



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **BENEFIT Development a.s.**, IČO 27968898
se sídlem U Hrušky 55/13, Praha 5
zastoupený advokátem MUDr. Mgr. Danielem Mališem, LL.M.
se sídlem Kováků 554/24, Praha 5

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

za účasti: **Hlavní město Praha**
se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2017, č. j. MHMP-477420/2017/O4/Zz, sp. zn. S - MHMP 2164367/2016/ODA,

takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 28. 3. 2017, č. j. MHMP-477420/2017/O4/Zz, sp. zn. S - MHMP 2164367/2016/ODA, a rozhodnutí Úřadu městské části Praha 17 ze dne 13. 10. 2016, č. j. ÚMČP17 015215/2016/ŽPD/Ky, sp. zn. S-ÚMČP17 001819/2016/14, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do rukou zástupce žalobce MUDr. Mgr. Daniela Mališe, LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 17 ze dne 13. 10. 2016, č. j. ÚMČP17 015215/2016/ŽPD/Ky, sp. zn. S-ÚMČP17 001819/2016/14 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o připojení jeho pozemků parc. č. 673/3 a 668/3, k. ú. Zličín, k místní komunikaci v ulici Nedašovská v Praze-Zličíně (dále jen „předmětná komunikace“), a to z důvodu nesouhlasného stanoviska vlastníka (správce) vozovky a chodníku. Prvostupňový orgán uvedl, že ačkoli již oproti dřívější úpravě není nutný souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace, je i nadále povinen k jeho stanovisku přihlédnout a může se od něj odchýlit pouze, je-li na tom dán veřejný zájem, který však neshledal.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že předmětná komunikace je jedinou příjezdovou cestou k jeho pozemkům a není ke sjezdu vozidel nijak uzpůsobena. Žalobce vypracoval projekt „Pietní park pro zvířata chovaná v zájmových chovech v Praze-Zličíně“ (dále jen „pietní park“), který má být umístěn na jeho pozemcích. Na dopravní infrastrukturu bude pietní park připojen dvěma sjezdy z předmětné komunikace. Doprava spojená s provozem pietního parku bude marginální vzhledem k současné situaci na předmětné komunikaci a související pozemní komunikaci Hrozenkovská. Sjezdy bude přerušen chodník na předmětné komunikaci, který ovšem využívá malé množství chodců, sjezdy budou vybudovány v rovném a přehledném úseku komunikace mimo obytnou zástavbu a bude zde umístěna vodorovná dopravní značka.
3. Stran tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalobce zdůraznil, že § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“), ve znění do 31. 12. 2017, vyžaduje stanovisko vlastníka, nikoli jeho souhlas, bez něž by nebylo možné připojení povolit, a na rozdíl od stanoviska Policie ČR není závazné. Silniční správní úřad tak může připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci povolit, i když s tím její vlastník nesouhlasí nebo když se vůbec nevyjádří, což vyplývá i z důvodové zprávy k novele ZPK (zákon č. 268/2015 Sb.), která s účinností k 1. 1. 2016 nahradila předchozí povinnost vyžádat souhlas vlastníka pozemní komunikace povinností vyžádat jeho stanovisko. Stanovisko vlastníka pozemní komunikace je jedním z podkladů rozhodnutí a i v případě nesouhlasného stanoviska musí silniční správní úřad náležitě hodnotit veškeré podklady.
4. Žalobce se neztotožňuje ani s názorem žalovaného, že přes nesouhlas vlastníka pozemní komunikace lze připojení sousední nemovitosti k ní povolit jen v případě existence veřejného zájmu na tomto připojení. Takový požadavek ze ZPK nevyplývá, obecná úprava dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zavazující správní orgán, aby jeho rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem, nemůže žádný konkrétní veřejný zájem definovat (příčemž ZPK např. v § 34 odst. 3, nebo § 37 o veřejném zájmu výslovně hovoří a definuje jej). Lze tedy dovodit, že postačí, pokud

připojení k pozemní komunikaci veřejnému zájmu neodporuje, což je v případě žalobceva záměru splněno.

5. Jediný veřejný zájem, který lze v projednávané věci dovodit, je na zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, na nějž dohlíží Policie ČR a vyjadřuje se k němu ve svém závazném stanovisku (stanovisko Odboru služby dopravní policie Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 28. 1. 2016, č. j. KRPA-2775-1/ČJ-2016-000DŽ), které bylo kladné.
6. Žalobce rovněž nesouhlasí s tezí žalovaného, že je presumován vážný objektivní důvod nesouhlasu vlastníka komunikace. Žalovaný je naopak povinen zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), k čemuž má sám opatřit podklady (§ 50 odst. 2 správního řádu). Této povinnosti ho může zbavit jedině stanovení právní domněnky, což však musí učinit zákon, nikoli správní orgán, přičemž ZPK žádnou takovou právní domněnku nestanoví. Uvedené dle žalobce platí, ať už je vlastníkem komunikace osoba práva veřejného, či soukromého, v opačném případě by bylo zvýhodněno vlastnické právo osob veřejného práva.
7. S tvrzením žalovaného, že vlastník pozemní komunikace nemusí svůj nesouhlas nijak odůvodňovat, sice žalobce souhlasil, leč toto opomenutí vlastníka bude mít následky. Pokud totiž vlastník silničnímu správnímu úřadu své stanovisko nezašle, nebo jej neodůvodní, a ani v řízení nevyjde najevo žádná skutečnost, která by povolení připojení bránila, musí pak dle názoru žalobce silniční správní úřad žádosti o připojení vyhovět. Svůj nesouhlas přitom musí vlastník pozemní komunikace odůvodnit skutečnostmi ovlivňujícími bezpečnost a plynulost silničního provozu, zároveň by mělo jít o skutečnosti dotýkající se jeho vlastnického práva; k jiným důvodům nemůže silniční správní úřad přihlížet.
8. Žalobce dále považuje nesouhlasné stanovisko za zneužití vlastnického práva k této komunikaci. Rovněž to omezuje jeho právo dle § 19 odst. 1 ZPK, na užívání pozemních komunikací bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny.
9. Žalobce je nadto přesvědčen, že žalovaný vycházel se stanovisek osob, jimž vůbec nepříslušelo se vyjadřovat. Prvostupňový orgán se nejprve obrátil na hlavní město Prahu, která předmětnou komunikaci vlastní, současně se obrátil na MČ Praha-Zličín jakožto správce chodníku. Poté, co prvostupňový orgán nezískal stanovisko od hlavního města Prahy, se obrátil na Technickou správu komunikací hl. m. Prahy, a.s. (dále jen „TSK“), která vydala nesouhlasné stanovisko. Nikdo jiný než vlastník pozemní komunikace však není účastníkem řízení a nemá právo se k věci jakýmkoli způsobem vyjadřovat, dokonce ani vlastník pozemku, na němž se pozemní komunikace nachází. Není ani zřejmé, proč prvostupňový orgán považoval chodník za samostatnou komunikaci, jejímž správcem může být osoba odlišná od správce předmětné komunikace. Svěření pozemku parc. č. 668/41, na němž se předmětná komunikace i chodník nachází, do správy MČ Praha-Zličín není podstatné, jelikož tyto pozemní komunikace nejsou součástí pozemku, a jeho správce není (bez samostatného svěření do správy) správcem této komunikace. Dotčený pozemek byl MČ Praha-Zličín svěřen pouze spolu se stavbami terénních a sadových úprav.
10. Stanovisko TSK by dle žalobce bylo relevantní pouze v případě, kdyby (i) byla vlastníkem předmětné komunikace, (ii) byla správcem předmětné komunikace ve smyslu § 19 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, nebo (iii) jí byla předmětná komunikace svěřena ve smyslu § 27 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních

rozpočtů. To ovšem ze spisového materiálu nevyplývá. TSK se zabývá údržbami a opravami komunikací, takže může být nanejvýš jejich správcem ve smyslu § 9 odst. 3 ZPK, jemuž oprávnění vydávat stanovisko vlastníka ve smyslu § 10 odst. 4 písm. b) ZPK nepřísluší a ani není účastníkem správního řízení.

Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Ve vyjádření shrnul procesní vývoj řízení a zejména zopakoval důvody negativních stanovisek účastníků správního řízení. MČ Praha-Zličín poukázala na nesoulad záměru s územně plánovací dokumentací a na obavu o snížení bezpečnosti a plynulosti provozu na předmětné komunikaci, včetně bezpečnosti chodců. TSK poukázala na zvýšení počtu vozidel v místě sjezdu do sídliště Zličín.
12. Dle žalovaného není žalobci bráněno v přístupu k jeho nemovitostem, který je možný z Nedašovské ulice. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce, že výkon jeho vlastnických práv musí vždy převážet nad námitkami MČ Praha-Zličín, která dle žalovaného svým postojem jednoznačně chrání veřejný zájem. Třebaže již k povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci není nutný souhlas vlastníka dotčené komunikace, ke stanovisku vlastníka je nutné přihlédnout. Jelikož prvostupňový orgán neshledal žádný jiný veřejný zájem, na jehož základě by se měl od nesouhlasných stanovisek MČ Praha-Zličín a TSK odchýlit, dospěl k závěru, že připojení nelze povolit pro rozpor s veřejným zájmem.

Další vyjádření stran

13. V replice žalobce uvedl, že mu v přístupu k jeho pozemkům brání chodník při místní komunikaci Nedašovská ohraničený vysokým obrubníkem, nadto se MČ Praha-Zličín snaží žalobci znemožnit i tento přístup, a to umístěním zbytečného zábradlí na chodníku před pozemky žalobce, přičemž soud již zrušil dvě nezákonná opatření obecné povahy Úřadu městské části Praha 17, načež bylo od této snahy upuštěno. Ve zbytku repliky pak žalobce zopakoval argumenty předestřené již v žalobě.

Posouzení žaloby soudem

14. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
15. Podle § 10 odst. 4 písm. b) ZPK, ve znění do 31. 12. 2017, *příslušný silniční správní úřad si před vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá stanovisko vlastníka dotčené pozemní komunikace, (...) jedná-li se o dálnici, též závazné stanovisko Ministerstva vnitra, v ostatních případech závazné stanovisko Policie České republiky.*
16. Soud se předně zabýval otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006). Jak judikoval již Vrchní soud v Praze [viz rozsudek ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92 (SJS 27/0; SP 27/1994)], z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého

rozhodnutí, proč považuje skutečnosti přdestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a – v případě rozhodování o relativně neurčité sankci – jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Nutno též zdůraznit, že dle ustálené judikatury tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů z hlediska soudního přezkumu jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25).

17. Soud konstatuje, že prvostupňové i napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti, a to pro nedostatek důvodů. Prvostupňové rozhodnutí uvádí, že MČ Praha-Zličín ve svém stanovisku „svým postojem jednoznačně chrání veřejný zájem“, aniž by tento veřejný zájem specifikovalo (neexistuje totiž žádný „obecný“ veřejný zájem), a aniž by návazně na to uvedlo podrobnosti, čím je případně tento veřejný zájem ohrožen, a poměřilo jej s chráněnými zájmy žalobce, popř. i jinými veřejnými zájmy. Uvádí-li prvostupňové rozhodnutí, že je presumován (nijak nedefinovaný) vážný objektivní důvod nesouhlasu vlastníka komunikace, pak soud konstatuje, že prvostupňový orgán neuvedl, na čem tuto presumpci (právní domněnku) zakládá, neboť právní domněnku může založit toliko zákon. Stejně tak není z prvostupňového rozhodnutí patrné, z jakého důvodu by bylo možné překonat nesouhlas vlastníka pozemní komunikace s připojením jediné při existenci jiného veřejného zájmu.
18. Co se týče otázky veřejného zájmu, soud v projednávané věci shledává jediný, a to na bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 78/2011-58, bod 12). Soud má shodně s žalobcem za to, že jeho strážcem je Policie ČR a její závazné stanovisko, neboť je k tomu odborně způsobilá [srov. např. § 16 odst. 2 písm. b) ZPK].
19. Soud konečně přisvědčuje i námitce žalobce, že se prvostupňový orgán obrátil na subjekty odlišné od vlastníka předmětné komunikace. Dikce § 10 odst. 4 písm. b) ZPK, ve znění do 31. 12. 2017, ukládá vyžádat stanovisko vlastníka pozemní komunikace, což ovšem prvostupňový orgán fakticky neučinil. Obrátil se sice na hlavní město Prahu, které však odmítlo stanovisko poskytnout s tím, že předmětná komunikace není v jeho správě; tomuto stanovisku se ostatně podivuje i prvostupňový orgán. Jedná se tak o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], poněvadž prvostupňový orgán neopatrnil jeden z obligatorních podkladů rozhodnutí, resp. neučinil vše pro jeho opatření, když se spokojil s vágním vyjádřením vlastníka. Prvostupňový orgán měl v tomto případě opakovaně vyzvat vlastníka ke sdělení stanoviska, popř. k upřesnění, na jakém podkladě má za to, že předmětné stanovisko je oprávněn podat jiný subjekt než vlastník.

Závěr

20. Jelikož soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, zrušil napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s., a protože se tyto vady plně projevíly již v prvostupňovém rozhodnutí, zrušil soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. též prvostupňové rozhodnutí. Dále soud vrátil věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém budou žalovaný a prvostupňový orgán vázáni právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

21. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání nebo návrh ve věci samé - žaloba) a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč. Soud nepřiznal náhradu nákladů za repliku žalobce ze dne 14. 10. 2020, neboť pouze opakovala argumenty obsažené v žalobě. Celkem tak náklady řízení činí 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejbližze 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 30. listopadu 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu