyně. Takové obecné tvrzení postrádá věrohodný logický úsudek k motivaci žalovaného na výsledku odvolacího řízení a ve vztahu k určitému způsobu rozhodnutí. Žalobkyně ke svému tvrzení ani neuvádí, potažmo nedokládá, kdy a z jakých konkrétních pramenů, zdrojů a skutečností vyvstala tvrzená pochybnost o možné nepodjatosti úředních osob žalovaného z důvodu přátelských vztahů, aby bylo možné k této námitce jakkoli přihlédnout a relevantně o ní rozhodnout. Přitom taková námitka musí být alespoň rámcově věcně a časově upřesněná uvedením indicí, na podkladě jakého určitého rozsahu konkrétních znalostí o neobvyklých a účelových postupech správního orgánu nad rámec zákona by mohla být vznesena. Při přezkumu napadeného rozhodnutí v této obecné rovině a bez existence konkrétně tvrzených skutkových okolností k námitce podjatosti proto soud uzavírá, že námitky podjatosti zůstaly v rovině toliko hypotetických tvrzení a nebyly vzneseny takovým náležitým způsobem, aby bylo možné je vyhodnotit rozhodnutím ve prospěch tvrzení žalobkyně. Městský soud dále podotýká, že námitku žalobkyně považuje za účelovou, vzhledem k tomu, že žalobkyně v žalobě netvrdila konkrétní důvody podjatosti, a odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 As 338/2018 – 35 [...]*“.

[53] Z citovaného odůvodnění napadeného rozsudku v předchozím bodě je zřejmé, že se městský soud žalobními námitkami stěžovatelky řádně nezabýval. Městský soud nijak nezohlednil, že stěžovatelka podjatost úředních osob dovozuje z toho, jakým způsobem žalovaný rozhodl v žalobou napadeném rozhodnutí i přes rozsáhlé doplnění projektové dokumentace. Zároveň městský soud nijak nezohlednil tvrzení, že v usnesení čj. MHMP 1584506/2022 má být připuštěno, že dojde ke změně a potvrzení rozhodnutí. Závěr městského soudu, podle kterého stěžovatelka nedokládá, z jakých pramenů či zdrojů vyvstala tvrzená pochybnost o možné podjatosti úředních osob, se tak mýlí s podstatou žalobní argumentace stěžovatelky. Odůvodnění napadeného rozsudku je zároveň v této části vnitřně rozporné. Na jednu stranu městský soud tvrdí, že podstata námitky podjatosti spočívá v tom, že stavebníci předváděli přátelské vztahy s úředními osobami žalovaného a byli si jisti neúspěchem stěžovatelky. Na druhou stranu však uvádí, že je námitka stěžovatelky účelová, neboť ta v žalobě netvrdila konkrétní důvody podjatosti. To, že stavebníci předváděli přátelské vztahy s úředními osobami a byli si jisti neúspěchem stěžovatelky, přitom zjevně konkrétní namítaný důvod podjatosti představuje. Napadený rozsudek tak je v této části nepřezkoumatelný.

[54] Nejvyšší správní soud dále nepřehlédl, že se městský soud nijak nezabýval námitkou, podle které Ministerstvo pro místní rozvoj pochybilo, pokud o námitce podjatosti nerozhodlo usnesením podle § 14 odst. 3 správního řádu. I z tohoto důvodu tak napadený rozsudek trpí nedostatkem důvodů, a je tedy nepřezkoumatelný.

III.2 Shrnutí

[55] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je z výše uvedených důvodů nepřezkoumatelné v části týkající se zákazu užívání stavby příjezdové komunikace na parc. č. 1580/7, v části zabývající se vlastnictvím přístupové komunikace, její právní povahou a otázkou, zda si stavebníci měli vyžádat stanovisko stěžovatelky podle § 94l odst. 2 písm. c) stavebního zákona, a v části, ve které se žalovaný zabýval návrhem na přerušování řízení z důvodu soudního sporu o vlastnické právo k inženýrským sítím. Tato vada brání v jeho přezkumu v rozsahu stěžovatelkou uplatněných žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS) Rozsudek městského soudu je proto rovněž nepřezkoumatelný, neboť městský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného, které nebylo přezkoumání způsobilé (bod [19] výše).

[56] Protože je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, je v tuto chvíli předčasné, aby se Nejvyšší správní soud věcně zabýval kasačními námitkami, které se dotýkají otázek uvedených v bodě [55] výše. Těmito otázkami se totiž bude muset zabývat přezkoumatelným způsobem jako první žalovaný (stavebníci tak budou mít rovněž možnost se k nim případně znovu vyjádřit v řízení před žalovaným). Úkolem správních soudů není nahrazovat činnost správních orgánů. Nejvyšší správní soud se tak nezabýval ani namítaným požadavkem na specifikaci staveništní dopravy, která má vést přes dotčenou komunikaci, neboť tato otázka úzce souvisí s uloženým zákazem jejího užívání, a tím, zda žalovaný porušil § 94n odst. 4 stavebního zákona. Není totiž v tuto chvíli zřejmé, jak se žalovaný staví k tomu, že probíhá soudní spor o vlastnické právo k inženýrským sítím.

pokračování

[57] Nejvyšší správní soud zároveň dospěl k závěru, že je napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný v části týkající se námitky podjatosti úředních osob. Tato otázka je oddělitelná od nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a její vyřešení je podstatné pro další řízení před žalovaným. Přestože tak výsledkem řízení před správními soudy bude zrušení rozhodnutí žalovaného, zrušil Nejvyšší správní soud pouze napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm se bude městský soud s ohledem na závěry vyslovené v tomto rozsudku zabývat již pouze námitkou podjatosti úředních osob. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že ne každé procesní pochybení správního orgánu při postupu podle § 14 odst. 3 správního řádu musí mít nutně vliv na zákonnost správního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2020, čj. 8 As 127/2018-50).

IV. Závěr a náklady řízení

[58] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným. Zrušil jej proto a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku zejména v bodě [57] výše (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[59] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 5. září 2024

Petr Mikeš
předseda senátu