



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudkyně Věry Pazderové a soudce Davida Krysky ve věci

žalobců:

a) L. V.

b) H. V.

oba bytem X

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Janou Kudynovou
sídlem Štefánikova 23, Praha 5

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2024, č. j. 032694/2024/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Městský úřad Jílové u Prahy (dále „stavební úřad“) usnesením ze dne 14. 12. 2023, č. j. MJuP/13085/2023 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), zastavil řízení o žádosti žalobců o dodatečné povolení *novostavby rodinného domu* na pozemku p. č. XA v katastrálním území X (stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto rozsudku).
2. Proti tomuto usnesení se žalobci odvolali. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále „napadené rozhodnutí“) odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

3. Proti napadenému rozhodnutí podali žalobci žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhají se, aby je soud zrušil.

Žaloba

4. Žalobci nesouhlasí s tím, že stavební úřad zastavil řízení proto, že nepředložili smlouvu s městem Jílové u Prahy coby vlastníkem veřejné dopravní a technické infrastruktury. Tento požadavek vyplývá podle žalobců z § 86 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona z roku 2006), jen tehdy, pokud záměr vyžaduje vybudování nové dopravní či technické infrastruktury, nebo úpravu stávající infrastruktury. Tak tomu v daném případě není a veškeré dotčené orgány i správce inženýrských sítí již vydali souhlasná stanoviska. Pokud správní orgány na předložení smlouvy trvají, jde o nezákonný požadavek.
5. Dále žalobci nesouhlasí se závěrem stavebního úřadu, že ke stavbě rodinného domu nevede zpevněná komunikace. Žalobci v řízení předložili osvědčení vydané příslušným silničním správním úřadem – Městským úřadem Černošice ze dne 18. 11. 2022, č. j. MUCE 239704/2022 OSU. Podle něj vede přes pozemky p. č. XB, XC a XD k pozemku p. č. XA veřejně přístupná účelová komunikace. Ve svém dalším vyjádření ze dne 3. 1. 2023, č. j. MUCE 1992/2023 OSU, silniční správní úřad potvrdil, že jde o komunikaci k užití silničními a jinými vozidly a chodci v režimu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Správní orgány však uvedené písemnosti ignorují a své rozhodnutí opírají o vyjádření věcně nepřislušného orgánu. Zcela přitom pomíjí, že uvedená komunikace je pevná, celoročně udržovaná a slouží k obsluze objektů občanské vybavenosti – hřbitova a kolumbária – a užívají ji nejen obyvatelé obce, ale i pracovníci města Jílové u Prahy. A požadují doložení existence komunikace na pozemcích p. č. XE a XF, přes něž cesta ke stavbě rodinného domu nevede.
6. Žalobci nesouhlasí ani s tvrzením, že ke stavbě rodinného domu nevede *zpevněná komunikace*, což podle žalovaného prý vyžadují právní předpisy. Ve skutečnosti žádný právní předpis zpevněnou komunikaci nedefinuje. Žalobci doložili sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 1. 2024, podle něhož § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), zohledňuje především potřeby složek integrovaného záchranného systému, aby byl za všech okolností ke stavbám zajištěn bezproblémový příjezd. Žalobci také doložili fotografie, jež svědčí o tom, že složky integrovaného záchranného systému zasahovaly v rodinném domě žalobců, k němuž bez obtíží dojely. Podmínka plynoucí z citovaného ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. je tedy splněna.
7. Dále žalobci namítají, že závazné stanovisko Městského úřadu Černošice, odboru územního plánování, ze dne 22. 2. 2023, č. j. MUCE 38421/2023 OUP, je nezákonné. Popisují, že původně vydal orgán územního plánování závazné stanovisko ze dne 30. 3. 2020, č. j. MUCE 22091/2020 OUP, v němž uvedl, že *stavbu lze užívat až po vybudování a kolaudaci místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace zajišťující přístup k rodinnému domu*. Na jeho základě stavební úřad žádost zamítl. Žalobci se odvolali a v odvolacím řízení došlo k přezkoumání závazného stanoviska Krajským úřadem Středočeského kraje, odborem územního plánování a stavebního řádu. Ten závazné stanovisko dne 24. 2. 2021 (č. j. 037911/2021/KUSK) změnil tak, že je záměr přípustný bez dalších podmínek, neboť toto

závazné stanovisko má posoudit soulad stavby s územním plánem a nadřazenou dokumentací, nikoli stanovit podmínky pro kolaudaci stavby. Toto závazné stanovisko má platnost 2 roky (resp. 3, pokud tak stanoví orgán územního plánování, srov. § 96b odst. 5 stavebního zákona z roku 2006) a jeho platnost lze prodloužit, pokud se nezměnily podmínky v území (odst. 6 tohoto ustanovení). Závazné stanovisko nemůže pozbyť platnosti, pokud byla podána žádost o vydání územního rozhodnutí, dokud o ní nebylo rozhodnuto (odst. 7 tohoto ustanovení). Navzdory tomu žalobci dne 8. 12. 2022 z opatrnosti požádali o prodloužení platnosti závazného stanoviska. Městský úřad však namísto rozhodnutí o této žádosti vydal dne 22. 2. 2023 nové závazné stanovisko, v němž užívání stavby opět navázal na vybudování infrastruktury s tím, že jde o požadavek územního plánu, který Krajský úřad Středočeského kraje pominul. Takový postup je podle žalobců v rozporu s § 4 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož je dotčený orgán vydaným závazným stanoviskem vázán a navazující závazné stanovisko je oprávněn vydat pouze v případě, zjistí-li se nové (dříve neznámé) skutečnosti, nebo dojde-li ke změnám v území. Tyto podmínky zjevně naplněny nebyly (územní plán se v mezidobí neměnil), a proto je závazné stanovisko ze dne 22. 2. 2023 nezákonné. Navíc se orgán územního plánování dopustil téhož pochybení, které mu nadřízený orgán už jednou vytkl – totiž že opět stanovil podmínky pro *užívání* stavby, což do závazného stanoviska nepatří. Jestliže je nezákonné závazné stanovisko, pak trpí nezákonností i napadené rozhodnutí.

8. Konečně žalobci namítají, že rodinný dům, o jehož dodatečné povolení žádali, má zajištěno připojení na elektřinu, dovoz pitné vody, likvidaci odpadních vod a přístupovou komunikaci. Územní plán města Jílové u Prahy stanoví, že všechny rodinné domy musí být připojeny na inženýrské sítě. Není stanoveno, že by se muselo jednat o inženýrské sítě veřejné, ani že by nemohl být zdroj např. pitné vody zajištěn dovozem nebo vlastní studnou. Záměr žalobců nijak nepoškozuje zájmy obce, navzdory tomu, co město Jílové u Prahy zcela nekonkrétně uvedlo v námitkách ze dne 16. 1. 2023. Ostatně, dodatečné povolení stavby není podmíněno souhlasem obce, a proto měl stavební úřad námitky města Jílové u Prahy coby účastníka řízení odmítnout. Lokalita je platným územním plánem určena k výstavbě rodinných domů.
9. Žalobci také zpochybňují proces, jímž město podalo námitky – podle žalobců měly být projednány minimálně v radě města, což se nestalo (písemnost nemá žádné č. j. a podepsal ji místostarosta, připepsal starosta), a proto je nelze pokládat za námitky obce. Jde o námitky starosty a místostarosty coby soukromých osob, kteří však účastníky řízení nejsou. S tím se žalovaný nijak nevypořádal.
10. Žalobci také nesouhlasí s tím, že by řízení protahovali. Za délku řízení je odpovědný stavební úřad, který stále požadoval doložení dalších a dalších listin. Nesouhlasí také s hodnocením, že se do situace dostali vlastní vinou, neboť nepovolenou stavbu stavět nezačali. Žalobci koupili pozemek, na němž již stavba stála, přičemž šlo o sklad a zázemí pro zaměstnance. Žalobci ji následně začali upravovat na rodinný dům a požádali o změnu užívání stavby, aby tento stav napravili. Na to však stavební úřad reagoval zahájením řízení o odstranění stavby.
11. Žalobci navrhují, aby soud postupem podle § 309 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona z roku 2021, změnil napadené rozhodnutí tak, že stavbu dodatečně povolí, a přiznal žalobcům náhradu nákladů řízení.

12. V doplnění žaloby žalobci uvedli, že stavební úřad postupoval v rozporu se zásadou rovnosti a zásadou legitimního očekávání, pokud dodatečně povolil jinou stavbu, konkrétně stavbu bytového a komerčního komplexu v Jesenici-Mladíkově. Ani tato stavba nesplňovala podmínky územního plánu, ani obecné požadavky na výstavbu, přesto ji stavební úřad dodatečně povolil. Stejně shovívavě měl podle žalobců postupovat i v jejich případě.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že žalobní námitky se shodují s odvolacími námitkami, s nimiž se vypořádal již v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále uvádí, že ve věci vedl řízení o odstranění nepovolené stavby (postavené právními předchůdci žalobců) a žalobci požádali o její dodatečné povolení. V tomto řízení bylo povinností žalobců coby žadatelů doložit všechny podklady požadované pro umístění a povolení stavby. To se navzdory tvrzením obsaženým v žalobě nestalo. Podle § 6 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, musí být stavba rodinného domu připojena na vodovodní řad (ev. vlastní studnu) a veřejnou kanalizaci pro odvod splaškových a dešťových vod. Podle § 20 odst. 7 a § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. musí být stavba napojena na zpevněnou komunikaci stanovené šířky. V řízení se zjistilo, že tyto podmínky splněny nebyly. Žalobci nedoložili uzavřenou smlouvu o vybudování technické infrastruktury a komunikace podle § 94l odst. 2 písm. d) stavebního zákona z roku 2006. Stavebnímu úřadu tedy nezbylo než řízení usnesením podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zastavit.
14. Dalšími otázkami (včetně námitek směřujících vůči závaznému stanovisku orgánu územního plánování) se správní orgány nezabývaly, neboť výše uvedený nedostatek bránil pokračování řízení o žádosti.
15. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Replika

16. Žalobci v replice nesouhlasí s tvrzením, že k rodinnému domu nevede vyhovující komunikace. V řízení to doložili potvrzením silničního správního úřadu, jak uvedli v žalobě. Jestliže silniční správní úřad existenci komunikace potvrdil, pak není podstatný názor města Jílové u Prahy. Správní orgány obou stupňů pomíjí, že požadavek na předložení smluv s vlastníky dopravní a technické infrastruktury se uplatní jen tehdy, pokud záměr vyžaduje vybudování nové nebo úpravu stávající infrastruktury (§ 86 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006). Tento požadavek nevyplývá ani z územního plánu. Žalobci mají zajištěno napojení na elektřinu, dodávky pitné vody a odvoz a likvidaci splaškových vod. Požadavek na předložení smluv s vlastníky dopravní a technické infrastruktury je nezákonný.
17. Konečně žalobci poukazují na dvojí roli města Jílové u Prahy, které ve věci vystupuje v roli orgánu veřejné moci i účastníka řízení. Rozhodnutí stavebního úřadu je ovlivněno nesouhlasem samosprávy s existencí stavby. Stavební úřad vyhověl požadavku města a požadoval po žalobcích uzavření smlouvy s vlastníky dopravní a technické infrastruktury, jejíž uzavření město posléze zhatilo a způsobilo, že žalobci nemohli požadavku stavebního úřadu vyhovět. Žalobci toto jednání vnímají jako šikanózní, zneužívající postavení stavebního úřadu.

Posouzení žaloby soudem

Splnění podmínek řízení

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Proto žalobu věcně projednal. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
19. O žalobě rozhodl soud bez jednání, protože žalobci výslovně uvedli, že s takovým postupem souhlasí, a žalovaný ani na výzvu nesdělil, že by s rozhodnutím bez jednání nesouhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.

„Dvojitá role“ města Jílové u Prahy nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí

20. Žalobci pokládají za problematické, že město Jílové u Prahy má v řízení dvojí roli. Jednak vystupuje v přenesené působnosti coby správní orgán – stavební úřad, který ve věci rozhodoval v I. stupni, jednak v samostatné působnosti coby nižší územně samosprávný celek – město hájící v postavení účastníka řízení své soukromé zájmy.
21. Soud konstatuje, že žalobci tuto námitku vznesli až v replice (4. 7. 2024), a tudíž až po uplynutí lhůty pro podání žaloby [19. 5. 2024 v případě žalobkyně a), resp. 20. 5. 2024 v případě žalobce b)]. Soud ji však vnímá jako rozvinutí včas uplatněného žalobního bodu, jímž žalobci kritizovali roli města Jílové u Prahy v průběhu řízení. Námitku proto vypořádal věcně.
22. Judikatura (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS) dovodila (a zákonodárce to potvrdil novelou § 14 odst. 2 správního řádu provedenou zákonem č. 176/2018 Sb.), že samotná skutečnost, že jsou úředníci stavebního úřadu zaměstnanci obce, ještě automaticky neústí v (systémovou) podjatost v řízení, v němž je obec účastníkem, neboť úředníci jsou profesionálové a musí se umět od těchto kolegiálních či zaměstnaneckých vztahů oprostit. Vyvolává však tzv. systémové riziko podjatosti úřední osoby, a je tak signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování pochybností o její nepodjatosti.
23. Žalobci v průběhu řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, nikdy neuplatnili námitku (systémové) podjatosti, v níž by tyto své obavy procesně relevantním způsobem formulovali – nepoukázali na skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že zájem územního samosprávného celku může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby (úředních osob) na jejím zaměstnavateli. Ani v žalobě neuvedli žádné konkrétní skutečnosti, jež by svědčily o (systémové) podjatosti stavebního úřadu.
24. Jde-li o vystupování města Jílové u Prahy coby účastníka řízení, ze správního spisu vyplynulo, že podle územního plánu Jílového u Prahy se pozemek p. č. XA nachází v lokalitě Z4-1, která je vymezena jako návrhová plocha s využitím *Čistě obytné území – zástavba rodinnými domy*. Jedná se o lokalitu určenou k výstavbě rodinných domů, ve vztahu k níž již bylo vydáno územní rozhodnutí na komunikace a inženýrské sítě. Město Jílové u Prahy ve svém podání (podepsaném starostou, který podle § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, zastupuje obec navenek, a místostarostou, který starostu zastupuje podle § 104 odst. 1 téhož zákona) ze dne 16. 1. 2023 upozornilo, že podle čl. 5 odst. 5 územního plánu je *využití území, řešeného územním plánem v návrhovém období, přípustné*

až po jeho vybavení veškerou technickou a dopravní infrastrukturou (vodovod, splašková a dešťová kanalizace, rozvody el. energie a telefonu, plynovod, bezprašné komunikace, chodníky a veřejné osvětlení). Z podání dále vyplývá, že město má za to, že je třeba řešit celou lokalitu jako celek a že výstavba na jedné z parcel, jež navíc nelogicky předchází vybudování infrastruktury a jejímu převzetí do vlastnictví obce, není přípustná ani žádoucí.

25. Rozpor zájmů města, které deklaruje potřebu řešit lokalitu jako celek, se zájmy žalobců, kteří nekoordinovaně a bez ohledu na potřeby a přání obce či vlastníků okolních pozemků – svých budoucích sousedů, vybudovali stavbu [resp. pokračovali v budování stavby zahájeném společností DLP Development s. r. o., jejímž společníkem byl podle údajů v obchodním rejstříku v rozhodné době žalobce a)] bez veřejnoprávního povolení, je podle soudu zjevný. Je zcela legitimní, pokud město coby účastník řízení uplatnilo odpovídající námitky, jimiž hájí zájmy obce i svých občanů (§ 89 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006).
26. Námitka je nedůvodná.

Stavební úřad zastavil řízení v souladu se zákonem, neboť žalobci nepředložili zákonem požadované podklady

27. Soud musel dále posoudit, zda stavební úřad zastavil řízení v souladu se zákonem. Z usnesení ze dne 14. 12. 2023 (prvostupňového rozhodnutí) vyplývá, že důvodem pro zastavení řízení byla skutečnost, že žalobci nedoložili smlouvu s vlastníkem veřejné infrastruktury (silniční infrastruktury, jakož i vodovodu a splaškové a dešťové kanalizace), jímž je město Jílové u Prahy. Podle stavebního úřadu záměr nesplňuje podmínky § 86 odst. 2 písm. d), § 90 odst. 1, § 110 odst. 2 písm. d) a § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006.
28. Žalobci doložili:
 - smlouvu o likvidaci odpadních vod z 1. 9. 2023 s Vodohospodářskou společností Benešov, a. s. (dříve s. r. o.),
 - doklady o dovozu pitné vody z 30. 4. 2020, 28. 11. 2022, 18. 1. 2023 a 21. 3. 2023 od téže společnosti a
 - osvědčení Městského úřadu Černošice coby silničního správního úřadu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. XB, XC a XD vedoucí k pozemku p. č. XG, na němž se nachází dodatečně povolovaná stavba.
29. Sporné je, zda z právě uvedených písemností předložených žalobci lze uzavřít, že stavba splňuje podmínky stavebních předpisů (jak tvrdí žalobci), nebo nikoli (jak uzavřel stavební úřad, jehož závěr potvrdil žalovaný v napadeném rozhodnutí).
30. Podle § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona z roku 2006 k žádosti o vydání územního rozhodnutí žadatel připojí smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury.

Podle § 90 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky

- a) tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,
- b) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem,

- c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

Podle § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona k žádosti o stavební povolení stavebník připojí stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem.

Podle § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda projektová dokumentace je úplná, přehledná a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu.

31. Žalobci v žalobě popsali a v řízení doložili, že se jim podařilo v rodinném domě, o jehož dodatečné povolení usilují, vytvořit podmínky, které jim umožňují tam běžným způsobem žít, a to dokonce s malými dětmi. K domu dojedou po nezpevněné cestě, jež je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tvrdí, že po této cestě se k nim v případě potřeby zvládnou dostat i složky integrovaného záchranného systému. Splaškové vody jímají v jímce, kterou nechávají vyvážet, a pitnou vodu si naopak nechají dovážet. Je zjevné, že žalobcům život v takto vybaveném domě vyhovuje. Požadavky plynoucí z veřejnoprávních stavebních předpisů však jejich dům nesplňuje.
32. Veřejnoprávní předpisy totiž nestanoví jen to, že stavba musí mít nějak – jakkoli – zajištěnou příjezdovou cestu, zdroj pitné vody a likvidaci splaškových a dešťových vod, nýbrž vymezuje *konkrétní požadavky* (o nich bude v podrobnostech řeč dále), které musí stavba v těchto ohledech splňovat. Není nutno zvláště zdůrazňovat, že tyto požadavky jsou založeny na vědeckých poznatcích (mj.) z oblasti hygieny a veřejného zdraví, urbanismu a na poznatcích o standardních rozměrech a technických možnostech různých vozidel. Úkolem stavebních úřadů je bdít nad tím, aby všechny stavby tyto požadavky bezezbytku dodržely. Důsledky, které by v opačném případě hrozily, by mohly být katastrofální, což platí tím spíše v hustě osídleném území (kterým sousedství dodatečně povolované stavby patrně v budoucnu bude). Z nejhorších scénářů lze jmenovat zdravotní a ekologické následky způsobené netěsnícími jímkami, nesmírně obtížné hašení požáru v místě bez možnosti připojení na vodovod či vodní zdroj, nebo osudné následky v případě, kdy by se na místo po nevyhovující cestě a například ve špatném počasí nemohly dostat složky integrovaného záchranného systému v potřebné rychlosti a žádoucím počtu.

Žalobci nedoložili napojení domu na komunikaci

33. Konkrétně pokud jde o požadavek na napojení domu na komunikaci, vyhláška č. 501/2006 Sb. stanoví, že ke každé stavbě rodinného domu musí vést *zpevněná* pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby (§ 20 odst. 7). Je-li komunikace součástí veřejného prostranství, pak k rodinnému domu musí být široké nejméně 8 metrů, je-li komunikace obousměrná, resp. nejméně 6,5 metru, je-li jednosměrná (§ 22 odst. 2). Tento požadavek tedy vyplývá ze zákona, nikoli (pouze) z územního plánu Jílového u Prahy.
34. Jediná příjezdová cesta napojující pozemek žalobců na ulici Ch. vede přes pozemky p. č. XD, XC, XB a dále přes pozemky p. č. XE a XF. S ohledem na to soud nerozumí argumentaci žalobců, že není namístě hodnotit povahu dvou posledně uvedených pozemků, neboť prý

přes ně cesta k domu žalobců vůbec nevede. Z obsahu spisu, případně z pohledu na katastrální mapu je totiž zjevné, že jinudy se na pozemek žalobců dostat nelze.

35. Žalobci mají pravdu, pokud tvrdí, že pojem *zpevněná komunikace* není v žádném právním předpisu definován. Obecný význam slova je nicméně podle soudu zjevný. V řízení se prokázalo, že minimálně komunikace, která vede k pozemku žalobců (a dále ke hřbitovu s kostelem Božího těla a kolumbáriu) na pozemcích p. č. XE a XF **zpevněná není** (sdělením Městského úřadu Jílové u Prahy, odboru technického zabezpečení města ze dne 30. 11. 2023), neboť se na ní nenachází zpevněný kryt komunikace spolu s podkladními vrstvami tvořící jeden konstrukční celek.
36. Žalobci odkazují na vysvětlení, jehož se jim dostalo od Ministerstva pro místní rozvoj dne 3. 1. 2024, podle něhož je § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. odůvodněn zejména požadavky složek integrovaného záchranného systému, a připomínají, že u jejich domu tyto složky již jednou bez problémů zasahovaly. K tomu soud uvádí, že tento důkaz založený na jediné události (byť doložené fotografiemi) nemůže způsobit, že se na jejich rodinný dům nebudou napříště vztahovat veřejnoprávní požadavky na kvalitu a šířku přístupové komunikace.
37. Žalobci v řízení opatřili osvědčení vydané Městským úřadem Černošice coby silničním správním úřadem ze dne 18. 11. 2022 a ze dne 3. 1. 2023, podle nichž se na pozemcích p. č. XB, XC a XD nachází veřejně přístupná účelová komunikace o minimální šířce 3 metry v nejužším místě. Navzdory přesvědčení žalobců není toto osvědčení v žádném rozporu s (výše zmíněným) sdělením Městského úřadu Jílové u Prahy z 30. 11. 2023. Každé z nich se totiž vyjadřuje k jiným pozemkům a jiné otázce. V řízení nebylo sporné (a ani soud o tom nemá žádné pochybnosti), že cesta ke hřbitovu mj. přes pozemky p. č. XE a XF je rovněž veřejně přístupnou účelovou komunikací (podle uvedeného sdělení totiž nepatří mezi místní komunikace). Dále proto, že osvědčení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. XB, XC a XD osvědčuje *právní stav* cesty a z toho vyplývající oprávnění veřejnosti (včetně žalobců) ji bezplatně užívat. Nijak se nevyjadřuje k *faktickému stavu*, resp. kvalitě cesty a k tomu, zda vyhovuje veřejnoprávním požadavkům pro napojení rodinného domu nebo nikoli. Takové posouzení je úkolem stavebního úřadu, pro nějž jsou osvědčení silničního správního úřadu i sdělení vlastníka komunikace jen podklady.

Žalobci nedoložili napojení domu na vodní zdroj nebo vodovod

38. Žalobci namítají, že pitnou vodu mají zajištěnu dovozem, což dokládají několika potvrzeními od dodavatele.
39. Takový způsob zajištění dodávky vody není dostačující. Podle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb. musí být stavby podle druhu a potřeby napojeny na vodní zdroj nebo vodovod pro veřejnou potřebu a rozvod vody pro hašení požárů. I tento požadavek tedy vyplývá ze zákona, nikoli (pouze) z územního plánu Jílového u Prahy. Na veřejný vodovod rodinný dům napojen není, protože ten v lokalitě (dosud) neexistuje. Z projektové dokumentace také nevyplývá, že by měli žalobci vlastní zdroj vody (studnu). Tím, že si žalobci nechávají vodu dovážet, podmínku vyplývající z § 6 odst. 1 cit. vyhlášky nesplňují.
40. Lze shrnout, že žalobci v řízení o dodatečném povolení stavby nedoložili, že rodinný dům splňuje podmínky požadované stavebním zákonem z roku 2006, resp. podzákonnými předpisy – a to konkrétně jde-li o napojení domu na komunikaci stanovené kvality a o

nápojení na zdroj vody. Již jen z tohoto důvodu nemohl stavební úřad postupovat jinak než řízení zastavit, což žalovaný aproboval.

41. Námitky žalobců proti tomuto závěru jsou nedůvodné, neboť jejich argumentace, z níž má vyplývat, že požadavky zákona a podzákoných předpisů ve skutečnosti splňují a v řízení to prokázali, neobstojí.

Požadavek na doložení smluv s vlastníkem infrastruktury je logický a v souladu se zákonem

42. Žalobci nesouhlasí s tím, že stavební úřad požadoval doložit naplnění obou výše probíraných zákonných podmínek (nápojení na komunikaci a na vodovod) předložením smluv s vlastníky příslušné infrastruktury, což je město Jílové u Prahy. Mají za to, že pro to nebyly naplněny zákonné podmínky, neboť to zákon vyžaduje jen v případech, kdy je třeba vybudování nové infrastruktury (§ 86 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006).
43. Soud především nesdílí přesvědčení žalobců, že jejich rodinný dům nevyžaduje výstavbu nové infrastruktury. Jedná se totiž o dům postavený (doslova) na zelené louce – v místě, kde podle územního plánu městská čtvrť teprve vznikne, a to včetně veškeré infrastruktury (podrobněji srov. bod 24 tohoto rozsudku). Současná pravidla územního plánování v zásadě vylučují vznik staveb, které by na infrastrukturu napojeny nebyly (a činí tak z dobrých důvodů - srov. argumentaci v bodě 32 tohoto rozsudku), což odráží i územní plán Jílového u Prahy. Bezesporu se tedy v posuzované věci jedná o případ, kdy je vybudování nové infrastruktury třeba, a tudíž bylo namístě aplikovat požadavek vyplývající z § 86 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006.
44. Pokud žalobci vytýkají městu Jílové u Prahy, že s nimi tyto smlouvy neuzavřelo do doby, kdy je měli v řízení doložit, konstatuje soud, že se jedná o záležitost spadající do samostatné působnosti obce (§ 35 obecního zřízení). Nejde tudíž o věc, k níž by se měl vyjadřovat správní soud. Své zájmy si obec formuluje sama, což je výrazem ústavně zaručeného práva na samosprávu.
45. Dále soud nesdílí přesvědčení žalobců, že v územním plánu opakovaně zmiňovaný požadavek (formulovaný jako „nezbytnost“) nápojení všech rodinných domů na inženýrské sítě lze pokládat za splněný, pokud je dosaženo téhož účelu jinak (např. jímkou, dovozem pitné vody apod.). Taková interpretace jde zcela proti slovům užitým v územním plánu.
46. Námitka je nedůvodná.

Stavební úřad neporušil zásadu legitimního očekávání ani zásadu rovnosti

47. Žalobci v doplnění žaloby učiněném dne 6. 5. 2024 (a tudíž ve lhůtě pro podání žaloby, viz bod 21 tohoto rozsudku) namítají, že stavební úřad postupoval v rozporu se zásadou rovnosti a zásadou legitimního očekávání, protože dodatečně povolil stavbu bytového a komerčního komplexu v Jesenici-Mladíkově. Ani ta prý nevyhověla obecným požadavkům na výstavbu, ani regulacím územního plánu. Stejně měl postupovat i v případě žalobců.
48. Soud uvádí, že skutečnosti, že výsledek řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby byl v případě jiné stavby, umístěné v jiném městě, regulovaném jiným územním plánem jiný než výsledek řízení o žádosti žalobců, ještě nelze dovozovat porušení zásad, jichž se žalobci dovolávají. A to ani v případě, že by mezi těmito dvěma dodatečně povolovanými stavbami existovaly určité paralely, které však žalobci naznačují jen zcela obecně. Soud proto neshledal důvod více se zabývat stavbou bytového a komerčního komplexu v Jesenici-Mladíkově, tím méně si obstarávat správní spis z řízení o jejím dodatečném povolení.

49. Námitka je nedůvodná.

Postup orgánu územního plánování byl nezákonný, neboť nerespektoval vázanost závazným stanoviskem

50. Žalobci namítají, že postup orgánu územního plánování (Městského úřadu Černošice, odboru územního plánování) při prodloužení platnosti závazného stanoviska je nezákonný. Tím pádem je nezákonné i závazné stanovisko z 22. 2. 2023.
51. Soud se zabýval přípustností této námitky, protože žalobci proti závaznému stanovisku z 22. 2. 2023 nebrojili v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Judikatura k otázce přezkoumatelnosti subsumovaného aktu, proti němuž účastník nebrojil v průběhu správního řízení, je nejednotná. Objevil se jak názor, že to s ohledem na princip subsidiarity možné není (rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2017, č. j. 2 As 262/2017-25), i opačný názor, že se tento princip uplatní pouze na soudně přezkoumatelné akty, nikoli na akty subsumované (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 4 Ads 47/2011-116). Soud se přiklání k druhé uvedené linii judikatury, neboť má za to, že nadužívání principu subsidiarity není namístě a přineslo by praktické obtíže při přezkumu aktů soudně přezkoumatelných (shodně též KÜHN, Zdeněk. Komentář k § 75. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s.). Námitku tedy soud považoval za přípustnou a vypořádal ji.
52. Soud předesílá, že výsledek vypořádání této námitky nemá žádný vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. I kdyby totiž orgán územního plánování postupoval korektně – v souladu se zákonem i s názorem nadřízeného orgánu – nic to nezmění na tom, že řízení o žádosti žalobců muselo být zastaveno. Přesto má soud za to, že vypořádat tuto námitku není nadbytečné, neboť nesprávný postup správních orgánů je vždy namístě korigovat.
53. Ze správního spisu soud zjistil, že poprvé se orgán územního plánování ke stavbě vyjádřil dne 30. 3. 2020, kdy pod č. j. MUCE 22091/2020 OUP vydal v pořadí první závazné stanovisko. Podle něj je záměr přípustný po splnění podmínky, že je možné stavbu začít užívat až po vybudování a povolení užívání [kolaudace § 119-122a stavebního zákona (z roku 2006 – pozn. soudu)] místní komunikace, popř. veřejně přístupné zpevněné pozemní komunikace zajišťující přístup na stavební pozemek rodinného domu s tím, že tento požadavek vyplývá z územního plánu. Stavební úřad následně rozhodnutím ze dne 7. 12. 2020 žádost zamítl. Proti tomu se žalobci odvolali a v odvolacím řízení k uplatněné námitce závazné stanovisko přezkoumal nadřízený orgán orgánu územního plánování (Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu). Ten dne 15. 2. 2021 pod č. j. 022547/2021/KUSK změnil závazné stanovisko tak, že záměr je přípustný. Podmínka stanovená orgánem územního plánování totiž jednak z územního plánu nevyplývá – vyplývá ze stavebního zákona z roku 2006, a proto ji musí posoudit stavební úřad. Současně jde o podmínku nezákonnou, protože orgán územního plánování není oprávněn stanovit podmínky pro kolaudaci stavby.
54. Žalobkyně b) dne 8. 12. 2022 požádala (podle jejích slov z opatrnosti) o prodloužení závazného stanoviska. Orgán územního plánování vydal dne 22. 2. 2023 (v pořadí druhé) závazné stanovisko, v němž opět vyslovil, že záměr je přípustný s podmínkami: a) že

severozápadní část pozemku p. č. XG, která je řazena v ploše *sídelní zeleň ochranná a izolační* nebude oplocená a užívána k bydlení ani k činnostem s bydlením souvisejícím a b) využití území je přípustné až po jeho vybavení veškerou technickou a dopravní infrastrukturou (vodovod, rozvody elektrické energie a telefonu, plynovod, bezprašné komunikace a chodníky a veřejné osvětlení). Uvedl, že obě podmínky vychází z územního plánu (druhá z bodu 5 čl. 5), což ovšem Krajský úřad při změně stanoviska neřešil, a proto orgán územního plánování závazné stanovisko neprodlužoval, nýbrž vydal nové.

55. Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě **nově zjištěných a doložených skutečností**, které **nemohly být uplatněny dříve** a kterými se **podstatně změnily podmínky**, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.
56. K zásadě vázanosti dotčených orgánů závazným stanoviskem se opakovaně vyjádřil i NSS, který uvedl, že ve věcech, o kterých již bylo rozhodnuto (a to i v předcházejících stádiích), nelze následně ze strany dotčeného orgánu uplatňovat nějaké požadavky. Měnit je mohou pouze tehdy, pokud se změni podmínky nebo poměry v území. Tato změna může vycházet jen z objektivních skutečností, a nikoli z toho, že dotčený orgán změni svůj náhled na věc (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32).
57. Lze shrnout, že právní úprava je vůči dotčeným orgánům (včetně orgánů územního plánování) poměrně přísná. Žádá po nich totiž, aby hned napoprvé záměr posoudily pečlivě a odpovědně, neboť své závazné stanovisko posléze nemohou změnit, ledaže jsou pro to naplněny zákonné podmínky. Požadavkům zákonodárce tedy nedostálo ani (v pořadí první) závazné stanovisko orgánu územního plánování z 30. 3. 2020, neboť v rozporu s § 96b odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 uložil podmínku pro kolaudační řízení, zatímco ostatní potenciálně problematické podmínky vyplývající z územního plánu (zejm. z bodu 5 čl. 5) pominul. Nadřízený orgán orgánu územního plánování sice změnou závazného stanoviska odstranil nezákonnou podmínku, ovšem už neprověřil, zda orgán územního plánování řádně posoudil soulad záměru s územním plánem (zejména se opomněl vyjádřit k pravidlu vyplývajícimu z územního plánu, že návrhové plochy lze využít až po vybudování veškeré infrastruktury).
58. Je nepřípustné, aby orgán územního plánování, který byl požádán o prodloužení závazného stanoviska vydal stanovisko nové, aniž by došlo ke změně objektivních okolností v intencích § 4 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Předchozí opomenutí některých podstatných skutečností ze strany orgánů územního plánování takovou změnou okolností není, a proto se k závaznému stanovisku ze dne 8. 12. 2022 podle § 4 odst. 4 poslední věty stavebního zákona z roku 2006 **nepřihlíží**.
59. Pochybení orgánů územního plánování tedy spočívá jednak v právě popsaném nezákonném procením postupu.
60. Dále ovšem orgány územního plánování zcela selhaly ve své základní úloze posoudit soulad záměru mj. s územním plánem. Jak již soud shrnul v bodě 24 shora, nezohlednily ve svých stanoviscích požadavek, jenž je v územním plánu jednoznačně vyjádřen (jakkoli snad poněkud neobratně formulován) – totiž aby v oblasti nejprve vznikla infrastruktura a až

poté jednotlivé stavby. Orgán územního plánování nezákonně stanovil, že stavba nemůže být do okamžiku vybudování infrastruktury kolaudována, což nadřízený orgán správně změnil. Ovšem už nezajistil, aby změněné závazné stanovisko tuto podmínku územního plánu reflektovalo jinak.

61. Tuto nezákonnost v postupu orgánů územního plánování už s ohledem na časový odstup napravit nelze.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

62. Většina žalobních námitek není důvodná. A jak už bylo řečeno výše, uvedené pochybení orgánu územního plánování nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Důvodem pro zastavení řízení byly jiné důvody, které v soudním přezkumu obstály.
63. Soud také nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky. Proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. Nebyl tedy naplněny podmínky pro postup podle § 309 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021, který navrhovali žalobci. Ostatně podle daného ustanovení by soud nemohl postupovat již proto, že soudní řízení bylo zahájeno dne 19. 4. 2024. Podle § 331 stavebního zákona z roku 2021 se soudní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. V souladu § 334a odst. 1 a 3 tohoto zákona se pravidla pro soudní přezkum obsažená v tomto zákoně uplatní až v případě řízení zahájených po 1. 7. 2024 (viz přiměřeně rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26).
64. Soud neprovedl důkazy navržené žalobci. Většina z nich je součástí správního spisu, jehož obsahem se důkaz neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Územním plánem – obecně závaznou vyhláškou města Jílové u Prahy č. 1/2004 ve znění změn č. 1, 2, 3A, 4 a 3B soud důkaz neprovedl, protože se jedná o právní akt dostupný online a všichni účastníci jsou s ním zjevně podrobně obeznámeni; o jeho obsahu tak mezi nimi není sporu. Z téhož důvodu soud neprovedl důkaz rozhodnutím o dodatečném povolení *stavby bytového a komerčního komplexu Jesenice – Mladíkov VII – objekt SO 10 Jesenice – Mladíkov*, který vydal týž stavební úřad a žalobci jej soudu předložili. Nadto, jak soud vysvětlil v bodech 47-48, s ohledem na obecnost žalobního bodu, k němuž se upínal tento důkazní návrh, a nemožnosti jej věcně vypořádat, by provedení této listiny nemohlo přispět k posouzení otázky důvodnosti podané žaloby.
65. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nestanoví-li 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. Žalobci ve věci úspěch neměli, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný náhradu nákladů nepožadoval a podle obsahu spisu mu nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha 26. března 2025

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu