

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Ing. M. T.,** zastoupený JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje,** se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Česká telekomunikační infrastruktura a. s.,** se sídlem Olšanská 2681/6, Praha 3, **II) T. I., III) I. H., IV) M. H.,** proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2017, č. j. KrÚ-46896/89/2017/OMSŘI/MV-3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 21. 6. 2018, č. j. 52 A 80/2017 – 111,

takto:

**I.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 21. 6. 2018, č. j. 52 A 80/2017 – 111, **se zrušuje.**

**II.** Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 14. 8. 2017, č. j. KrÚ-46896/89/2017/OMSŘI/MV-3, a rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 24. 4. 2017, č. j. MmP 27608/2017, obě v částech výroků týkajících se umístění nové komunikace na pozemku parc. č. 514 v katastrálním území Dražkovice, **se zrušují** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

**III.** Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ani o žalobě.

**IV.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 11 228 Kč a náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 9114 Kč ve lhůtě

30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Mgr. Filipa Rigela, Ph.D, advokáta.

# O d ů v o d n ě n í :

## I. Vymezení relevantních aspektů věci

[1] Územní plán města Pardubice v katastrálním území Dražkovice předpokládá v lokalitě stávajících polí za rodinnými domy č. p. X, 16 a 179 etapizovanou výstavbu cca 50 až 55 rodinných domů a související technické infrastruktury. Počítá s dopravním napojením této lokality prostřednictvím nové severojižní komunikace ústící na stávající komunikaci II/324 několik desítek metrů jižně od pozemku parc. č. 514 (druh pozemku ostatní plocha, ostatní komunikace) v kat. úz. Dražkovice (dále jen „pozemek 514“), který se nachází mezi stávající zástavbou rodinných domů č. p. X, 16 a 179.

[2] V předcházejícím územním řízení vedeném v roce 2013 shledal Magistrát města Pardubic (dále jen „stavební úřad“) pozemek 514 nevyhovujícím pro navrhované dopravní napojení této lokality na stávající komunikaci II/324.

[3] Dne 24. 4. 2017 vydal stavební úřad podle § 79, § 82 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) rozhodnutí č. j. MmP 27608/2017 o umístění souboru staveb „Technická vybavenost pro 15 rodinných domů v sektoru D1 - Dražkovice – 143/Z západ - 1. etapa“ na pozemcích parc. č. 46/4, 46/5, 46/6, 151/3, 514, 163/1, 151/1, 451/2, 471/10, 452/6, 485/7, 393/18 v katastrálním území Dražkovice (dále jen „územní rozhodnutí“).

[4] Územním rozhodnutím rozhodl stavební úřad mimo jiné o dopravním napojení nově dělených pozemků určených k výstavbě rodinných domů a umísťovaného souboru zamýšlených staveb technické vybavenosti na pozemek 514. Stavební úřad vzal za prokázaný stav věci, že na pozemku parc. č. 514 již existuje veřejné prostranství, které nebylo třeba nově vymezovat, a dále vycházel z toho, že se na pozemku parc. č. 514 již nachází komunikace.

[5] Za účelem prokázání těchto skutečností si stavební úřad v průběhu územního řízení vyžádal mimo jiné geodetické zaměření skutečného stavu na pozemku 514 provedené Ing. Pavlem Koutným, úředně oprávněným zeměměřickým inženýrem (dále jen „zaměření“), a dále dodatek č. 3 k průvodní a souhrnné technické zprávě zahrnující na výkresu D.11 příčné řezy stávající štěrkové vozovky místní komunikace na pozemku 514 vypracované Ing. Jaroslavem Burešem, autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby, a na výkresu D.12 příčné řezy „navrženého stavu“ vozovky v týchž místech (dále jen „navržený stav“).

[6] Podle stanoviska investičního a správního odboru úřadu městského obvodu Pardubice V ze dne 29. 9. 2016 (dále jen „stanovisko investičního odboru“): „*Stavba účelové komunikace se napojuje na stávající místní komunikaci IV. třídy (číslo úseku 429442952)*

[pozn.: odpovídá pozemku 514], *tato komunikace je s obousměrným provozem a kapacitně vyhovuje k napojení účelové komunikace. V rámci výstavby nové účelové komunikace bude investorem na jeho náklady proveden nový živičný povrch v celém úseku stávající komunikace IV. třídy a bude upraven vjezd, který přechází stávající chodník. Úprava bude provedena v souladu s platnou legislativou.*"

[7] Podle vyjádření odboru dopravy Magistrátu města Pardubic doručeného stavebnímu úřadu dne 31. 10. 2016, napsaného ručně na výkresu D.4b „Situace úpravy stávající místní komunikace" (dále jen „stanovisko odboru dopravy") „*(...) se stavba dle projektové dokumentace zpracované Ing. Jaroslavem Burešem, autorizovaným technikem pro dopravní stavby, nachází na místní komunikaci IV. třídy s číslem úseku 429442952, která je ve vlastnictví Statutárního města Pardubice.*"

[8] Výrokem I. územního rozhodnutí rozhodl stavební úřad (zvýraznění doplněno): „*o umístění souboru staveb Technická vybavenost pro 15 rodinných domů v sektoru D1 - Dražkovice – 143/Z západ - 1. etapa" na pozemcích parc. č. (...) 514 (...) v katastrálním území Dražkovice v tomto rozsahu:*

*(...)*

*Komunikace - v rozsahu umístění nové komunikace s parkovacími stáními, vjezdy a vsakováním povrchové vody na pozemcích parcelní čísla 514, (...) v k. ú. Dražkovice. Dále budou provedeny související úpravy stávající komunikace na pozemku parcelní číslo 514, (...), které budou předmětem stavebního řízení u speciálního stavebního úřadu – odboru dopravy Magistrátu města Pardubic.*

[9] V odůvodnění územního rozhodnutí (str. 31) dospěl stavební úřad ohledně pozemku 514 k závěru, že (zvýraznění doplněno) „*je na něm již umístěna stávající místní komunikace IV. třídy, částečně zpevněná štěrkem a částečně již zarůstající trávou, či zarostlá, kterou je nutné stavebně upravit, a to zpevněním (...) dle doložené zpracované dokumentace pro toto územní řízení a v neposlední řadě i dle podmínek tohoto rozhodnutí. (...) V řízení bylo prokázáno, že (...) komunikace bude po provedených úpravách kapacitně vyhovující jako stávající místní komunikace spojující novou lokalitu rodinných domů se silnicí II/324.*" Na straně 42 stavební úřad k existenci stavby komunikace na pozemku 514 uvedl, že osoba zúčastněná na řízení II (dále jen „stavebník") „*doložil v dodatku č. 3 řezy stávající komunikace, přičemž vycházel mj. i z řezu komunikace, který byl součástí spisu při povolení stavby čp. 179, ke které byly provedeny v této komunikaci přípojky inženýrských sítí (...) Z vyjádření odboru dopravy MmP vyplývá, že existenci komunikace posuzoval zejména dle platného pasportu místních komunikací. Pojem stavby zpevněné komunikace není nikde definován, je to čistě na posouzení silničního správního úřadu.*" Na konci téže strany pak uvedl, že souhlas vlastníka pozemku 514 „*nevyžadoval, neboť předmětem územního řízení není umístění místní komunikace.*"

[10] Žalovaný zamítl odvolání žalobce v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí") mimo jiné (na str. 9 a 10) s tím, že „*veřejná komunikace na pozemku 514 je komunikací stávající, nelze tedy na ni aplikovat požadavky na odstup od oken obytných místností, tato komunikace má být podle dokumentace zpracované autorizovanou*

*osobou pouze stavebně upravena, tato skutečnost je podložena závaznými stanovisky dotčených orgánů,*“ (...) „*v daném případě stavební úřad vychází ze skutečnosti, že stávající komunikace bude stavebně upravena, a tudíž novou komunikaci neumisťuje*“.

## II. Rozhodnutí krajského soudu

[11] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“). Svou žalobní argumentaci o nezákonnosti napadeného rozhodnutí spočívající v jeho nesouladu s obecnými požadavky na využívání území podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006“), opřel o námitku, že v případě pozemku č. 514 bylo třeba aplikovat nejen § 20 odst. 4, ale i § 22 odst. 2, § 23 odst. 1 a § 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006.

[12] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl. Ztotožnil se s názorem stavebního úřadu a žalovaného, že na pozemku 514 se stavba účelové komunikace již nacházela, stejně jako veřejné prostranství. Napadeným rozhodnutím tedy „*nebylo rozhodnuto o umístění stavby místní komunikace*“, a v takovém případě nelze aplikovat § 23 a násl. a § 22 vyhlášky č. 501/2006 stanovící parametry umisťování staveb. K tomu v bodě 29 *in fine* odůvodnění napadeného rozsudku doplnil, že se výrokem I. územního rozhodnutí nevymezuje veřejné prostranství a místní komunikace již existuje, proto se v projednávaném případě § 22 vyhlášky č. 501/2006 neaplikuje.

[13] Ohledně žalobní argumentace o nerespektování požadavků § 22, § 23 a § 25 vyhlášky č. 501/2006 dospěl krajský soud v témže bodě svého odůvodnění k závěru, že napadeným rozhodnutím nebylo rozhodnuto o stavebním povolení ke stavebním úpravám vozovky účelové komunikace na pozemku 514. Jeho předmětem je umístění stavby zcela jiné, tj. technické vybavenosti pro 15 rodinných domů na zcela jiných pozemcích než na pozemku 514. V bodech 30 a 31 odůvodnění pak připojil, že o povolení stavebních úprav, tedy zpevnění místní komunikace na pozemku 514, bude rozhodováno ve stavebním řízení, ve kterém se bude posuzovat otázka splnění požadavků uvedených v § 22, 23 a 25 vyhlášky č. 501/2006.

[14] Krajský soud v tomto směru uzavřel, že územním rozhodnutím se schvaluje navržený záměr a stanovují podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby ve smyslu § 92 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), tedy jedná se jen o rozhodnutí „napůl cesty“, dokument, veřejný příslib, že daný stavební záměr je v území možný při splnění podmínek, které jsou v něm stanoveny. A bude teprve na stavebníkovi, jak se se stanovenými limity a požadavky v náležitostech žádosti o stavební povolení vypořádá. Zkoumání splnění dalších požadavků na výstavbu z hlediska zachování pohody bydlení bude předmětem dalšího řízení, tedy stavebního řízení. Tyto otázky nelze podrobně řešit v územním řízení.

[15] K žalobní námitce týkající se předchozího rozhodování stavebního úřadu v téže věci, jež mělo u žalobce vzbudit legitimní očekávání konkrétního výsledku rozhodování o

umístění nové komunikace na pozemek 514, krajský soud uvedl, že „*rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 9. 2013 bylo zrušeno, v dané věci nebylo tedy vydáno pravomocné rozhodnutí, které by zamítlo žádost o vydání územního rozhodnutí.*“ Podle krajského soudu se žalobce nemůže dovolávat předchozího postupu správních orgánů, když naopak v dané věci (tj. tehdy) správní orgán „*nevycházel ze zcela nových závazných stanovisek a z nové projektové dokumentace*“.

## III. Shrnutí obsahu kasační stížnosti

[16] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[17] Stěžovatel byl účastníkem územního řízení mj. z důvodu mezujícího sousedství s pozemkem 514, neboť je vlastníkem pozemku parc. č. st. X, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. X a stavba garáže a pozemku parc. č. X (zahrada) v k. ú. Dražkovice. Ve správním řízení opakovaně podával námitky především proti realizaci zamýšlených „úprav“ vozovky místní komunikace na pozemku 514, což je zřejmé jak z územního rozhodnutí, tak z napadeného rozhodnutí.

[18] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, jelikož se krajský soud nezabýval některými aspekty napadeného rozhodnutí, které stěžovatel v žalobě tvrdil. Namítal, že předcházející zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 9. 2013, č. j. MmP 46051/2013, bylo na základě odvolání stavebníka potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 12. 2013, č. j. KrÚ-76499/168/2013/OMSŘI/Vod-2 (sp. zn. SpKrÚ 76499/2013), a nabylo právní moci, tzn. ve výsledku bylo rozhodnuto ku prospěchu stěžovatele. Tuto námitku ohledně nerespektování legitimního očekávání stěžovatele podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), krajský soud vypořádal nepřezkoumatelným způsobem stejně jako předtím stavební úřad, který nijak nezdůvodnil svůj odklon od dřívějšího právního závěru, ke kterému sám dospěl v rozhodnutí ze dne 16. 9. 2013, č. j. MmP 46051/2013 ohledně kapacity a existence stavby komunikace na pozemku 514.

[19] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu je dále založena rozporem napadeného rozhodnutí se správním spisem v otázce, zda na pozemku 514 existuje stavba ve smyslu stavebních předpisů. Krajský soud se spokojil toliko s obsahem vyjádření a stanovisek dotčených správních orgánů. Dále se krajský soud nevyjádřil ani k tomu, že v původním rozhodnutí z roku 2013 nebyla existence stavby shledána, a rovněž opomíjí argumentaci opírající se o územní studii pro dotčenou lokalitu, která podporuje závěry stěžovatele.

[20] K vadám řízení před správními orgány stěžovatel namítá, že stav na pozemku 514 se od doby zamítavého rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 9. 2013 nijak fakticky nezměnil, přičemž stavební úřad tehdy výslovně konstatoval, že na něm stavba komunikace neexistuje a krom dalšího vylučuje splnění požadavků prováděcích předpisů, především vyhlášky č. 501/2006. Následně však stavebník podal novou žádost o umístění

staveb, která je stran pozemku 514 prakticky totožná, ale stavební úřad bez jakékoli argumentace či změny vnějších okolností svůj názor kategoricky změnil a vše, co vložil do odůvodnění zamítavého rozhodnutí ze dne 16. 9. 2013, popřel. Stavební úřad bez náležitého odůvodnění nerozhodl ohledně komunikace na pozemku 514 za totožných okolností stejně, nýbrž v rozporu s § 4 odst. 2 správního řádu opačně.

[21] Správní orgány se ve svých závěrech rovněž nijak nevypořádaly s argumentací územní studie k pozemku 514, podle níž by se napojení nově budované lokality neobešlo bez asanace objektů v soukromém vlastnictví. Správní orgány tuto argumentaci nijak nevypořádaly, stejně jako nemají ve správním spise oporu závěry o technické proveditelnosti sloupů veřejného osvětlení na pozemku 514, závěry o kapacitní dostatečnosti, závěr, že se na pozemku 514 nevyžaduje zřízení nové ulice, a mnoho dalších závěrů, které podmiňují umístění stavby na pozemku 514.

[22] Stěžovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2015, č. j. 8 As 41/2014 – 40, namítá, že stavební úřad je v souladu se zásadou materiální pravdy povinen zjistit všechny okolnosti potřebné k vypořádání námitek a k ochraně práv účastníků řízení. Odpovědnost za zjištění skutkového stavu v žádném případě nemůže přenést na projektanta, který zpracoval dokumentaci, jež tvoří povinnou přílohu žádosti o vydání územního rozhodnutí.

[23] Nesprávné právní posouzení stěžovatel s odkazem na fotografie pozemku 514 spatřuje v závěru krajského soudu, že by se snad na pozemku 514 měla nacházet stavba účelové komunikace. Krajský soud nepřezkoumával naplnění definice stavby dle stavebního zákona, ale toliko uvedl, že dle vyjádření příslušných orgánů se na pozemku 514 stavba komunikace nachází. Stěžovatel namítá, že na tomto pozemku se stavba ve smyslu definice ze stavebního zákona nenachází, jde o hliněný povrch velmi mírně zpevněný drobným kamením (což provedli vlastníci okolních nemovitostí, nikoliv vlastník pozemku 514, tj. město Pardubice), přecházející v travnatý povrch. Jedná se o uježděný pozemek, který je užíván k obsluze jednoho či dvou domů. Na pozemku 514 se dle stěžovatele samostatná stavba komunikace, která by splňovala definiční znaky stavby, nenachází, jelikož není výsledkem technologického postupu, který vykazuje (byť jen minimální) míru odborných znalostí, a nebyl na ni využit stavební materiál.

[24] Stěžovatel dále nesouhlasí s právním posouzením, že se na pozemku 514 nachází existující veřejné prostranství a rovněž existující ulice. Správní orgány své závěry v tomto směru nijak neodůvodňují a krajský soud se jeho žalobní argumentací nezabýval. Správní orgány své závěry o existenci ulice opřely výhradně o to, že pozemek 514 je zakreslen v pasportu komunikací. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014 – 39, namítá, že v případě pozemku 514 došlo k zařazení do pasportu místních komunikací až za účinnosti zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, charakter pasportu místních komunikací je tak jen evidenční, nikoliv konstitutivní, jelikož podle tohoto zákona se dálnice, silnice a místní komunikace zařazují do příslušné kategorie správním rozhodnutím.

[25] Rovněž definice veřejného prostranství uvedená v § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona vyžaduje, aby bylo veřejné prostranství zřízeno a užíváno ve veřejném zájmu, což u

pozemku 514 naplněno není, neboť tento pozemek slouží k napojení dvou domků, přičemž jeden z nich by mohl být napojen i z jiné komunikace. Až do využití pozemku 514 pro novou zástavbu nebude tento pozemek využíván ve veřejném zájmu, takže až v souvislosti s výstavbou dojde k vymezení nového veřejného prostranství, které však musí (jak požaduje i metodika Ministerstva pro místní rozvoj) vyhovovat požadavkům na jeho minimální šíři, jak stanoví § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006. Stěžovatel je na rozdíl od krajského soudu a správních orgánů přesvědčen, že aplikační rámec vyhlášky č. 501/2006 je v případě pozemku 514 mnohem širší než jen § 20 odst. 4 a zahrnuje i její § 22 odst. 2, § 23 odst. 1 a § 25 odst. 7.

[26] Územním rozhodnutím dochází k vymezení nového veřejného prostranství a nové ulice podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006, neboť teprve poté, co by byla dokončena stavba konstrukce vozovky a připojeny další zamýšlené stavby, by vznikla ulice zřízená i užívaná ve veřejném zájmu.

[27] Stejně tak se v daném případě použije § 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006, jelikož se územním rozhodnutím a jeho potvrzením napadeným rozhodnutím na pozemku 514 vymezuje nová stavba vozovky. Do provedení stavebních prací a vytvoření stavby vozovky bude v bezprostřední blízkosti oken obytných místností sousedních rodinných domů jen travnatý pozemek, nikoli stavba pozemní komunikace.

[28] Krajský soud nesprávně aproboval postup správních orgánů, které se řádně nezabývaly aplikací § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006. Stěžovatel považuje za velmi problematické zajistit bezpečné užívání staveb a bezpečný a plynulý provoz přilehlých komunikací v situaci, kdy má být na pozemku 514 umístěna vozovka místní komunikace bez chodníků o šířce 4,8 až 5,0 m.

[29] Stěžovatel se domnívá, že stavební právo veřejné – a především umisťování staveb – plní funkci prevence následných sporů, především o vliv imisí. V projednávaném případě však tato funkce zcela selhává, neboť všechna ustanovení zákonných i podzákonných předpisů, která by měla zajišťovat ochranu stěžovatele, byla opomenuta [§ 90 písm. b), c) a e) ve spojení s § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006], případně neaplikována [§ 90 písm. c) a e) ve spojení s § 22 odst. 2 a § 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006].

[30] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a ztotožnil se se závěry krajského soudu uvedenými v napadeném rozsudku.

## IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je přípustná.

[32] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[33] Ke stěžovatelem namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. K otázce, jaké minimální kvality musí odůvodnění (ať už soudního, či správního) rozhodnutí vykazovat, se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130, kde uvedl, že „*přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.*“ (obdobně i v rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaném pod č. 2070/2010 Sb. NSS). Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení.

[34] Ačkoli krajský soud nepostupoval způsobem vytýčeným argumentační linií v žalobě a nevyhodnotil námitky porušení legitimního očekávání stěžovatele vzhledem k předcházejícímu zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 9. 2013 o předchozí žádosti stavebníka na základě vlastních závěrů ohledně existence stavby komunikace na pozemku 514 při podání jednotlivých žádostí (tedy z těch hledisek, kterými v žalobě argumentoval stěžovatel), je zcela zřejmé, že při vypořádání této žalobní argumentace své závěry vystavěl na stanoviscích správních orgánů a dospěl ke zcela přezkoumatelnému závěru, že jednak „*rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 9. 2013 bylo zrušeno, v dané věci nebylo tedy vydáno pravomocné rozhodnutí, které by zamítlo žádost o vydání územního rozhodnutí*“ a jednak že nová žádost, jež byla důvodem rozhodování krajského soud, resp. správních orgánů, obsahovala přílohy odlišného obsahu než předcházející žádost, která vyústila ve správní rozhodnutí z roku 2013.

[35] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek ve světle výše uvedených judikaturních měřítek a uplatněné kasační argumentace nepřezkoumatelný není. Krajský soud výše uvedeným požadavkům na přezkoumatelnost dostál – reagoval seznatelným a srozumitelným způsobem na nosné žalobní body stěžovatele. Pokud krajský soud vystavěl odůvodnění napadeného rozsudku odlišně, než byla struktura žalobní argumentace, nemůže to být interpretováno jako vada napadeného rozsudku, která by sama o sobě způsobovala jeho nepřezkoumatelnost. Ačkoli krajský soud nemusel poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý žalobní argument stěžovatele, přesto při jejich hodnocení poměrně uceleně a logicky vyložil, na základě jakých úvah dospěl

k jednotlivým závěrům. Otázka správnosti těchto závěrů přitom nespadá do hodnocení jejich přezkoumatelnosti.

[36] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou kasační argumentaci tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[37] Z pohledu kasační argumentace podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. zpochybňující posouzení jednotlivých právních otázek krajským soudem s ohledem na skutková zjištění plynoucí ze správního spisu, pak Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[38] Kasační stížnost je důvodná.

[39] Obdélníková parcela pozemku 514 se nachází mezi stávající zástavbou rodinných domů č. p. X, 16 a 179, přičemž domy č. p. 16 a č. p. 179 jsou oba přístupné z cca prvních 2/3 pozemku 514 přiléhajících ke komunikaci II/324, a to přejezdem přes chodník vedoucí podél komunikace II/324.

[40] Žádost stavebníka vychází z platného územního plánu pro dané území, v němž má v několika etapách vzniknout celkem 50 až 55 nových rodinných domů. Územní plán počítá s dopravním napojením této lokality jako celku prostřednictvím nové severojižní komunikace napojené na stávající komunikaci II/324 několik desítek metrů jižně od pozemku 514, který byl v roce 2013 stavebním úřadem shledán nevyhovujícím pro navrhované dopravní napojení této lokality na stávající komunikaci II/324.

[41] V nové žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby ze dne 8. 7. 2015 stavebník neuvedl pozemek 514 ve výčtu pozemků, na které žádá soubor staveb „Technická vybavenost pro 15 rodinných domů v sektoru D1 - Dražkovice – 143/Z západ - 1. etapa“ umístit. V bodě 10 kapitoly „Vymezení řešeného území“ přílohy žádosti „Dokumentace pro územní řízení“ vypracované Ing. Jaroslavem Burešem, autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby, však pozemek 514 uvedl jako jeden z pozemků dotčených výstavbou s tím, že na výkresu D.3 je navrhováno napojení veškerých nově umisťovaných komunikací na stávající komunikaci II/324 přes pozemek 514.

[42] Dne 15. 10. 2015 stavební úřad usnesením spojil řízení o umístění stavby mimo jiné na pozemku 514 s řízením o později stavebníkem podané žádosti o dělení a scelení pozemků. Ze spisu se tedy podává, že stavební úřad řízení zahájené žádostí stavebníka o umístění stavby mimo jiné na pozemku 514 *vedl*.

[43] V řízení o žádosti stavebníka však existoval spor mezi jednotlivými účastníky územního řízení, který vyvěral z jejich rozdílných názorů ohledně existence stavby komunikace na pozemku 514. Řešení této otázky stavebním úřadem přitom bylo určující pro možnosti jeho rozhodování o té části žádosti stavebníka, kterou se domáhal *umístění stavby* komunikace na pozemku 514. Pokud by se totiž na pozemku 514 stavba komunikace již nalézala, pro účely dopravního napojení dotčené lokality by postačovala její stavební úprava, aby kapacitně vyhovovala předpokládanému provozu. Pokud by se však na pozemku 514 stavba komunikace nenacházela, bylo by před jejím postavením nejprve třeba nejen stavebního povolení takového stavby, nýbrž i rozhodnutí o jejím

umístění na pozemku 514 a musely by přitom být respektovány obecné požadavky na využívání území, které stanoví vyhláška č. 501/2006, jak ostatně setrvale namítá stěžovatel.

[44] V průběhu územního řízení uplatňoval stěžovatel společně s dalšími účastníky územního řízení řadu námitek a procesních návrhů mj. ohledně zjištění skutkového stavu existence či neexistence stavby komunikace na pozemku 514. Procesně aktivní stěžovatel v územním řízení i v řízení o žalobě soustavně poukazoval na nemožnost dodržení požadavků vyhlášky č. 501/2006, pokud by byla na pozemek 514 nově umisťována stavba komunikace, konkrétně na nerespektování požadavků jejích § 22, § 23 a § 25. Za účelem vyjasnění otázky, zda se na travnatých plochách pozemku 514 již nějaká stavba komunikace nalézá či nenalézá, navrhoval kupříkladu fyzické provedení výkopových sond na pozemku 514. Pro případ, že by stavební úřad na pozemek 514 nově umisťoval stavbu komunikace, a to i do travnatých míst, namítal, že by nebyla pro nově napojovanou lokalitu dostatečně kapacitní. Stávající komunikace je slepá, slouží pouze dvěma domům, její vzdálenost od oken obytné místnosti je jen 2,19 m, šířka pozemku 514 je menší než 8 metrů a nejsou splněny předpoklady pro vymezení nové ulice na pozemku 514. Rovněž výslovně namítal, že podle územního plánu je „*obslužná komunikace v této nové předpokládané zástavbě vedena zcela jinudy, než přes pozemek 514*“. Komunikace vedoucí přes pozemek 514 by nakonec mohla být využívána jako přístup k mnohem vyššímu počtu domů než 15, což je nevhodné kvůli parametrům tohoto pozemku.

[45] V průběhu územního řízení bylo rovněž stavebním úřadem vydáno rozhodnutí o žádosti, které však bylo žalovaným zrušeno a věc byla stavebnímu úřadu vrácena k novému projednání mimo jiné se závazným právním názorem, podle něhož: „*V případě umístění stavby komunikace na pozemku 514, či jiné úpravy pozemku, je nutné doložit souhlas vlastníka pozemku.*“

[46] Při novém projednání věci uplatňoval stěžovatel další námitky a stanoviska. Uváděl, že stavebník nedoložil dostatečnou šířku jím navrhované komunikace na pozemku 514 v nejužším místě, a dále uváděl, že na pozemku 514 se nachází stávající zeleň (trávník), která by byla výstavbou komunikace bez náhrady zlikvidována. Ve vyjádření k podkladům rozhodnutí stěžovatel mj. uvedl:

„*Doložení skutečného provedení stávající komunikace je zcela smyšlené a neodpovídá skutečnosti. Na místě se nenachází ani nikdy nenacházela konstrukce vozovkového souvrství, jak je uváděno v doplněné dokumentaci, ale pouze hlína s místy zaježděným štěrkem na povrchu a prorůstající tráva, což lze na místě snadno ověřit.*

*Dokument Příčné řezy stáv. MK – souč. stav zhotovený projektantem Ing. Burešem (...) s kopií dokumentu Vzorové uložení potrubí přípojek – Novostavby rodinného domku (...) č.p. 179 spolu nemohou na základě porovnání souviset, natož z něj vycházet. Důkaz (sondy) pro zjištění skutečnosti prováděn nebyl.*

*Skutečné provedení povrchu na pozemku 514 dokládá jak zpracovatel zaměření (...) Stejně tak to potvrzuje stavební úřad v Protokolu o provedení důkazu ohledáním ze dne 23. 7. 2013 (...) Tento protokol jsem získal na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a jeho kopii přikládám k tomuto vyjádření.*“

[47] K dalším podkladům doplněným stavebníkem na výzvu stavebního úřadu stěžovatel uvedl, že dokument ohledně posouzení, zda navrhovaná komunikace na pozemku 514 splňuje parametry obousměrné komunikace dle ČSN, zcela chybí a upozornil, že jakékoli výjimky oproti normám a předpisům jsou z důvodu budoucí funkce značně diskutabilní. Dodal, že stísněné poměry, které zmiňuje Ing. Bureš, jsou následkem nerespektování Územní studie Dražkovice ze srpna 2014 a ignorování námitek a požadavků účastníků řízení ze strany stavebního úřadu, aby bylo vyžádáno a zohledněno stanovisko odboru hlavního architekta. Nově navržená stavba komunikace na pozemku 514 je dle stěžovatele nebezpečná, jelikož chodci by po otevření branky vstupovali přímo do vozovky. Stěžovatel rovněž upozornil, že „*kontrolu správnosti, jednoznačnosti a úplnosti dokumentace pro územní řízení musí řešit stavební úřad a nikoli účastníci řízení*".

[48] Uvedené námitky stěžovatele stavební úřad v odůvodnění územního rozhodnutí sice zmínil, při jejich vypořádání však opakovaně odkazoval výhradně na obsah listin doložených stavebníkem, a to i tehdy, když stěžovatel (leckdy ve shodě s ostatními účastníky územního řízení) argumentoval jejich rozporem s fyzickým stavem věci. Ohledně nevyjasněné otázky existence či neexistence stavby komunikace na pozemku 514, která byla naprosto klíčová pro možnost jejího eventuálního umístění na tomto pozemku, se správní orgány zaměřily výhradně na obsah projektové dokumentace předkládaný stavebníkem a na jednotlivá stanoviska dotčených správních orgánů. V tomto směru se stavební úřad nijak nevypořádal s návrhy stěžovatele na provedení důkazů ohledáním (provedením sond) či znaleckým posudkem, nevyhodnotil obsah svých vlastních listin z roku 2013 navržených stěžovatelem k prokázání skutkového stavu, žádným způsobem nevyhodnotil existenci „*konstrukce vozovkového souvrství*" v těch částech pozemku 514, kde se dle stěžovatele nalézá „*blína a tráva*", a to ačkoli stěžovatel výslovně namítal, že to lze na místě snadno ověřit.

[49] Je zcela ilustrativní, jak stavební úřad přistoupil k vypořádání námitek a návrhů účastníků v řízení, když kupříkladu stěžovatelův návrh důkazu provedením sond vypořádal (v rámci závazného právního názoru žalovaného) toliko požadavkem na doložení „řezu" stávajícího stavu stavebníkem. Ten tak učinil výše zmíněným výkresem D.11, a to aniž by bylo ze správního spisu patrné, zda za tímto účelem vůbec došlo k narušení povrchu pozemku 514. Stěžovatel následně poukazoval na obsahovou „smyšlenost" doložených řezů, přesto stavební úřad nepřistoupil k ohledání, ale namísto toho námitku nesprávnosti obsahu listinného důkazu vypořádal toliko poukazem na to, že stavebník vycházel z dřívějšího výkresu řezu komunikace, který ovšem byl součástí zcela nesouvisejícího spisu (týkajícího se povolení stavby domu č. p. 179 v sousedství pozemku 514), a to ačkoli stěžovatel výslovně namítal, že stavebníkem doložené řezy a řezy z dřívějšího výkresu spolu nemohou souviset, natož jeden z druhého vycházet.

[50] Stavební úřad dospěl k závěru o existenci stavby komunikace na pozemku 514 výhradně na základě obsahu stanoviska investičního odboru a stanoviska odboru dopravy. Navzdory námitkám stěžovatele přitom nijak nepřihlédl k obsahu své vlastní listiny Protokol o provedení důkazu ohledáním ze dne 23. 7. 2013 obsažené ve spise, podle něhož „*(...) na místě bylo dále zjištěno, že pozemek 514 ve skutečnosti nemá charakter odpovídající komunikace, do cca ½ je vysypán štěrkem, z druhé poloviny se jedná o travnatý povrch*", natož

aby jej jakkoli vypořádal v odůvodnění územního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud má ohledně této námitky ve shodě s krajským soudem za to, že „*správní praxe nemůže býti strnulá a nemůže zůstat bez vývoje. Není proto vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována, ale i měněna*“, avšak na rozdíl od krajského soudu současně poukazuje na podmínku *sine qua non* takového vývoje správní praxe působícího na legitimní očekávání stěžovatele ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, a sice, že tak podstatná změna postoje správního orgánu musí být v konkrétním případě důkladně odůvodněna, což v projednávaném případě splněno nebylo (ze správního spisu nic takového neplyne).

[51] Stavební úřad při dokazování nijak nevyhodnotil ani obsah fotografií pozemku 514 obsažených ve spise a zobrazení travnatých ploch v zaměření, ani obsah výkresu D.4b (na nějž odbor dopravy ručně napsal své stanovisko), podle něhož se zamýšlí „oprava stávající komunikace 250 m²“ provedením nového živičného povrchu ve smyslu stanoviska investičního odboru, avšak to i na travnaté polovině pozemku 514 přiléhající k nově napojované lokalitě.

[52] Podle § 2 odst. 3 věty první stavebního zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

[53] Podle § 79 odst. 1 stavebního zákona vymezuje rozhodnutí o umístění stavby stavební pozemek, umisťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

[54] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 1 Afs 124/2005 - 64, není pojem stavby „*definován vyčerpávajícím způsobem a naprosto konkrétně, nýbrž že ponechává v tomto směru prostor pro volnou úvahu. Všeobecně se však za stavební dílo považuje výsledek záměrné lidské činnosti, jehož provedení vyžaduje určitou míru stavebně technických znalostí a dovedností.*“

[55] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016 - 26, „*se za stavební dílo považuje výsledek záměrné lidské činnosti, jehož provedení vyžaduje určitou míru stavebně technických znalostí a dovedností. Stavba přitom může vzniknout nejen tzv. mokrým procesem (zděním nebo litím), ale i pracemi ryze tesařskými nebo truhlářskými, kdy jednotlivé stavební prvky jsou spojovány čepy, hřebíky, ale i jinak. Nelze tak považovat za stavbu např. volně položené panely (viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2003, č. j. 31 Ca 24/2002 – 27, publ. pod č. 93/2004 Sb. NSS). Ačkoliv byly tyto závěry přijaty ve vztahu k definici stavby vyjádřené ve starém stavebním zákoně, tj. zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle názoru zdejšího soudu jsou i nadále aktuální, a lze je tak aplikovat i v posuzovaném případě. Tomuto názoru je ostatně nakloněna i doktrína, když na citovaný rozsudek odkazuje právě v souvislosti s výkladem pojmu stavby podle nového stavebního zákona (srov. POTĚŠIL, L. a kol. Stavební zákon – online komentář. Praha: C.H. Beck, 2014).*“

[56] Podle odborné literatury (MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem : Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).* Praha: Wolters Kluwer, 2007), jsou definičními znaky stavby:

a) *Účast lidského činitele (přítomnost člověka) při „procesu stavění" – vzniku stavebního díla jako záměrné lidské činnosti sledující určitý cíl [stavebním dílem, tedy stavbou, tak nemůže být např. jen náhodné, ale ani záměrné pouhé „nahromadění" (složení) stavebního materiálu na určitém místě apod.]* […].

b) *Použití stavebního materiálu (stavebních výrobků), když stavebním materiálem může být, v závislosti zejména na typu, účelu a místu stavby, prakticky cokoliv.*

c) *Použití stavební nebo montážní technologie k jeho vzniku [touto technologií lze v tomto případě bez rozlišení, zda jde v konkrétním případě o stavební nebo montážní technologii nebo o od sebe neoddělitelnou kombinaci obou (viz poznámka výše), jen velmi obecně a jistě zjednodušeně vyjádřeno rozumět „soubor určitých znalostí a dovedností (postupů) nutných ke vzniku stavebního díla"]. Nebylo by tedy možné hovořit o stavebním díle, kdyby k jeho vzniku žádné takové ani základní schopnosti (znalosti, odborné postupy) třeba nebyly* […].

d) *Účel, ke kterému má stavební dílo po svém dokončení sloužit (lze si jistě jen obtížně představit, že by někdo začal připravovat realizaci jakékoliv stavby, aniž by ještě předtím alespoň neuvažoval, k jakému účelu bude toto dílo po svém dokončení sloužit) [pozn.: lze konstatovat, jak uvedeno již výše, že právě účelem užívání (tj. účelem, pro který je určeno) se bude stavební dílo lišit od jiných „děl", která jinak budou vykazovat shodně všechny ostatní znaky stavebního díla].*

e) *Stavební pozemek (resp. nejobecněji vyjádřeno jakékoliv místo, na němž bude stavba prováděna, umístěna), když stavba může být v zásadě umístěna buď „přímo" na pozemku, nebo s ním musí být alespoň „zprostředkovaně" (nepřímo) spojena (např. posed umístěný v koruně stromu apod.).*

[57] Z podkladů obsažených ve správním spisu se podávají následující skutková zjištění. Příčné řezy stávající štěrkové vozovky na výkresu D.11 projektové dokumentace zobrazují oboustranné odstupy tělesa vozovky od oplocení okolní zástavby v šíři 1,05 m a 1,1 m ve vzdálenosti 20 m a dále 1,4 m a 1,25 m ve vzdálenosti 40 m od jejího počátku, což odpovídá postranním travnatým plochám podél stávající štěrkové cesty, které obdobně (s výhradou vjezdů k domům č. p. 16 a 179) zachycuje i zaměření. Navržený stav na výkresu D.12 projektové dokumentace oproti tomu neponechává žádný prostor mezi jednotlivými postranními oploceními pozemků s rodinnými domy a nově navrženou stavební konstrukcí vozovky místní komunikace, resp. jejími krajnicemi.

[58] Z výkresu D.4b projektové dokumentace, která je přílohou žádosti stavebníka o vydání územního rozhodnutí, se přitom podává, že navržený stav na pozemku 514 počítá s novým umístěním vozovky místní komunikace i do těch travnatých míst pozemku 514, kde se doposud žádná *vozovka* místní komunikace nenalézala (tedy v pomyslném prodloužení stávající štěrkové cesty směrem k nově napojované lokalitě a namísto

postranních travnatých ploch podél stávající štěrkové cesty), jak je zřejmé i ze srovnání týchž ploch pozemku 514 zachycených v zaměření.

[59] Ze stanoviska investičního odboru se podává souhlas s „*výstavbou nové*“ komunikace, v jejímž rámci bude „*proveden nový živičný povrch v celém úseku stávající komunikace*“, a s „*úpravou vjezdu*“, který byl na pozemek 514 veden přes stávající chodník.

[60] Stanovisko odboru dopravy se pak váže ke „*stavbě dle projektové dokumentace zpracované Ing. Jaroslavem Burešem, autorizovaným technikem pro pozemní stavby*“, která je vyznačena na výkresu D.4b. Toto stanovisko nevypovídá o ničem jiném, než že se nově navrhovaná „stavba dle projektové dokumentace zpracované Ing. Jaroslavem Burešem“ nachází (mimo jiné) na téměř veškeré ploše pozemku 514, tedy i v těch místech pozemku 514, kde je doposud travnatý povrch.

[61] Existence záměru nově umístit na pozemek 514 stavbu *vozovky* účelové komunikace zcela odlišnou od stávající štěrkové vozovky se přitom nepochybně podává jak z „navrženého stavu“ na výkresu D.12 projektové dokumentace, resp. jeho srovnání s výkresem D.11 projektové dokumentace, tak z výkresu D.4b projektové dokumentace, resp. jeho srovnání se zaměřením. Z těchto podkladů je zřejmá odlišnost mezi prostorovým umístěním původní štěrkové cesty vedoucí od chodníku podél silnice č. II/324 toliko ke stávajícím rodinným domům č. p. 16 a 179 a živičné *vozovky* dle navrženého stavu, který počítá s téměř kompletním zastavěním veškeré plochy pozemku 514 novým asfaltovým povrchem a betonovým ložem komunikace.

[62] Nejvyšší správní soud nerozporuje dílčí závěry stavebního úřadu, žalovaného ani krajského soudu, že opravy a úpravy povrchu již existující komunikace obvykle nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby. Z výše uvedeného se však podává, že stavební úřad dospěl k závěrům o existenci stavby komunikace na pozemku 514, aniž by vyhodnotil výše citovaná odborná kritéria existence stavby. Ze spisu je zřejmé, že přinejmenším při podání žádosti neměl zodpovězenou právní otázku existence stavby komunikace na pozemku 514, řešil ji v průběhu územního řízení a nejspíše ještě před vydáním územního rozhodnutí dospěl výše uvedeným způsobem k závěru o její existenci.

[63] Stavební úřad byl povinen rozhodnout o celém předmětu vedeného územního řízení, vymezeném doplňovanou žádostí stavebníka. I v případě, že by například na části pozemku 514 splňovala štěrková cesta uvedená kritéria stavby komunikace, z podkladů ve spise je zřejmé, že stavebník zamýšlel upravit tento pozemek zpevněním asfaltovou vozovkou s betonovým ložem jako celek, tedy i v místech, kde doposud jen roste tráva. Takový rozsah žádosti odpovídá i celkovému rozsahu předmětu vedeného územního řízení, jak jej vymezil stavební úřad v usnesení o spojení řízení o umístění stavby a řízení o dělení a scelení pozemků. To, čeho se domáhal stavebník v jednotlivých doplněních své žádosti, jistě neodpovídalo jen opravě nějaké již existující stavby, nýbrž se přinejmenším z části jednalo o žádost o umístění stavby komunikace na pozemku 514.

[64] Na tuto žádost reagoval stavební úřad ve výroku I. územního rozhodnutí tak, že rozhodl „*o umístění souboru staveb (...) na pozemcích parc. č. (...) 514 (...) v katastrálním území Dražkovice v tomto rozsahu: (...) Komunikace - v rozsahu umístění nové komunikace (...) na*

*pozemcích parcelní čísla 514, (...) v k. ú. Dražkovice.*“ V odůvodnění územního rozhodnutí oproti tomu opakovaně uváděl, že předmětem územního řízení není umístění místní komunikace na pozemku 514, čemuž odpovídalo i vypořádání námitek, návrhů a stanovisek stěžovatele a ostatních účastníků územního řízení mimo jiné týkajících se obecných požadavků na využívání území, které stanoví vyhláška č. 501/2006.

[65] Takovéto rozhodnutí stavebního úřadu je nepřezkoumatelné pro svoji nesrozumitelnost založenou rozporem části výroku a příslušné části jeho odůvodnění (výrokem I územního rozhodnutí se nová komunikace na pozemek 514 umísťuje, což je mj. odůvodňováno tím, že předmětem územního řízení není umístění místní komunikace na tomto pozemku). Zároveň však ve vztahu k této části výroku I územního rozhodnutí chybí řádné vypořádání námitek, návrhů a stanovisek stěžovatele (i ostatních účastníků) o neexistenci stavby komunikace na pozemku 514. Žalovaný tyto vady výroku I územního rozhodnutí nijak nezhojil, naopak územní rozhodnutí i v této části týkající se o umístění nové komunikace na pozemek 514 potvrdil, čímž zatížil nepřezkoumatelností i napadené rozhodnutí.

[66] Krajský soud tuto vadu územního rozhodnutí nesprávně právně posoudil, když zamýšlené umístění stavby nové vozovky i do jiných míst pozemku interpretoval jako stavební úpravy, resp. její zpevnění, a v důsledku toho odkázal stěžovatele ohledně otázky splnění požadavků podle § 22, § 23 a § 25 vyhlášky č. 501/2006 na navazující stavební řízení. Nesprávná je rovněž úvaha krajského soudu, že by se snad musel podle § 22 vyhlášky č. 501/2006 posuzovat stávající stav, který mnohdy požadavkům uvedeným v tomto ustanovení neodpovídá. Ustanovení § 22 vyhlášky č. 501/2006 je totiž včleněno do její části třetí, což znamená, že se použije při vymezování pozemků a při *umisťování staveb* na pozemcích, a to v době účinnosti vyhlášky. Toto ustanovení se nepoužije tam, kde již pozemky vymezeny historicky jsou, nebo tam, kde jsou již stavby historicky *umístěny*.

[67] O žádosti stavebníka o umístění stavby komunikace na pozemku 514 musí stavební úřad rozhodnout na základě zjištění skutkového stavu, o němž nebudou dány důvodné pochybnosti, a to v souladu se všemi zákonnými požadavky včetně obecných požadavků na využívání území, které stanoví vyhláška č. 501/2006. Přitom stavební úřad na základě provedeného dokazování dospěje k závěrům nejen ohledně toho, zda na pozemku 514 existuje stavba vozovky, nýbrž i ohledně toho, zda stavebníkem nově navrhovaná stavba zasahuje či nezasahuje na takové části pozemku 514, kde doposud žádná stavba není. Stavebnímu úřadu po vyhodnocení naplnění zákonných podmínek vyplývajících z obecných požadavků na využívání území nic nebrání eventuálně řádným procesním postupem zkoumat i otázku naplnění podmínek podle § 169 stavebního zákona pro uplatnění výjimek z některých požadavků podle vyhlášky č. 501/2006.

## V. Závěr a náklady řízení

[68] S ohledem na shora uvedené rozhodl Nejvyšší správní soud o zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a předcházejících rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu v částech týkajících se rozhodnutí o umístění nové komunikace na pozemku parc. č. 514 v katastrálním území Dražkovice. Dospěje-li Nejvyšší správní soud k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu

řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí žalovaného, eventuálně i správního orgánu prvního stupně nebo o vyslovení nicotnosti rozhodnutí; § 75, § 76, a § 78 se použijí přiměřeně [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Pravomoc k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu přitom není vázána na návrh stěžovatele; je to kasační soud, který zváží, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[69] V daném případě jsou dány důvody k postupu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Stavební úřad v části výroku I. a následně i žalovaný zatížili svá rozhodnutí vadou, která měla vliv na jejich zákonnost. Podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. budou správní orgány při dalším rozhodování ve věci vázány shora uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[70] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. platí, že pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

[71] Jelikož stěžovatel dosáhl (byť i jen z části) zrušení správního rozhodnutí, měl z procesního hlediska úspěch ve věci, a náleží mu tak dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. náhrada nákladů řízení vůči žalovanému, který úspěch neměl. Náklady řízení stěžovatele v tomto případě tvoří soudní poplatky, odměna jeho zástupce a hotové výdaje.

[72] Důvodně vynaložené náklady řízení před krajským soudem jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3000 Kč, dále odměnou za dva úkony právní služby, a to za převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, za písemné podání ve věci samé (žalobu) [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „advokátní tarif“)]. Výše odměny za každý z těchto úkonů právní služby činí 3100 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Náklady řízení před krajským soudem tvoří i paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč spojená v této výši s každým úkonem právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele soudu doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměna se tedy podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 6800 Kč, tedy o 1428 Kč. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 11 228 Kč.

[73] Důvodně vynaložené náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5000 Kč a odměna za jeden úkon právní služby – podání kasační stížnosti jako návrhu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] ve výši 3100 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů spojených s tímto úkonem právní služby, která činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 %

z částky 3400 Kč, tedy o 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 9114 Kč

[74] Žalovaný úspěch ve věci neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario* ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[75] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 12. prosince 2019

JUDr. Karel Šimka v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Markéta Vašková