



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka ve věci

žalobkyně: **Obec Rozdrojovice**
sídlem Na Dědině 7, 664 34 Rozdrojovice
zastoupené advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo nám. 3, 601 82 Brno

za účasti: **1) EG.D, a.s.**
sídlem Lidická 1873/36, 602 00 Brno
2) V. K.
3) J. K.
oba zastoupeni advokátem Mgr. Jakubem Koudelkou
sídlem Palackého třída 3048/124, 612 00 Brno
4) CETIN a.s.
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze 1. 9. 2023, č. j. JMK 131010/2023, sp. zn. S – JMK 174341/2023 OÚPSŘ,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobkyně podanou žalobou brojí proti výše označenému rozhodnutí, kterým žalovaný k odvolání žalobkyně částečně změnil (změna formulace výroku v podobě konkretizace dotčených pozemků a doplnění účastníků řízení) a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kuřim, odbor stavební a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“) ze dne 4. 10. 2022, č. j. MK/91305/22/OSŽP, sp. zn.: S-MK/5472/21/OSŽP/Sv, jímž stavební úřad podle § 94 odst. 1, zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ve spojení s § 13a vyhlášky č. 503/2006 Sb. na žádost stavebníků (V. K. a J. K.) umístil a povolil stavební záměr stavby „SO1 – novostavba rodinného domu, SO2 – oplocení pozemku, SO3 – akumulční nádrž, SO4 – vsakovací objekt, IO1 – přípojka kanalizace, IO2 – vodovod, studna, IO3 – přípojka NN“ na pozemcích parc.č. XA, XB, XC, XD, XE a XF v k.ú. X“ (dále jen „stavební záměr“).
2. Žalovaný se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí neztotožnil s odvolacími námitkami žalobkyně, v nichž poukazovala zejména na to, že navrhovaný záměr není v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, a to Územním plánem Rozdrojovice, který nabyl účinnosti dne 19. 12. 2017, ve znění změny č. 1 a 2 (dále také „územní plán Rozdrojovice“), a nesouhlasila tak se závazným stanoviskem vydaného dne 19. 2. 2021 Městským úřadem Kuřim, odborem investičním pod č.j. MK/19624/20/OI, sp. zn.: S-MK/19624/20/OI. V návaznosti na tuto námitku žalovaný v souladu s § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění, požádal o přezkum toho stanoviska příslušný nadřízený správní orgán (Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování), který ve svém závazném stanovisku ze dne 1. 6. 2023, č.j. JMK 65953/20123, sp. zn.: S-JMK 178813/2022 OÚPSŘ, napadené závazné stanovisko potvrdil. Dále měla žalobkyně za to, že záměr je v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, a to s § 20 odst. 4, § 22 odst. 2 a § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Ani tuto námitku nicméně žalovaný neshledal za důvodnou.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobkyně navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.
4. Žalobkyně v žalobě (a jejím doplnění) setrvává na své nesouhlasné polemice se závaznými stanovisky správních orgánů ohledně otázky souladu stavebního záměru s územním plánem Rozdrojovice. Žalobkyně je přesvědčena, že z územního plánu, ve znění po změně č. 1 a č. 2, vyplývala povinnost nejen na pozemku parc.č. XB v k.ú. X vymezit neoplocený prostor pro možné zbudování komunikace, ale i povinnost komunikaci zbudovat. Má za to, že podmínku realizace obslužné komunikace je potřeba vykládat v kontextu celého územního plánu, který stanoví konkrétní podmínky a parametry dané komunikace a veřejného prostranství. V návaznosti na uvedenou problematiku považuje žalobkyně za neodůvodněné stanovisko krajského úřadu, odboru územního plánování. Rovněž uvedla, že ve zmíněném stanovisku nebylo reagováno na její odvolací námitky, resp. se s nimi krajský úřad vypořádal nepřesvědčivě. To se dle žalobkyně týká zejména námitky nesprávného posouzení otázky

splnění parametrů zastavitelnosti pozemku. Předmětné závazné stanovisko tak žalobkyně označila za nezákonné a způsobuje tak nezákonnost žalovaného rozhodnutí.

5. Žalobkyně dále opětovně vznáší námitku, že záměr je v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu (pozemek se vymezuje tak, aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupovou pozemní komunikaci; nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek je 8 m s možností snížení na 6,5 m; stavby se umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na síť technické infrastruktury a pozemní komunikace). V tomto smyslu žalobkyně považuje argumentaci žalovaného uvedenou v napadeném rozhodnutí za nepřezkoumatelnou.

III. Vyjádření žalovaného, replika žalobkyně a vyjádření osob zúčastněných na řízení

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrvává na svém názoru ohledně zákonnosti rozhodnutí správních orgánů i procesního postupu předcházejícího jejich vydání. Námitku žalobkyně, že stanovisko krajského úřadu, odboru územního plánování, je nezákonné, neboť nedostatečně a nesprávně posoudil otázku souladu stavebního záměru s územním plánem Rozdrojovice, žalovaný nepovažuje za důvodnou. Naopak má za to, že krajský úřad se v závazném stanovisku zevrubně zabýval posouzením souladu záměru s územním plánem Rozdrojovice a s cíli a úkoly územního plánování a že své závěry řádně odůvodnil, ať již jde o posouzení splnění parametru zastavitelnosti pozemku či podmínky realizace obslužné komunikace. Stejně tak za dostatečné považuje žalovaný vypořádání námitek ohledně souladu záměru s uvedenými požadavky na využívání území a na stavby ve smyslu prováděcích vyhlášek ke stavebnímu zákonu, přičemž odkázal na příslušné pasáže rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného.
7. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně poukazuje na vnitřní rozpornost argumentace stavebního úřadu i žalovaného, pokud jde o posouzení splnění podmínky realizace obslužné komunikace. Stavební úřad i žalovaný zde tvrdí na jednu stranu, že parkování je na pozemku a pozemek má řádně vybudovaný sjezd, současně ale neřeší, že tento sjezd nenavazuje na komunikaci v souladu s právními předpisy. Žalovaný pak ve vyjádření k podané žalobě „z ničeho nic“ začal tvrdit, že vlastně je záměr dostatečně blízko od komunikace v ul. X, i když toto řešení neodpovídá řešenému projektu ani dosavadnímu rozhodování správních orgánů. Žalobkyně tak setrvává na závěru, že je na místě napadené rozhodnutí zrušit.
8. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) ve vyjádření žalobu považují za nedůvodnou a zcela se ztotožňují s názorem správních orgánů. K námitce žalobkyně ohledně požadavku na zbudování zpevněné komunikace uvádějí, že zpevněná pozemní komunikace odpovídající platné legislativě v lokalitě v současné době existuje, a proto jakýkoli požadavek na budování komunikace nové či výstavbu nového veřejného prostranství nemá oporu v platné legislativě vč. územního plánu žalobkyně. Dle jejich názoru je to právě žalobkyně, která má prioritně zajišťovat veřejné služby a infrastrukturu na svém území, kdy odlišný postup může mít opodstatnění při masivnější developerské výstavbě celých ulic či čtvrtí, nikoli výstavbě jednoho rodinného domu pro účely rodinného bydlení osob zúčastněných na řízení, a to v lokalitě disponující ve stávající podobě dostatečnou infrastrukturou. Stávající příjezdová komunikace ulice X navazuje k předmětným pozemkům. Úvahy a tvrzení žalobkyně o nenapojení záměru na stávající komunikaci jsou tedy nesprávné a nezakládající se na reálném stavu. Žalobkyně je zcela jistě obeznámena se stavem komunikací na svém území, proto považují tvrzení žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného za ryze účelová.

IV. Posouzení věci soudem

9. Krajský soud, za splnění podmínek pro rozhodnutí věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí stavebního úřadu, včetně řízení předcházející jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
10. Ačkoliv námitku ohledně absence žalobní legitimace žalobkyně nikdo nevznáší, krajský soud považuje za žádoucí se k této otázce vyjádřit, a to právě s ohledem na skutečnost, že žalobkyní je obec, na jejímž území má být stavební záměr realizován. Žalobkyně tudíž byla účastníkem územního řízení podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jako obec, na jejímž území má být záměr žadatele uskutečněn. Obec v takovém postavení nejedná z titulu vlastnických práv k případným pozemkům dotčeným územním rozhodnutím, nýbrž jedná v postavení územního samosprávného celku a v souladu s § 89 odst. 4 větou první stavebního zákona hájí místní zájmy a zájmy svých občanů. Dle citovaného ustanovení konkrétně platí, že „[o]bec uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce.“ Co konkrétně těmito zájmy, které obec může v územním řízení hájit, zákonodárce míní, lze dedukovat z příslušných ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Dle § 2 odst. 2 zákona o obcích pečuje obec o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Dle § 35 odst. 2 zákona o obcích je výkonem samostatné působnosti obce péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.
11. V této situaci tedy žalobkyni nesvědčí „přímá“ aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se napadené rozhodnutí nedotýká její právní sféry, nýbrž aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Její aktivní žalobní legitimace je tedy dána tvrzením, že byla jako účastník řízení, jenž v územním řízení uplatňoval určitý zájem (tzv. zájemník), postupem správního orgánu zkrácena na svých (procesních) právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 7 As 67/2009 - 219, ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 91/2010-48, nebo ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016-36). Žalobkyně tedy musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v územním řízení a tvrzené zkrácení na právech musí dosáhnout takové intenzity, že se musí projevit v nezákonnosti samotného rozhodnutí. Jinak by žaloba podle § 65 odst. 2 s. ř. s. byla jen bezduchým cvičením v dodržování pravidel řízení před správním orgánem. Ovšem stejně tak by mohla být bezduchým cvičením žaloba argumentující porušením procesních práv, pokud by žalobce současně nemohl argumentovat též rozporem výsledného rozhodnutí s příslušnou hmotněprávní úpravou. Judikatura proto (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53) dovodila možnost napadat i v rámci žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s. rozpor rozhodnutí s hmotným právem. Bylo by ostatně absurdní, aby mohl žalobce napadat nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť jde o porušení procesního práva, ale nikoliv již věcnou správnost daného odůvodnění (srov. KÜHN, Zdeněk a kolektiv. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 65 odst. 2 s. ř. s.).
12. Žalobkyně v žalobě uplatnila námitky, jež se dají zobecnit tak, že se správní orgány dostatečně nevypořádaly s jejími námitkami týkajícími se rozporu umístění stavby s územně plánovací dokumentací, resp. s obecnými požadavky na výstavbu dle příslušných právních

předpisů. Protože procesní práva v sobě zahrnují i právo na řádné vypořádání námitek a odvolacích důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251), vyhodnotil krajský soud námitky žalobkyně jako tvrzení o zkrácení na jejich procesních právech, jak § 65 odst. 2 s. ř. s. k podání žaloby „zájemníkem“ vyžaduje. Aktivní žalobní legitimace však není dána ve vztahu k jakýmkoli žalobním bodům, ale pouze k relevantním z hlediska výše popsaných zájmů hájených žalobkyní jako obcí. Žalobní legitimace v soudním řízení tedy obci náleží ve stejném rozsahu, v jakém může obec uplatňovat námitky v územním (stavebním) řízení. Obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, je tedy oprávněna napadnout územní rozhodnutí pouze takovými námitkami, které souvisejí s ochranou výše uvedených zájmů obce nebo občanů obce, tedy ochranou veřejného zájmu obecního.

13. Podstatu nyní projednávané věci tvoří nesouhlasné námitky žalobkyně vůči rozhodnutí stavebního úřadu, aprobevovaného žalovaným v napadeném rozhodnutí, jímž byl schválen stavební záměr osob zúčastněných na řízení 2) a 3).
14. Žalobkyně předně zpochybňuje závazné stanovisko krajského úřadu a tam formulovaný závěr ohledně souladu stavebního záměru s územním plánem Rozdrojovice.
15. Krajský soud v této souvislosti považuje za vhodné zdůraznit, že charakterem závazných stanovisek vydaných dle § 149 správního řádu se judikatura správních soudů zabývala opakovaně. Kupříkladu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, vycházejíce ze skutečnosti, že závazné stanovisko je podkladem pro rozhodnutí ve věci samé a důsledkem případného negativního závazného stanoviska je zamítnutí návrhu, je nutné trvat na tom, aby v závazném stanovisku byly vyjádřeny důvody pro jeho vydání, konstatoval, že *„[s] ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.“* Jak totiž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu *„nejdou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“*
16. Procesní ochranu účastníkům příslušného správního řízení, v němž je vydáno rozhodnutí, jehož podkladem je závazné stanovisko dle § 149 správního řádu, tak správní řád poskytuje jednak prostřednictvím specifického postupu podle § 149 odst. 8 správního řádu, dle něhož *„nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné*

stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.“, tedy nenárokovým přezkumným řízením (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63), jednak prostřednictvím odvolání proti samotnému rozhodnutí správního orgánu, kdy námitka nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska představuje řádnou odvolací námitkou proti rozhodnutí ve věci samé a dotčený správní orgán na jejím základě musí postupovat podle § 149 odst. 7 správního řádu, dle něhož platí, *„jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.*“

Pokud takto správní orgán nepostupuje, zatíží odvolací řízení vadou, jež mohla mít za následek jeho nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 2 As 176/2014-31). Obdobnou úpravu specificky pro stavební řízení obsahuje i § 4 odst. 9 stavebního zákona, dle něhož *„nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.*“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 8. 2020, č. j. 29 A 257/2018-84).

17. Relevance uvedených východisek pro nyní projednávanou věc dle krajského soudu spočívá toliko v tom, že žalobkyně v podaném odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu namítala nesprávnost závazného stanoviska Městského úřadu Kuřim, přičemž žalovaný správně v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu požádal Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, jako orgán nadřízený Městskému Kuřim, o potvrzení nebo změnu prvostupňového závazného stanoviska (opatření č.j. JMK 177465/2022 ze dne 14. 12. 2022). V návaznosti na to vydal krajský úřad výše citované závazné stanovisko ze dne 1. 6. 2023, kterým napadené závazné stanovisko městského úřadu potvrdil. Aproboval tak právní názor ohledně souladu stavebního záměru s územním plánem Rozdrojovice a s cíli a úkoly územního plánování, který žalovaný vtělil do odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a se kterým žalobkyně v části žaloby věcně polemizuje.
18. Předmětem přezkumu krajského soudu tak bude v závazném stanovisku formulovaný, resp. do odůvodnění rozhodnutí žalovaného promítnutý právní závěr ohledně souladu stavebního záměru s územním plánem Rozdrojovice. Žalobkyně konkrétně namítá, že krajský úřad i žalovaný sice vzali do úvahy i změnu č. 2 územního plánu Rozdrojovice, nicméně jejich závěry s podmínkami stanovenými v územním plánu nekorespondují.
19. Dle § 43 odst. 5 věty první stavebního zákona *„[ú]zemní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.*“
20. Dle § 90 písm. a) stavebního zákona *„[v] územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací.*“

21. Dle § 92 odst. 2 stavebního zákona „[n]ení-li záměr žadatele v souladu s požadavky uvedenými v § 90 (...), stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.“
22. S ohledem na citovaná ustanovení stavebního zákona musí příslušný správní orgán při rozhodování v územním řízení zohledňovat územně plánovací dokumentaci regulující příslušné území. Nyní projednávaná věc je specifická tím, že v době podání žádosti žadateli (žádost podána dne 24. 2. 2021) byl v platnosti a účinnosti územní plán žalobkyně z roku 2017 (ve znění změny č. 1), což platilo i v době vydání rozhodnutí městského úřadu o umístění předmětné stavby a podání odvolání proti němu ze strany žalobkyně, avšak 1. 9. 2023, kdy žalovaný o odvolání rozhodl, a také v době vydání závazného stanoviska krajského úřadu ze dne 1. 6. 2023, byl již platný a účinný územní plán ve znění změny č. 2, vydané Zastupitelstvem obce Rozdrojovice dne 20. 3. 2023, s datem nabytí účinnosti dne 6. 4. 2023.
23. V této souvislosti se nabízí otázka, z jakého územního plánu měl žalovaný, resp. krajský úřad vycházet, tedy s jakou územně plánovací dokumentací měli soulad stavebního záměru posuzovat. Obecně platí, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo, vyplývá však implicitně ze správního řádu, zejména s přihlédnutím např. k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 správního řádu (k tomu podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011–79). Pokud jde o rozhodování v územním (stavebním) řízení judikatura přijala závěr, že zde má být aplikován územní plán účinný ke dni rozhodnutí správního orgánu, nikoli územní plán, který byl účinný v době podání žádosti o vydání územního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 4 As 134/2016–23, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2021, č. j. 54 A 168/2018–30).
24. S výše uvedenými judikatorně dovozenými pravidly nebylo rozhodnutí městského úřadu o umístění předmětné stavby v době svého vydání v rozporu, neboť ke změně územního plánu Rozdrojovice došlo až v průběhu odvolacího řízení. Jak ovšem vyplývá judikatury správních soudů (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008–126), uvedená zásada rozhodování správních orgánů podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Obdobný závěr vyplývá i ze shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 24/2011–83, či rozsudku ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018–40.
25. V tomto směru je tedy argumentace žalobkyně správná, pokud poukazovala na to, že bylo povinností správních orgánů zohlednit i onu změnu č. 2 územního plánu Rozdrojovice. Současně však žalobkyně uznává, že tak správní orgány učinily, nicméně dle jejího názoru zcela nedostatečně, kdy v podstatě setrvaly na předchozím stanovisku prvostupňových správních orgánů, které ovšem rozhodovaly v době před nabytím účinnosti dané změny č. 2 územního plánu Rozdrojovice.
26. Této námitce žalobkyně nicméně nemůže krajský soud přisvědčit. Krajský soud má naopak za to, že z obsahu závazného stanoviska krajského úřadu i z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že v přijatém právním závěru ohledně souladu stavebního záměru s územním plánem změnu č. 2 územního plánu Rozdrojovice správní orgány tam stanovené podmínky reflektovaly, nicméně je měly v případě předmětného stavebního záměru za splněné.

27. Mezi účastníky řízení není sporné, že předmětné pozemky ve vlastnictví žadatelů se dle územního plánu nachází v zastavitelné ploše Z5. Územní plán Rozdrojovice již ve znění před nabytím účinnosti jeho změny č. 2 plochu Z5 rozděloval na dvě návrhové plochy: veřejné prostranství (PV) a bydlení v rodinných domech (Br), změna č. 2 územního plánu se tohoto dělení nikterak nedotkla. I z toho důvodu žadatelé dříve podali žádost k rozdělení původního pozemku parc. č. XG, čemuž městský úřad územním rozhodnutím ze dne 20. 7. 2020, č. j. MK/14332/20/OSŽP/Pe vyhověl a pozemek rozdělil na dvě části: parc. č. XA, který dle územního plánu spadá do návrhové plochy bydlení v rodinných domech (Br), a parc. č. XB, který dle územního plánu spadá do návrhové plochy veřejné prostranství (PV). Dle textové části územní plán Rozdrojovice ve znění před nabytím účinnosti jeho změny č. 2 stanovil podmínky dopravní infrastruktury pro plochy bydlení (Br) v ploše Z5 následovně: „*přípustné – Z5 – místní komunikace funkční skupiny C – prostor 5,0 m (vjezd), plocha pro parkování, garáže, chodník, výhybny.*“ Pro plochy veřejné prostranství (PV) pak žádné specifické podmínky dopravní infrastruktury v ploše Z5 nevymezuje, pouze stanoví „*další podmínky pro plochy veřejných prostranství - jsou přípustné úpravy silnice III/3847 v zastavěném a zastavitelném území obce do funkční - skupiny C a typu MO2 - úpravy místních komunikací do funkční skupiny C a nebo D 1, s cílem zajistit průjezdnost pro záchranné sbory - parkovací plochy - chodníky - zastávkové pruhy, čekárny pro cestující a nástupiště autobusových zastávek.*“
28. Žalobkyně již v průběhu odvolacího řízení namítala a opětovně tak činí i v žalobě, že již z takto stanovených podmínek dopravní infrastruktury pro plochy bydlení (Br) a plochy veřejného prostranství (PV), prostřednictvím nichž se obec Rozdrojovice snaží výstavbu na svém území regulovat takovým způsobem, aby nevznikaly deficity veřejné infrastruktury, vyplývala nejen povinnost žadatelů vymezit na parc. č. XB neoplocený prostor pro možné zbudování komunikace (jak to vyložil stavební úřad i městský úřad v závazném stanovisku), ale povinnost komunikaci zde zbudovat. Krajský soud se s tímto názorem neztotožňuje, neboť má (shodně se správními orgány) za to, že z takto stanovených podmínek žádná povinnost přednostní realizace komunikace pro stavebníky nevyplývá. Proto je logické, že stavební záměr neumísťuje dopravní infrastrukturu, záměr obsahuje umístění novostavby rodinného domu včetně přípojek inženýrských sítí a umístění sjezdu na obslužnou komunikaci, který splňuje výše citované požadavky co do jeho šířky (5,05 m).
29. Žalobkyně v návaznosti na to nicméně v žalobě poukazuje na skutečnost, že zásadní pro posouzení této otázky, tzn. existence povinnosti přednostní realizace (obslužné) komunikace pro stavební záměr, je až změna č. 2 územního plánu Rozdrojovice. Krajský soud má za nespornou skutečnost, že změna č. 2 územního plánu pro předmětné plochy bydlení – bydlení v rodinných domech (Br) podrobněji konkretizuje podmínky pro jejich využití („*hlavní využití, přípustné využití; nepřípustné využití; podmíněně přípustné; podmínky prostorového uspořádání; další podmínky*“), přičemž relevanci pro posouzení této žalobní námítky má zejména podmínka zahrnutá mezi „*další podmínky*“ ve znění: „*nová zástavba v zastavitelných plochách je možná až po realizaci obslužné komunikace odpovídající požadavkům platné legislativy a veškeré technické infrastruktury včetně vyřešení majetkoprávních vztahů v plochách veřejných prostranství.*“ Žalobkyně v žalobě uvádí, že v návaznosti na závěr orgánu územního plánování, že z textu územního plánu nevyplývá podmíněnost výstavby v ploše Z5 realizací komunikace, z opatrnosti územní plán změnou č. 2 tento požadavek zpřesnila, aby pro výstavbu v plochách pro bydlení byla stanovena jednoznačná podmínka, že nová zástavba je možná až po realizaci obslužné komunikace.

30. Krajský úřad v závazném stanovisku, které žalovaný v napadeném rozhodnutí cituje, k této námitce vyslovil, že „pro zástavbu v zastavitelných plochách je v ÚP Rozdrojovice stanovena podmínka přednostní realizace obslužné komunikace odpovídající požadavkům platné legislativy. V předmětné lokalitě je územním plánem navrženo dopravní řešení, tj. dobudování místních komunikací, které budou obsluhovat dané území. Stavebník pro umístění veřejného prostranství rozdělil původní parcelu č. XG na parc. č. XA a XB a umístěním záměru navrhované veřejné prostranství respektuje. Krajský úřad ověřil, že v území je stávající příjezdová komunikace ze zámkové dlažby. K posouzení splnění zákonných požadavků dopravního napojení na kapacitně vyhovující komunikaci (dle ÚP obslužné komunikace odpovídající požadavkům platné legislativy), tj. hodnocení záměru z hlediska obecných technických požadavků na výstavbu, konkrétně požadavků stanovených vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území přísluší stavebnímu úřadu.“
31. Krajský soud se s tímto hodnocením krajského úřadu ztotožňuje, a proto žalobní námitku nepovažuje za důvodnou. Předně krajský soud vyslovuje pochybnosti nad tvrzením žalobkyně, že obec Rozdrojovice přistoupila ke schválení změny č. 2 územního plánu v reakci v návaznosti na nynější případ, konkrétně na to, že „orgán územního plánování zhodnotil věc tak, že z textu územního plánu nevyplývá podmíněnost výstavby v ploše Z5 realizací komunikace“. Takto dílčí účelová změna by dle krajského soudu byla stěží akceptovatelná, a proto tvrzení žalobkyně považuje za čistě spekulativní a v kontextu nynějšího případu ryze účelové. Stejně tak vnímá i řečnickou otázku v žalobě: „Jak to bude v obci vypadat, když všichni budou stavět pouze tak, aby maximalizovali svůj zisk či uspokojili své potřeby, bez toho, aby realizovali potřebnou veřejnou infrastrukturu?“
32. Ostatně i ze samotného textu změny č. 2 územního plánu Rozdrojovice vyplývá, že jejím cílem bylo zajištění dlouhodobější koncepce v dílčích oblastech, kdy z hlediska rozvoje bydlení bylo cílem „zajistit jej v prolukách ve stávající zástavbě, plochy bydlení jsou navrženy v zastavěném území obce jako přestavbové. Navržené zastavitelné plochy pro obytnou zástavbu (Z1-Z6) navazují na zastavěnou část sídla a doplňují ji.“; z hlediska dopravní koncepce „je zachována a doplněna o potřebné plochy pro dopravu ve vazbě na rozvojové plochy i v původní zástavbě (Z8-Z10, P7-10), výstavba v plochách Z2 a P2 je podmíněna rozšířením stávající místní komunikace – Z10. Plochy P9 a P10 řeší potřebná veřejná prostranství pro dopravu ve staré zástavbě. Ve východní části katastru je respektován koridor dopravní infrastruktury formou územní rezervy R3 – koridor pro dálnici D43.“
33. Pokud tedy žalobkyně uvádí, že onu podmínku realizace obslužné komunikace je samozřejmě potřeba vykládat v kontextu celého územního plánu, který stanoví konkrétní podmínky a parametry dané komunikace a celkově veřejného prostranství, krajský soud se s tímto požadavkem ztotožňuje, nicméně z něho dovozuje zcela opačné závěry než žalobkyně. Krajský soud nikterak nezpochybňuje právo obce regulovat v územním plánu způsob výstavby na svém území, a to i podmínkou zajištění dostatečné veřejné infrastruktury v nové zástavbě, nicméně má za to, že je potřeba ji vykládat z hlediska prosazení dlouhodobé koncepce rozvoje bydlení a dopravní infrastruktury v reakci na novou zástavbu v zastavitelných plochách (kupříkladu na okraji obce či v rozsáhlejší proluce), nikoliv ad hoc ke konkrétním případům dílčí nové výstavby jednotlivých rodinných domů v již v dlouhodobě zastavěném území. Jinými slovy, je třeba rozlišovat cíle dlouhodobé koncepce regulace zastavitelnosti území obce od dílčích konkrétních podmínek výstavby rodinného domu v již zastavěném území, jehož realizace by byla nemyslitelná bez stavebními předpisy stanoveného požadavku zajištění dopravní obslužnosti pozemku (ať již

ve formě realizace samotné příjezdové komunikace či sjezdu na již existující přilehlou komunikaci), což dle názoru krajského soudu v nynějším případě žalobkyně nečiní. Krajskému soudu se jeví, že danou podmínku žalobkyně *ad absurdum* vykládá tak, že každý stavební záměr nového rodinného domu musí nejdříve splňovat onu podmínku realizace obslužné komunikace, bez ohledu na reálný stav v dané lokalitě. Jak ovšem vyplývá i z obsahu správního spisu, což také krajský úřad zohlednil, posuzovaný stavební záměr se nachází na pozemku v již zastavěném území. Přímo naproti se nachází rodinný dům, který bezesporu musel dostat onomu požadavku na zajištění dopravní obslužnosti, a to v podobě příjezdové komunikace ze zámkové dlažby napojené na „hlavní“ obslužnou komunikaci, kterou by využíval i předmětný stavební záměr. Na pozemcích parc.č. XH, XC, XCH se nachází stávající účelová komunikace, která je v místě sjezdu na pozemek záměru tvořena zámkovou dlažbou a slouží jako příjezdová komunikace ke dvěma stávajícím rodinným domům. V kontextu těchto skutkových zjištění se krajskému soudu jeví požadavek žalobkyně, že posuzovaný stavební záměr musí splnit povinnost přednostní realizace (nové samostatné) obslužné komunikace, jako nepřiměřený a zcela odtržený od reality.

34. Jak dále správně zmínil krajský úřad v závazném stanovisku, k posouzení splnění zákonných požadavků dopravního napojení na kapacitně vyhovující komunikaci (dle územního plánu obslužné komunikace odpovídající požadavkům platné legislativy), tj. hodnocení záměru z hlediska obecných technických požadavků na výstavbu, konkrétně požadavků stanovených vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území, přísluší stavebnímu úřadu, potažmo tedy žalovanému.
35. Právě otázka souladu či rozporu projednávaného záměru s obecnými požadavky na výstavbu je pak předmětem druhé stěžejní námitky žalobkyně. Nicméně ani s touto námitkou žalobkyně se krajský soud neztotožňuje.
36. Pokud žalobkyně opakovaně poukazuje na nedodržení příslušných ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb., k tomu krajský soud uvádí, že od 1. 1. 2024, kdy nabyt účinnosti nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., pozbyla předmětná vyhláška platnosti a shodná úprava byla nově s účinností od 1. 7. 2024 vtělena do prováděcí vyhlášky č. 146/2024 Sb. Tato nicméně obsahuje totožné požadavky ve vztahu k veřejnému prostranství v § 9 odst. 1, „*nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace vedoucí na pozemek bytového domu, musí být 12 m; při jednosměrném provozu musí být minimální šířka 10,5 m. Nejmenší šířka nově vymeзованého veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace vedoucí na pozemek rodinného domu, musí být 8 m; při jednosměrném provozu musí být minimální šířka 6,5 m.*“ Jak vyplývá z Důvodové zprávy k novému stavebnímu zákonu, „*úprava požadavků na umístování staveb vychází z prováděcího právního předpisu k předcházející právní úpravě – vyhlášky č. 501/2006 Sb, o obecných požadavcích na využívání území (část třetí, hlava II, § 23 až 25). Cílem ustanovení je stanovit základní pravidla pro umístování staveb, která jsou velmi důležitá pro utváření veřejného prostoru, neboť stavba a její užívání ze své podstaty vždy zasahuje do svého okolí. Stanoví se, že umístění stavby musí být nejen v souladu s územně plánovací dokumentací, a nebyla-li vydána, s cíli územního plánování, ale též s charakterem území, urbanistickou, architektonickou, kulturně historickou, přírodní a archeologickou hodnotou území a kvalitou vystavěného prostředí. Kromě toho musí být stavba vždy umístěna tak, aby bylo možné zajistit podle jejího druhu a potřeby připojení na sítě technické infrastruktury, včetně pozemní komunikace.*“
37. Žalovaný sice při vypořádání této odvolací námitky žalobkyně vycházel z právní úpravy „staré“ vyhlášky č. 501/2006 Sb., ze které stavební úřad vycházel musel, která v § 22 odst. 2

stanovila, že „nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m.“, tj. obsahuje shodné požadavky, jako nová vyhláška č. 146/2024 Sb. Krajský soud i přesto má ve shodě se správními orgány za to, že stavební záměr splňuje podmínku vzniku plochy veřejného prostranství, a to předmětným rozdělením původního pozemku a vzniku pozemku parc. č. XB, který bude po rozdělení veřejně přístupný, neboť „stávající drátěné oplocení pozemku p.č. XB... bude v rámci stavby zrušeno. Oplocení, směrem k příjezdové komunikaci, bude posunuto až na hranici pozemku p.č. XA ...“ čímž se pozemek parc. č. XB „stane součástí veřejného prostranství a bude volně přístupný. Díky těmto úpravám vznikne požadovaný prostor pro místní komunikaci a další části veřejného prostranství v šířce cca 8 m“, tj. v šířce odpovídající požadavkům v § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., resp. v § 9 odst. 1 vyhlášky č. 146/2024 Sb. Pokud jde o námitku žalobkyně ohledně nesplnění požadavků dopravní obslužnosti stavebního záměru, vyhláška č. 501/2006 Sb. v § 20 odst. 7 stanovila, že „ke stavbě rodinného domu musí vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby.“ V daném případě je tento základní požadavek pro vymezení pozemků a umístování staveb na nich naplněn, a to zejména z důvodu existence veřejně přístupné pozemní komunikace na pozemku parc.č. XI (způsob využití – ostatní komunikace, ulice X) v k.ú. X, která je dle situačního výkresu (C.3 Koordinační situace) umístěna od navrhovaného záměru cca 38 m. Dopravně je tak pozemek parc.č. XA napojen na stávající komunikaci. K rodinnému domu vede zpevněná pozemní komunikace šířky 3,6 m, která se nachází na pozemcích parc.č. XC, XCH a XH v katastru nemovitostí vymezených jako ostatní komunikace ve vlastnictví obce, a rodinný dům je umístěn do 50 m od veřejně přístupné komunikace. Navíc je třeba znovu zdůraznit, že na tuto komunikaci jsou v současnosti již napojeny další dva rodinné domy. Na těchto úvahách stavebního úřadu a žalovaného krajský soud neshledal nic nezákonného či nepřezkoumatelného a s jejich hodnocením, že navrhované technické řešení představované připojenou dokumentací naplňuje požadavky, které jsou stanoveny stavebně technickými předpisy se lze ztotožnit.

38. V neposlední řadě žalobkyně vznesla námitku ohledně nesprávného posouzení parametru zastavitelnosti pozemku. Žalobkyně s odkazem na rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 43 A 40/2020-118, a Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2023, č. j. 9 As 81/2023-51, zpochybňuje metodiku výpočtu parametru zastavitelnosti ze strany správních orgánů. Podle územního plánu Rozdrojovice „se zastavitelnost jednotlivých stavebních pozemků (mimo zpevněné plochy) stanovuje na max. 30 % a podíl zeleně na jednotlivých stavebních pozemcích se stanovuje na min. 50 %, v odůvodněných případech lze maximálně polovinu z požadované plochy zeleně nahradit objemem se „zelenou“ střechou, tj. střechou pokrytou vegetací.“ Krajský úřad v závazném stanovisku dovodil, že celková výměra pozemku parc. č. XA je 1421 m²; zastavěná plocha hlavní stavbou je 405,5 m², přičemž do zastavěné plochy započítal i terasu v zadní části objektu. Zastavitelnost pozemku je cca 28,5 %. Zpevněné plochy (sjezd na komunikaci, zámková dlažba po obvodu RD) činí cca 72 m². Zastavěnost včetně zpevněných ploch je 477,5 m², což činí 33,6 % z pozemku parc.č. XA. Záměr tak podmínku zastavitelnosti (mimo zpevněné plochy) max. 30 % a podíl zeleně na jednotlivých stavebních pozemcích min. 50 % splňuje. žalobkyně zejména zpochybňuje postup, že krajský úřad do výpočtu zahrnul pouze pozemek parc. č. XA, na který je záměr umístován, nikoliv pozemek parc. č. XB.
39. Krajský soud tuto námitku nepovažuje za důvodnou, neboť má za to, že krajský úřad (a v návaznosti na žalovaný) do výpočtu správně zahrnul i ostatní stavby, tedy sjezd na komunikaci a zámkovou dlažbu po obvodu RD a současně správně nezahrnul pozemek parc.

č. XB, protože tento byl právě dle požadavků stanovených v územním plánu a stavebního úřadu ponechán pro účely neoploceného veřejného prostranství a vjezdu na pozemek parc. č. XA. Jeho zahrnutí do výpočtu by tak k tíži žadatelů byly kladeny požadavky stanovené právě žalobkyní. Pokud žalobkyně odkazuje na citované rozsudky Krajského soudu v Praze č. j. 43 A 40/2020-118 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2023, čj. 9 As 81/2023-51, v daném případě byla metodika zcela chybná a od nyní projednávané věci odlišná. Správní orgány v nich totiž s konstatováním, že jen sporná stavba představuje předmět řízení, a proto pouze vůči ní (a jí zastavěné ploše) je nutné posuzovat splnění koeficientu zastavitelnosti, do výpočtu samotného koeficientu zastavitelnosti vůbec nezohlednily již existující stavby, včetně zpevněných ploch (již postavený bazén, dlážděné chodníky, příjezdová cesta či místo na stání osobního automobilu). V nynějším případě tomu tak nebylo, proto krajský úřad do výpočtu zahrnul vše, co má být na pozemku parc. č. XA stavebním záměrem postaveno, žádné existující stavby se na pozemku nenacházely.

V. Závěr a náklady řízení

40. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
41. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta) a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročez mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Nadto žalovaný náhradu nákladů řízení ani nepožadoval
42. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení soud plnění žádné povinnosti neuložil, krajský soud jim náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem, žádné náklady nevznikly, a na náhradu jiných nákladů řízení ze zákona nárok nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 15. října 2024

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu

