ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Z.D.**, narozen dne XXXXX
bytem XXXXX

proti

žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**

odbor územního plánování a stavebního řádu sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti

osob zúčastněných na řízení: a) **E.ON Česká republika, s.r.o.**, IČO: 25733591

sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, 370 01 České Budějovice

 b) **Česká telekomunikační infrastruktura a.s.**, IČO: 04084063

 sídlem Olšanská 2681/6, Žižkov, 130 00 Praha 3

c) **V.D.**

 bytem XXXXX

 d) **T.D.**

 bytem XXXXX

 e) **M.S.**

 bytem XXXXX

 f) **R.S.**

 bytem XXXXX

 g) **Z.G.**

 bytem XXXXX

 h) **M.H.**

 bytem XXXXX

**o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2017, č. j. KUZL 771/2017, sp. zn. KUSP 74103/2016 ÚP-IS**

takto:

1. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, ze dne 20. 1. 2017, č. j. KUZL 771/2017, sp. zn. KUSP 74103/2016 ÚP-IS, se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
2. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 637 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
3. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 17. 3. 2017 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2017, č. j. KUZL 771/2017, sp. zn. KUSP 74103/2016 ÚP‑IS (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým byl změněn v části textu co do chyb v psaní výrok rozhodnutí Obecního úřadu Bílovice, odbor výstavby a územního plánování (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 1. 9. 2016, č. j. 19/2016/Ho (dále též „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“ nebo „územní rozhodnutí“).
2. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jakožto příslušným stavebním úřadem podle § 13 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí, bylo vydáno (ve znění napadeného rozhodnutí) podle § 92 odst. 1 stavebního zákona, a § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí, na žádost stavebníků – Obce Kněžpole a společnosti KOVOP, spol. s r.o. územní rozhodnutí o umístění stavby „*Kněžpole – Rekonstrukce komunikace a výstavba parkoviště*“ (dále jen „stavba“) na pozemcích parc. č. st. 355, parc. č. 1499, 1560/3, 1560/4, 1560/120, 1782/52, 1782/59, 2766/8, 2766/20 a 2972 v katastrálním území Kněžpole u Uherského hradiště. Napadeným rozhodnutím bylo co do merita věci územní rozhodnutí potvrzeno a odvolání žalobce a paní D.F. proti němu byla zamítnuta.

II. Obsah žaloby

1. Žalobce odůvodnil žalobu tím, že napadené i územní rozhodnutí jsou nezákonná, neboť se správní orgány zcela nedostačujícím způsobem zabývaly jím podanými námitkami a nedostatečně zjistili skutkový stav věci, jelikož mimo jiné nezajistily doložení požadovaných podkladů pro rozhodnutí. Konkrétně rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně napadl na základě pěti žalobních bodů.
2. Nejprve brojil proti skutečnosti, že jsou v rámci územního rozhodnutí umisťovány stavební úpravy chodníku, jehož stavba však nebyla povolena. O tomto má svědčit i příkaz Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 1. 3. 2017, č. j. KUZL 10871/2017 DOP, sp. zn. 10871/2017 DOP/KLI (dále též „příkaz“), ve kterém bylo příslušnému speciálnímu stavebnímu úřadu přikázáno, aby ve vztahu k chodníku zahájil řízení o odstranění stavby. Za druhé upozornil, že obec Kněžpole, jakožto jeden ze stavebníků nyní umisťované stavby není vlastníkem části rekonstruované pozemní komunikace za pozemkem parc. č. 1782/49 v k. ú. Kněžpole u Uherského Hradiště. Tudíž nemůže právně jednat tak, jak to přísluší pouze vlastníkovi. Dále žalobce namítal, že část rekonstruované pozemní komunikace za pozemkem parc. č. 1782/49 v k. ú. Kněžpole u Uherského Hradiště včetně vjezdů do průmyslového areálu je, stejně jako v případě chodníku, stavbou nepovolenou. Za čtvrté vytýkal žalovanému i správnímu orgánu prvního stupně to, že se nedostatečným způsobem vypořádali s jeho námitkou o nesprávném postupu projektanta, který vypracoval dokumentaci umisťované stavby. Naposledy žalobce rozporoval soulad umisťované stavby s územním plánem obce Kněžpole, a to vzhledem k zásahu do plochy veřejného prostranství s převanou zeleně (PZ) a nedodržením účelu plochy pro silniční dopravu (DS 27), která má sloužit výlučně ke stavbě obchvatu, a tedy vyvedení nákladní dopravy z centra obce Kněžpole. Umisťovaná stavba dle názoru žalobce tuto naopak přivede.

III. Vyjádření žalovaného

1. Žalovaný v rámci svého vyjádření, které zdejšímu soudu došlo 29. 3. 2017, navrhl, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl.
2. K námitce původně nepovolené stavby chodníku žalovaný uvedl, že při vydání napadeného rozhodnutí neměl předmětný příkaz k zahájení řízení o odstranění stavby k dispozici. Namísto toho vycházel ze sdělení Krajského úřadu Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství ze dne 31. 5. 2016, č. j. KUZL 24542/2016 DOP (dále též „sdělení krajského úřadu“), ve kterém „legálnost“ stavby chodníku nijak zpochybněna nebyla. Z toho důvodu měl žalovaný za to, že stavba chodníku byla původně od počátku povolena. K tomu doplnil, že ač je dle dokumentace nyní umisťované stavby jižní část předmětného chodníku dotčena rekonstrukcí, jedná se pouze o změnu dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. V takovém případě je tato změna projednávána pouze ve stavebním řízení, a tedy nemůže mít vliv na správnost a zákonnost územního ani napadeného rozhodnutí.
3. Dále konstatoval, že účastník územního řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, kterýmžto je žalobce, může dle § 89 odst. 4 téhož zákona uplatňovat námitky proti projednávanému záměru pouze v rozsahu, jakým je přímo dotčeno jeho věcné právo. Ač tedy žalobce namítal nedostatek vlastnického práva obce Kněžpole k části rekonstruované pozemní komunikace, nedomáhal se k ní současně svého vlastnického či jiného věcného práva. Dle názoru žalovaného předmětná námitka přesahuje oprávnění žalobce, které mu ze zákona přísluší. I přes to následně žalovaný doplnil, že na základě tvrzení samotné obce Kněžpole a stavu věci dospěl k tomu, že obec Kněžpole vlastníkem rekonstruované části pozemní komunikace je.
4. K námitce absence veřejnoprávního povolení původní stavby předmětné části pozemní komunikace žalovaný odkázal na stanoviska Veřejného ochránce práv, jmenovitě na stanovisko ze dne 3. 7. 2013, sp. zn. 8284/2012/VOP, v němž se uvádí, že „[v] *případě starších povolených staveb, u nichž panuje pochybnost, zda byly provedeny v souladu s vydanými povoleními, by měl stavební úřad postupovat maximálně obezřetně. Přihlédnout musí ke všem důsledně zjištěným okolnostem a zvolit řešení, jež bude dostačující z hlediska zabezpečení veřejného zájmu, který stavebnímu úřadu přísluší chránit (řízení o odstranění včetně souvisejícího řízení o dodatečném povolení stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona nebo pořízení dokumentace skutečného provedení stavby podle § 125 stavebního zákona).*“ Doplnil, že ve sdělení krajského úřadu ze dne 31. 5. 2016, ze kterého při svém rozhodování vycházel, bylo uvedeno, že „*legálností stavby pozemní komunikace, která je předmětem územního řízení o umístění stavby, se odbor stavebního úřadu a životního prostředí Městského úřadu Uherské Hradiště zabýval v roce 2015, který ve sdělení zn. MUUH-SŽP/54101/2015/25/2015/Zap ze dne 14. 12. 2015 uvedl toto: „Vzhledem k tomu, že se nepodařilo dohledat stavebníka ani určit dobu, kdy ke zpevnění došlo a rovněž prokázat, že stavba komunikace nebyla dle tehdejších předpisů povolena, nelze ji považovat za nepovolenou a odbor SŽP nebude zahajovat řízení o odstranění nepovolené stavby*.“ Žalovaný uzavřel, že dle názoru silničního správního úřadu byla předmětná stavba pozemní komunikace dříve povolena a doklady o jejím povolení se pouze nedochovaly.
5. Připustil, že se námitkou nesprávného postupu projektanta umisťované stavby doslovně nezabýval. Tato námitka se však de facto měla týkat nesouladu záměru s územním plánem obce Kněžpole, se kterou se vypořádal.
6. Na závěr se vyjádřil k námitce rozporu umisťované stavby s územním plánem. Uvedl, že umístěním navrhované stavby má dojít jen k nepatrnému záboru ploch veřejného prostranství s převanou zeleně pro účely zpevněné komunikace, a že v těchto plochách budou i po umístění navrhované stavby nadále převažovat nezpevněné plochy a zeleň. K námitce týkající se účelu stavby žalovaný dodal, že umisťovanou stavbou má dojít zejména k rozšíření stávající komunikace, tudíž dopravní poměry v obci Kněžpole se nijak nemění. Z těchto důvodů dle žalovaného nebylo možno hovořit o nesouladu umisťované stavby s územním plánem obce Kněžpole.

IV. Replika

1. Žalobce v podané replice doručené krajskému soudu dne 11. 7. 2017 upozornil, že správnímu orgánu prvního stupně muselo být i bez vydání shora uvedeného příkazu zřejmé, že se v případě chodníku jedná o nepovolenou stavbu. Dodal, že nyní vystupuje jako účastník řízení v řízení o dodatečném povolení stavby chodníku. Nebyl toho názoru, že by rozporováním existence vlastnictví obce Kněžpole k části pozemní komunikace nebylo přímo dotčeno jeho vlastnické právo, což podpořil argumentací o snižování kvality života v dané lokalitě. K námitce nedostatku zákonnosti provedení původní stavby části pozemní komunikace doložil na CD nosiči letecké snímky a fotokopie územního plánu z roku 1993. Tyto podklady měly prokazovat, že stavba napadané části rekonstruované pozemní komunikace byla provedena až po roce 1994. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně byl dle žalobce založen roku 1992, měl by být za předpokladu, že stavba komunikace byla provedena v souladu s existujícím veřejnoprávním povolením, schopen toto dohledat. V opačném případě je nutné dojít k závěru, že stavba povolena nebyla. Na závěr k námitce nesouladu umisťované stavby s územním plánem obce Kněžpole doplnil, že posuzovaná věc je od počátku vedena nejen v rozporu s územním plánem, ale také v rozporu s § 11 ve spojení s § 9 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění rozhodném pro projednávanou věc.

V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

1. Dne 10. 7. 2017 krajský soud obdržel podání zúčastněných osob c) až h), kde uvedly, že rekonstruovaná pozemní komunikace je naprosto nevyhovující, vzhledem k tomu, že se po ni pohybují těžkotonážní nákladní vozidla. V době tvorby účinného územního plánu obce Kněžnice mělo být uváděno, že tato dopravní situace bude vyřešena stavbou obchvatu. Namísto toho však dochází k rozšíření takto zatěžované komunikace mimo jiné nyní umisťovanou stavbou. Dle jejich názoru nejsou respektovány základní hodnoty sídla a dochází ke snížení kvality života v přilehlých plochách pro bydlení.
2. Následně dne 26. 3. 2019 obdržel zdejší soud podání od osob zúčastněných na řízení c), f), g) a h), kde znovu upozornily na problém nedostatečného uplatňování územního plánu obce Kněžnice. V součtu se ztotožnily s obsahem žaloby a repliky žalobce.
3. Naposledy soud obdržel dne 3. 4. 2019 podání osob zúčastněných na řízení d) a e), ve kterém se plně ztotožnily s podáním osob zúčastněných na řízení c), f), g) a h) a tato tvrzení doplnily o další návrhy na dokazování. Nadto také zpochybnily zákonnost dřívější stavby „severního“ vjezdu do průmyslového areálu jednoho ze stavebníků – společnosti KOVOP, spol. s r.o.

VI. Doplnění podkladů žalobcem

1. V podání ze dne 10. 4. 2019, které bylo zdejšímu soudu doručeno dne 12. 4. 2019, žalobce uvedl, že stavební povolení, které vycházelo z nyní soudem přezkoumávaného územního rozhodnutí, bylo nadřízeným orgánem zrušeno. Spolu s tímto zaslal žalobce soudu fotografie a videa prokazující hlučnost provozu na předmětné pozemní komunikaci a nekoncepčnost „severního“ vjezdu. Tento je navíc podle územního plánu obce Kněžpole přímo napojen na plochu veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch, v čemž žalobce spatřoval další rozpor s územně plánovací dokumentací.

VII. Ústní jednání

1. Dne 23. 4. 2019 proběhlo ve věci před Krajským soudem v Brně za účasti žalobce a žalovaného jednání. Osoby zúčastněné na řízení se k jednání bez omluvy nedostavily. Účastníci řízení během jednání nejprve setrvali na svých návrzích uvedených v písemných podáních, na něž odkázali.
2. Soud následně zrekapituloval listiny obsažené v soudním spisu a přistoupil k dokazování. Neprovedl důkazy „usnesením č. 11 ze zasedání Zastupitelstva obce Kněžpole konaného dne 8. 12. 2008“ a „usnesením č. 13/2009 z jednání Rady obce Kněžpole dne 21. 10. 2009“, jelikož z nich vyplynulo pouze to, že obec Kněžpole projednala předmětnou stavbu, což však lze seznat i z podané žádosti o vydání územního rozhodnutí. Krajský soud taktéž neprovedl výkresovou dokumentaci doloženou soudu při jednání žalobcem, která se podle jeho tvrzení vztahovala k řízení o dodatečném povolení stavby nyní umisťované rekonstrukce chodníku. Ač by tato vzhledem k rozsahu v ní plánované „rekonstrukce“ mohla mít vliv na rozhodnutí zdejšího soudu v projednávané věci, soudu nebyly doloženy žádné další údaje potřebné k identifikaci řízení, ke kterému se tato dokumentace vztahuje. Soud si proto nemohl učinit úsudek, o čem konkrétně mají tyto podklady vypovídat. Pro doplnění soud uvádí, že při svém rozhodování musí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. vždy vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů. Z tvrzení žalobce nebylo postaveno dostatečně najisto, kdy řízení o dodatečném povolení stavby předmětného chodníku bylo zahájeno.
3. Soud neprovedl ani důkazy „odpovědí obce Kněžpole na žádost ze dne 26. 3. 2015“ a částí místního tisku „Kněžpolské noviny“, jelikož tyto neměly vztah k probíhajícímu soudnímu řízení, resp. nemohly ovlivnit rozhodnutí ve věci samé. Stejně tak soud neprovedl důkazy „rozhodnutím Krajského úřadu ve Zlíně, odbor územního plánování a stavebního řádu ze dne 2. 5. 2012, č. j. KUZL 19841/2012, sp. zn. KUSP 75707/2011 ÚP-Do“ a „rozhodnutím Krajského úřadu, odbor dopravy a silničního hospodářství ze dne 20. 3. 2019, č. j. KUZL 5267/2019, sp. zn. KUSP 5267/2019 DOP/Kli“, jelikož tyto neměly vliv na rozhodnutí v projednávané věci, což platí i pro důkazy, které navrhly osoby zúčastněné na řízení.
4. Ze značného množství fotodokumentace soud provedl pouze ty fotografie, které byly uvedeny na nosiči DVD dodaného soudu dne 12. 4. 2019. Ostatní fotografie a obrazový materiál soud neprovedl, jelikož měl za to, že provedenými fotografiemi a obsahem správního spisu byl dostatečným způsobem prokázán skutkový stav v místě umisťované stavby. Ostatní důkazy navržené žalobcem byly po vyjádření žalovaného vyhodnoceny jako prokazující skutečnosti nesporné, tudíž soud k jejich provádění nepřistoupil a usnesením ukončil dokazování. Na závěr žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, zatímco žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

VIII. Posouzení věci krajským soudem

1. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl po nařízeném soudním jednání, neboť žalobce vyslovil s rozhodnutím věci bez nařízení jednání svůj nesouhlas. Dospěl přitom k názoru, že žaloba je důvodná a na základě § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
2. Ze správních spisů poskytnutých žalovaným zdejšímu soudu vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
3. Dne 11. 1. 2016 podala Obec Kněžpole spolu se společnostní KOVOP, spol. s r. o. žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavbu „*Kněžpole – Rekonstrukce komunikace a výstavba parkoviště*“ (SO 101 Oprava komunikace, SO 102 Rozšíření komunikace, SO 103 Parkoviště, SO 104 Napojení stávajících sjezdů) na pozemcích parc. č. st. 355, parc. č. 1499, 1560/3, 1560/4, 1560/120, 1782/52, 1782/59, 2766/8, 2766/20 a 2972 v katastrálním území Kněžpole u Uherského hradiště. Dne 18. 1. 2016 tuto svou žádost stavebníci zúžili pouze na vydání územního rozhodnutí, na základě čehož správní orgán prvního stupně zahájil územní řízení.
4. Dne 23. 3. 2016 byly správnímu orgánu prvního stupně doručeny námitky žalobce jako účastníka předmětného územního řízení (č. l. 8 správního spisu). Jelikož jedna z námitek žalobce ohledně existence veřejnoprávního povolení k provedení původní stavby části rekonstruované pozemní komunikace dle správního orgánu prvního stupně směřovala vůči závaznému stanovisku Městského úřadu Uherského Hradiště, odbor stavebního úřadu a životního prostředí, ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. MUUH-SŽP/2016/224/2016/Zap (č. l. 2/14 správní spisu), podal správní orgán prvního stupně podnět k přezkumnému řízení tohoto stanoviska, a to ke Krajskému úřadu Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství. V rámci sdělení k podnětu k přezkumnému řízení ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. KUZL 24542/2016 DOP (č. l. 13 správního spisu), krajský úřad uvedl, že je z jemu doložených pokladů zřejmé, že „[…] *se otázkou legálnosti této části komunikace SŽP UH* [Městský úřad Uherského Hradiště, odbor stavebního úřadu a životního prostředí – pozn. soudu] *již zabýval v roce 2015, kdy dospěl k závěru: „Vzhledem k tomu, že se nepodařilo dohledat stavebníka ani určit dobu, kdy ke zpevnění došlo a rovněž prokázat, že stavba nebyla dle tehdejších předpisů povolena, nelze ji považovat za nepovolenou a odbor SŽP nebude zahajovat řízení o odstranění nepovolené stavby:“* […] *Z výše uvedené je zřejmě, že v době vydání předmětného závazného stanoviska, tj. dne 3. 2. 2016, tak neměl silniční správní úřad zákonný důvod, který by odůvodňoval nevydání závazného stanoviska.*“ Na základě dalších závěrů krajský úřad ve svém sdělení dospěl k tomu, že v případě posuzovaného závazného stanoviska není dán důvod k přezkumnému řízení, neboť je v souladu s právními předpisy, a tudíž není nezákonné.
5. Dne 1. 9. 2016 správní orgán prvního stupně vydal územní rozhodnutí, ve kterém rozhodl o umístění předmětné stavby. Proti tomu podal žalobce dne 1. 10. 2016 odvolání odůvodněné v zásadě obdobnými námitkami, jako v případě projednávané žaloby. Napadeným rozhodnutím bylo odvolání žalobce zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo změněno pouze co do chyb v psaní, potvrzeno.
6. Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství dne 1. 3. 2017 vydal pod č. j. KUZL 10871/2017 DOP, sp. zn. 10871/2017 DOP/KLI příkaz (č. l. 33 soudního spisu jako nesporná skutečnost), ve kterém bylo příslušnému speciálnímu úřadu přikázáno, aby ve vztahu k rekonstruovanému chodníku zahájil řízení o odstranění stavby.
7. Žalobce následně podal podnět k přezkoumání napadeného rozhodnutí u Ministerstva pro místní rozvoj. Toto však dle obsahu svého sdělení ze dne 19. 9. 2017, č. j. MMR-12343/2017-83/719, neshledalo důvody k zahájení přezkumného řízení.

*Nepovolená stavba rekonstruované veřejně přístupné pozemní komunikace a chodníku*

1. Stěžejní pro rozhodnutí zdejšího soudu v projednávané věci byla námitka žalobce směřující k tomu, že se v případě části rekonstruované pozemní komunikace jedná o tzv. černou stavbu, tedy stavbu provedenou bez příslušných veřejnoprávních povolení. Tuto námitku krajský soud vyhodnotil jako důvodnou.
2. Dle názoru soudu není možné přistoupit k umístění „rekonstrukce“ (dle terminologie stavebního zákona vlastně další „stavby“ – srov. § 2 odst. 3 stavebního zákona) existující stavby, která nebyla dostatečným způsobem vyhodnocena jako povolená. Rozhodně nelze přijmout názor, který převzali správní orgán prvního stupně i žalovaný ze sdělení krajského úřadu ze dne 31. 5. 2016, že „*Vzhledem k tomu, že se nepodařilo dohledat stavebníka ani určit dobu, kdy ke zpevnění došlo a rovněž prokázat, že stavba nebyla dle tehdejších předpisů povolena, nelze ji považovat za nepovolenou a odbor SŽP nebude zahajovat řízení o odstranění nepovolené stavby.*“
3. Krajský soud si je vědom, že u starších staveb jsou stavební úřady povinny postupovat ve vztahu k jejímu možnému nezákonnému provedení velmi obezřetně, a to především vzhledem k právní jistotě a délce nerušeného užívání stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42). Shodně je srozuměn s tím, že právní předpisy nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou. Naopak, takový přístup by mohl vést k neodůvodněným tvrdostem ze strany správního úřadu, a to zpravidla právě u starší zástavby, ve které je mnohdy prokazování „legálnosti“ stavebních změn obtížné (srov. stanovisko odboru stavebního řádu MMR ze dne 10. 1. 2007, č. j. 46324/06-82). S tímto se následně ztotožňují i žalovaným citovaná stanoviska Veřejného ochránce práv.
4. Avšak jak uvádí výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 344/2016, stavební úřady musí vždy postupovat maximálně obezřetně a důsledně zvážit okolnosti konkrétního případu. Tomu se dle názoru zdejšího soudu v posuzovaném případě nestalo. Správní orgán prvního stupně stejně jako žalovaný bez dalšího přijali závěry uvedené v předmětném sdělení krajského úřadu, přičemž toto pojednávalo o přezkumu závazného stanoviska Městského úřadu Uherského Hradiště, odbor stavebního úřadu a životního prostředí ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. MUUH-SŽP/3599/2016/224/2016/Zap, které však bylo závazným stanoviskem silničního správního úřadu vydaným podle § 40 odst. 4 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích týkající se *řešení* místních a účelových komunikací. Rozhodně nemělo, a dle názoru soudu se tomu vzhledem k jeho stručnosti tak ani nestalo, řešit otázku existence veřejnoprávních povolení k části pozemní komunikace, a tedy její „legálnosti“. Tuto úvahu musí dle názoru zdejšího soudu provést sám stavební úřad rozhodující o umístění stavby, přičemž si lze představit, že mu k tomu silniční správní úřad jakožto speciální stavební úřad poskytne součinnost, nikoliv však v podobě závazného stanoviska, když k tomuto neexistuje zákonné zmocnění. Nadto ve sdělení krajského úřadu citované sdělení Městského úřadu Uherského Hradiště, odbor stavebního úřadu a životního prostředí ze dne 14. 12. 2015, sp. zn. MUUH-SŽP/54101/ 2015/25/2015/Zap, ani nebylo součástí správního spisu, ani v něm nebyly obsaženy jiné podklady, které by vypovídaly o určitém posouzení toho, zda se v případě části pozemní komunikace jedná o stavbu povolenou, či nikoliv. Soud z toho důvodu nemohl posoudit, jestli byla povolenost původní stavby části pozemní komunikace zkoumána dostatečně, či zda vůbec.
5. Krajský soud v tomto ohledu dává za pravdu žalobci, když uvádí, že ke zpevnění komunikace, a tedy jejímu oddělení od pozemku jakožto samostatné věci, došlo až v devadesátých letech 20. století, jak vyplývá z čestných prohlášení, které jsou obsaženy ve správním spisu žalovaného. V takovém případě není dle zdejšího soudu dobře možné, aby neexistovaly záznamy o provedení této stavby, a už vůbec nelze bez dalšího přijmout, že v případě absence dokumentace bude platit, že se jedná o povolenou stavbu. Tyto závěry by totiž mohly vést k bezpředmětnosti řízení o odstranění stavby, resp. řízení o dodatečném povolení stavby a institutu pasportizace staveb dle § 125 stavebního zákona. Stavebníci by v případě rekonstrukce staveb, o jejichž povolení vyvstaly pochybnosti, mohli vždy pouze prohlásit, že jejich dokumentací nedisponují, a tedy že jsou postaveny v souladu se zákonem. Toto by ve výsledku vedlo k „legalizaci“ staveb provedených bez povolení, jelikož by skrze následná územní rozhodnutí a stavební povolení o jejich „rekonstrukci“ došlo ke zhojení protiprávního stavu. K tomuto však slouží právě řízení o odstranění stavby (o dodatečném povolení) či alespoň pasportizace staveb. Dle soudu není možné tyto instituty nahrazovat skrze jednoduchou formulaci, že při neexistenci dokumentace ani dalších indicií o jejím povolení se jedná o stavbu povolenou.
6. K tomu zdejší soud opakuje, že se v případě dané části rekonstruované pozemní komunikace jedná o stavbu, která nemohla být dle čestných prohlášení obsažených ve správním spise žalovaného postavena dříve, než v roce 1994. Za takového stavu má krajský soud pochybnosti o tom, že by ve vztahu k její nedávné realizaci bylo tak snadné říci, že se nejedná o stavbu nepovolenou, nýbrž že se její dokumentace pouze nedochovala. Zároveň z provedeného dokazování nevyplývá, že by jednalo o postupné zpevňování dřívější účelové komunikace, neboť je z fotografií zřejmé, že komunikace má po celé délce jednolitý asfaltový povrch a zároveň se pod ní nachází kanalizace (což je patrné z kanálových vpustí). Soud má proto za prokázané, že se jedná o ucelené těleso komunikace, nikoliv jen porůznu zpevňovanou předcházející příjezdovou cestu.
7. V souvislosti s touto námitkou krajský soud uzavírá, že se v následujícím řízení musí příslušné správní orgány dostatečným způsobem vypořádat s tím, zda se v případě předmětné části pozemní komunikace jedná o stavbu povolenou či nikoliv a nepřejímat bez dalšího závěry správních orgánů z minulých let. Stejným způsobem by měly přistupovat také k posouzení zákonnosti rekonstruovaného chodníku i napadaných vjezdů do areálu.

*Nesoulad s územním plánem obce Kněžpole*

1. Žalobce zároveň namítal, že umisťovaná stavba není v souladu s územním plánem obce Kněžpole, a to konkrétně v souvislosti s plochami (i) PZ – plochy veřejných prostranství s převahou zeleně a (ii) DS – plochy pro silniční dopravu (návrhová plocha 27).
2. Krajský soud jako z nesporné skutečnosti při svém rozhodování vycházel z platného územního plánu z roku 2009. V jeho textové části je pro plochy PZ uvedeno jako hlavní využití plochy „*pozemky veřejných prostranství, ve kterých převažují nezpevněné plochy*“. Jako přípustné využití plochy jsou vyjmenovány: (i) stavby a zařízení pro nezbytnou technickou vybavenost, (ii) zeleň (iii) přístupové cesty a chodníky, (iv) doplňková zeleň. Jako nepřípustné využití plochy byly označeny všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím a ty, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými předpisy nad přípustnou míru.
3. Dle názoru zdejšího soudu nemůže obstát závěr žalovaného (str. 10 napadeného rozhodnutí), resp. správního orgánu prvního stupně (str. 11 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) o tom, že je překládaný záměr v souladu s územním plánem obce Kněžpole, když „[…] *umístěním navrhované stavby má dojít jen k nepatrnému záboru ploch PZ pro účely zpevněné komunikace* […]“. Zákon v tomto správním orgánům prostor pro správní uvážení nedává. Buď je umisťovaná stavba v souladu s územně plánovací dokumentací jako celek, či nikoliv. Buď je stavba umisťována tam, kam může být umístěna, nebo její navrhované umístění zasahuje na plochy, na kterých taková stavba být nemá.
4. Pokud se jedná o stavbu, která se do ploch PZ umisťovat může, je nutné dostatečně odůvodnit, do jakého z povolených způsobů využití plochy umisťovaná stavba spadá a proč, přičemž je vždy důležité poměřovat přípustná a nepřípustná využití plochy s ohledem na jejich smysl a účel.
5. Pokud se jedná o stavbu, která, i když nepatrným způsobem, zasahuje do ploch, se kterými je v rozporu, je nutné žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby pro rozpor s územně plánovací dokumentací zamítnout.
6. V části vztahující se k nesouladu umisťované stavby s využitím plochy PZ na základě shora uvedeného krajský soud vyhodnotil tuto žalobní námitku jako důvodnou.
7. Druhá část žalobní námitky směřovala k ploše DS (27). Pro tu územní plán obce Kněžpole vymezuje hlavní využití „*pozemky a stavby dopravních objektů a staveb a pozemky silnic, II. a III. třídy a místních komunikací I. a II. třídy, výjimečně též místních komunikací III. třídy, které nejsou zahrnuty do jiných ploch, včetně pozemků, na kterých jsou umístěny součásti komunikace, například náspy, zářezy, opěrné zdi, mosty a doprovodné a izolační zeleně*.“ V tomto případě zdejší soud neshledal nesoulad umisťované stavby s územním plánem obce Kněžpole. Ač má předmětná plocha DS (27) dle územního plánu sloužit pro vymístění nákladní autodopravy z centra obce, není možné v rekonstrukci a rozšíření stávající pozemní komunikace, které k tomuto účelu přímo nevedou, spatřovat nesoulad s požadavky územního plánu. Tím by bylo umístění např. bytové výstavby či dalších jiných staveb, které by spadaly pod vymezené nepřípustné využití, tj. všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím a ty, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými předpisy nad přípustnou míru. Tím umisťovaná stavby skutečně není a krajský soud tuto část námitky shledal neopodstatněnou.

*Vlastník veřejně přístupné pozemní komunikace*

1. Zdejší soud se zcela ztotožnil s názorem žalovaného uvedeným v napadeném rozhodnutí a později i v jeho vyjádření k projednávané žalobě v případě námitky, že obec Kněžpole není vlastníkem předmětné pozemní komunikace, a tudíž nemůže nyní vystupovat v pozici stavebníka její rekonstrukce, a tudíž předmětnou námitku shledal nedůvodnou.
2. Dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou účastníky územního řízení osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.
3. Dle § 89 odst. 4 stavebního zákona obec uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) a b) tohoto zákona, může uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým je její právo přímo dotčeno. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. c) stejného zákona, může v územním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. K námitkám, které nesplňují uvedené požadavky, se nepřihlíží.
4. Žalobce byl v daném případě účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jelikož je vlastníkem pozemku parc. č. 1782/49 v k. ú. Kněžpole u Uherského Hradiště, sousedícího s umisťovanou stavbou. V rámci územního řízení mu v souladu s § 89 odst. 4 stavebního zákona přísluší námitky pouze v rozsahu, v jakém je jeho právo přímo dotčeno.
5. Takovou námitkou není rozporování vlastnického práva k předmětné veřejně přístupné účelové komunikaci, pokud on sám nenamítá existenci svého vlastnického, popř. jiného věcného práva k ní. Pokud by totiž obec Kněžpole ve skutečnosti nebyla vlastníkem předmětné pozemní komunikace, a přesto by vystupovala z pozice stavebníka její umisťované „rekonstrukce“, žádným způsobem tím nedochází k zásahu do vlastnického nebo jiného práva žalobce. Správní orgány přitom shodně postupovaly nad rámec svých zákonných povinností (srov. § 89 odst. 4 poslední věta stavebního zákona), kdy i tuto námitku žalobce rozsáhlým způsobem vypořádaly.
6. I přes výše uvedené dává zdejší soud žalobci za pravdu v tom, že i když tato námitka žalobci nepřísluší, musí se stavební úřady dostatečným způsobem pokusit zjistit skutečného vlastníka rekonstruované stavby. Ze správního spisu však vlastník předmětné pozemní komunikace jednoznačně nevyplývá, ač existenci vlastnického práva k ní tvrdí obec Kněžpole. V dalším řízení žalovaný musí postavit najisto, kdo je vlastníkem, případně alespoň původním stavebníkem předmětné pozemní komunikace tak, aby v souvislosti s prvně vypořádanou žalobní námitkou (viz body 27 - 33 odůvodnění tohoto rozsudku) mohlo dojít k zákonnému postupu ve věci.

*Nesprávný postup projektanta*

1. Poslední námitku žalobce napadající tu skutečnost, že se stavební správní orgány nevypořádaly s námitkou nesprávného postupu projektanta umisťované stavby, vyhodnotil zdejší soud jako nedůvodnou.
2. Jak uvedl žalovaný v rámci napadeného rozhodnutí i svém pozdějším vyjádření k žalobě, ve své podstatě obsah této námitky korespondoval s námitkou nesouladu umisťované stavby s územním plánem obce Kněžpole, když žalobce projektantovi vytýkal, že se v dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí nevypořádal se všemi plochami, do kterých umisťovaná stavba zasahuje. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že i když projektant takto skutečně pochybil, dne 25. 5. 2016 mu byl předložen dodatek průvodní zprávy, ve kterém byly již chybějící plochy doplněny. Toto také vyplývá ze správního spisu správního orgánu prvního stupně. Nadto se v souladu s § 90 písm. a) stavebního zákona správní orgán prvního stupně i žalovaný sami na základě jim zákonem daných povinností zabývali tím, zda je umisťovaná stavba v souladu s územním plánem obce Kněžpole, či nikoliv (blíže viz body 34 – 40 odůvodnění tohoto rozsudku).
3. Až ve své replice ze dne 11. 7. 2017 žalobce uvedl další dle jeho mínění nesrovnalosti v předmětné dokumentaci, tj. uvedení nesprávné šíře chodníku a zakomponování „opravy“ chodníku do celkové stavby rekonstrukce pozemní komunikace. K tomu zdejší soud uvádí, že ač je stavební úřad povinen posuzovat dokumentaci k umisťované stavbě v souvislosti jejího souladu s právními předpisy [srov. § 90 písm. c) a e) stavebního zákona], z formulace námitek obsažených v odvolání žalobce k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i v několika jeho vyjádřeních ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, nevyplynulo, že by tyto námitky směřovaly k něčemu jinému než k nedostatku dokumentace ve smyslu absence vymezení zásahu do ploch územního plánu obce Kněžpole. Není proto s podivem, že se správní orgány, tj. žalovaný ani správní orgán prvního stupně po obecném zhodnocení předmětné dokumentace k umisťované stavbě dále touto námitkou nezabývaly. Z tohoto důvodu tak není možné mít předmětnou námitku za nevypořádanou.
4. Na závěr však zdejší soud uvádí, že vzhledem ke skutečnosti, že stavebníci podali nejprve žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení postupem dle § 94a stavebního zákona, byla její přílohou namísto dokumentace pro vydání územního rozhodnutí dle § 86 odst. 2 písm. e) stavebního zákona dokumentace pro vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení dle § 94a odst. 1 stavebního zákona. Náležitosti této dokumentace blíže upravuje vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „vyhláška o dokumentaci staveb“), konkrétně její příloha č. 4 (srov. § 1d vyhlášky o dokumentaci staveb). Z obsahu této dokumentace však spíše vyplývá, že se jedná o dokumentaci vyhotovenou postupem dle přílohy č. 1 vyhlášky o dokumentaci staveb, tj. skutečně o dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí dle § 86 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. K tomuto se však správní orgány žádným způsobem nevyjádřily a nezkoumaly, zda tedy předmětná dokumentaci splňuje veškeré náležitosti stanovené předmětnou vyhláškou o dokumentaci staveb, když na tyto dokumentace jsou kladeny jiné požadavky. I touto skutečností se bude žalovaný muset v dalším řízení zabývat.

IX. Shrnutí a náklady řízení

1. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud po provedeném řízení k závěru, že napadené rozhodnutí je třeba zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v jeho nesrozumitelnosti a proto, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy a vyžaduje zásadní doplnění. Z těchto důvodů napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. zdejší soud po nařízeném jednání pro provedení některých důkazů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaný rozhodne vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
2. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 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. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč, hotových výdajů vynaložených na doručení žaloby a dalších podání soudu ve výši 220 Kč a hotových výdajů vynaložených na jízdné na trase Brno – Kněžpole a zpět, a to za účelem nahlížení do spisu dne 15. 4. 2019 a účasti na jednání dne 23. 4. 2019, po zaokrouhlení ve výši 417 Kč. Dle § 57 odst. 1 s. ř. s. lze považovat za náklady řízení také ušlý výdělek účastníků ve výši jejich průměrného výdělku. Účast v řízení před soudem je považována za překážku v práci, za niž nepřísluší náhrada mzdy nebo platu od zaměstnavatele, není-li dohodnuto nebo vnitřním předpisem stanoveno jinak [srov. § 200 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“)]. Vzhledem k tomu, že účastník dle doloženého potvrzení zaměstnavatele čerpal ve dnech 15. 4. 2019 a 23. 4. 2019 řádnou dovolenou, nevznikl mu žádný ušlý výdělek, když za dobu čerpání dovolené dle § 222 odst. 1 zákoníku práce náleží zaměstnanci náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku. Náhradu za tvrzený ušlý výdělek soud žalobci nepřiznal. Celková výše nákladů řízení žalobce tedy činí 3.637 Kč.
3. O nákladech osob zúčastněných na řízení rozhodl soud dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Soud ve věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neukládal, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení, zároveň soud ve věci ani neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, které by odůvodňovaly přiznání náhrady nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 23. dubna 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.

předsedkyně senátu