



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: **L. U.**
bytem X
zastoupen Mgr. Ing. Davidem Veselým, advokátem
sídlem Žitavského 496, 156 00 Praha 5

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **A. U.**
bytem X
zastoupena Mgr. Ing. Davidem Veselým, advokátem
sídlem Žitavského 496, 156 00 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí žalovaného** ze dne 14. 8. 2018, č. j. 107271/2018/KUSK, sp. zn. SZ 062328/2018/KUSK ÚŠŘ/Gr

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2018, č. j. 107271/2018/KUSK, sp. zn. SZ 062328/2018/KUSK ÚŠŘ/Gr, a usnesení Městského úřadu Jesenice

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

ze dne 11. 4. 2018, č. j. MěÚj/04772/2018/Tu, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů částku 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Ing. Davida Veselého, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Průběh správního řízení

1. Dne 9. 8. 2017 podali žalobce a osoba zúčastněná na řízení (dále společně též jen „žadatelé“) k Městskému úřadu J. (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost podle § 94a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 8. 2017 (dále jen „stavební zákon“), o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. X v katastrálním území J. u P. (dále jen „stavba“).
2. Do správního spisu bylo založeno podání Ing. K. V. ze dne 17. 5. 2017 o tom, že se přihlašuje jako účastník řízení do všech v budoucnu projednávaných vyjmenovaných řízení, mj. územních a stavebních, která se týkají vyjmenovaných pozemků, mj. pozemku parc. č. X. K tomuto podání Ing. V. připojil jednak smlouvu o podmínkách výstavby technické infrastruktury v lokalitě J. L. a úhradě kompenzačního příspěvku na vybudování základní infrastruktury obce ze dne 2. 9. 2005, uzavřenou mezi obcí J. a manžely Ing. K. V. a J. V. (dále jen „smlouva z roku 2005“), jednak kolaudační rozhodnutí Městského úřadu Č. ze dne 3. 6. 2010, kterým bylo povoleno užívání stavby „Místní komunikace – lokalita L.“.
3. Dne 8. 9. 2017 správní orgán I. stupně vyzval žadatele, aby ve lhůtě 60 dnů od doručení, následně k žádosti žadatelů prodloužené do 30. 1. 2018, doplnili žádost mj. o souhlas s připojením pozemku stavby na přilehlou komunikaci od vlastníka tělesa komunikace Ing. K. V. (dále také jen „souhlas s připojením“) s odkazem na vyjádření města J. ze dne 21. 6. 2017, které uvedlo, že souhlasí (za podmínek uvedených ve vyjádření) s připojením nemovitosti k místní komunikaci ulice Návětrná na pozemku č. X, ale upozorňuje, že město J. je pouze vlastníkem samotného pozemku parc. č. X, nikoliv komunikace, a že před zahájením prací je třeba získat souhlas vlastníka tělesa komunikace, Ing. V..
4. Podáním ze dne 17. 1. 2018 žadatelé svoji žádost doplnili a předložili další požadované podklady. Ohledně souhlasu s připojením požádali o další prodloužení do 30. 4. 2018 s odůvodněním, že Ing. V. byl dne 17. 9. 2017 vyzván, aby předal komunikaci zkolaudovanou již v roce 2010 městu J.. Podáním ze dne 23. 2. 2018 žadatelé doplnili vyjádření Městského úřadu J. jako silničního správního úřadu ze dne 23. 10. 2017, z něhož se podává, že komunikace na pozemku parc. č. X není zařazena do kategorie místní komunikace. Dále doplnili sdělení Městského úřadu Č., z něhož se podává, že na pozemku parc. č. X a dalších čtyřech pozemcích byla povolena stavba s názvem „Místní komunikace – lokalita L., nicméně že rozhodnutí o zařazení této komunikace do kategorie místní komunikace vydáno nebylo. Jde tedy stále o veřejnou účelovou komunikaci. Žadatelé dále předložili souhlas města J. ze dne 21. 2. 2018, č. j. MěÚJ/02590/2018, sp. zn. MěÚJ/02590/2018/01, s připojením stavby na místní komunikaci – ulici N.. V tomto souhlasném stanovisku města je již na rozdíl od stanoviska ze dne 21. 6. 2017 vyjádřen názor, že město je vlastníkem nejen pozemku, ale rovněž účelové komunikace, která je

jeho součástí.

5. Správní orgán I. stupně nařídil na den 14. 3. 2018 konání ústního jednání k projednání předložených dokladů ohledně tělesa komunikace na pozemku parc. č. X. O jednání uvědomil Ing. V., město J. a Městský úřad J. jakožto silniční správní úřad. V průběhu jednání vyplynulo, že zatímco město J. má za to, že stavba komunikace splývá s pozemkem, jehož je město vlastníkem, Ing. V. je toho názoru, že vlastníkem tělesa pozemní komunikace je on a má za to, že město nemůže udělit souhlas s napojením na tuto komunikaci. Správní orgán I. stupně setrval na požadavku doložení souhlasu s připojením od Ing. V.. Žalobce ve svých dvou podáních ze dne 15. 3. a ze dne 28. 3. 2018 vyjádřil nesouhlas s požadavkem správního orgánu I. stupně na doložení souhlasu s připojením jako odporujícím právním předpisu, dále zpochybnil samotné účastenství Ing. V. s poukazem na § 109 stavebního zákona, dále žalobce poukázal na to, že nebyl k ústnímu jednání přizván, stejně jako nebyl přizván zástupce Městského úřadu Č. jako silničního správního úřadu příslušného v otázkách týkajících se účelových komunikací, kterou předmětná komunikace na pozemku parc. č. X je. Žalobce vyslovil názor, že zcela postačí doložený souhlas města J., které je vlastníkem předmětného pozemku, a tudíž i komunikace, která je jeho součástí. V této souvislosti poukázal i na to, že v katastru nemovitostí není vlastnické ani jiné věcné právo Ing. V. ve vztahu k předmětné komunikaci zapsáno.
6. Usnesením ze dne 13. 4. 2018, č. j. MěÚJ/04772/2018/Tu, sp. zn. SÚ/10144/2017/Tu (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), správní orgán I. stupně řízení o žádosti žadatelů zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní orgán I. stupně v odůvodnění uvedl, že žádost měla i jiné vady, k jejichž odstranění však již žadatele nevyzýval, neboť zjistil rozpor s obecnými podmínkami pro využívání území, který brání žádosti vyhovět. Ze smlouvy z roku 2005 správní orgán I. stupně dovodil, že Ing. V. je vlastníkem tělesa předmětné komunikace, a tedy i účastníkem řízení. Dále správní orgán uvedl, že odkazy města J. na judikaturu Nejvyššího soudu pro něj nejsou relevantní, když má za to, že těleso komunikace dosud nebylo městu J. předáno, a tudíž je jeho vlastníkem stále Ing. V.. Vlastnictví či spoluvlastnictví Ing. V. dovodil rovněž z kolaudačního rozhodnutí na předmětnou komunikaci vydaného Městským úřadem Černošice dne 3. 6. 2010. Není-li souhlas s připojením od Ing. V. doložen, stavba nesplňuje požadavek § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“).
7. Proti tomuto rozhodnutí podali žadatelé odvolání, v němž namítali, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť nebylo zdůvodněno, z jakých skutečností dovozuje správní orgán I. stupně vlastnictví Ing. V. k předmětné komunikaci a o ustanovení kterého právního předpisu se opírá povinnost stavebníka získat souhlas se stavbou od majitele přístupové komunikace. Nadto dle žadatelů taková povinnost z právních předpisů nevyplývá, protože jsou nezákonné jak výzvy, podle nichž měli žadatelé takový souhlas předložit, tak prvostupňové rozhodnutí. Dále žadatelé zpochybnili, že by se vlastnictví Ing. V. mohlo zakládat na smlouvě, kterou uzavřel v roce 2005 s tehdejší obcí J.. Dle žadatelů předmětná komunikace jako účelová komunikace existovala již v 90. letech minulého století, tedy ještě předtím než byl upraven její povrch. Ing. V. nebyl vlastníkem předmětné komunikace ani v roce 1995, ani v roce 2005 a nemohl se stát jejím vlastníkem jen proto, že upravil její povrch. Žadatelé zpochybnili rovněž závěr

správního orgánu I. stupně, že připojení na veřejnou komunikaci mohou realizovat přes vlastní pozemek parc. č. X, když v těsném sousedství s pozemkem, na němž má stavba vzniknout, je desítky let veřejně přístupná pozemní komunikace.

8. O odvolání žadatelů rozhodl žalovaný ve výroku citovaným rozhodnutím ze dne 14. 8. 2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že jej zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že důvodem zastavení řízení bylo nedoplnění podání o prokázání splnění požadavku § 20 odst. 4 vyhlášky, tj. prokázání dopravního napojení na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Ke stavbě bez souhlasu vlastníka tělesa komunikace není zajištěn přístup a příjezd. Na skutečnost, že těleso komunikace je ve vlastnictví Ing. K. V., byli žadatelé výslovně upozorněni městem J. ve vyjádření ze dne 21. 6. 2017. Pokud se proti požadavku správního orgánu I. stupně na doložení souhlasu Ing. V., resp. proti usnesení, jímž bylo řízení z tohoto důvodu přerušeno, neodvolali, zjevně tento požadavek akceptovali. K zásahu do tělesa komunikace musí dojít, a jak stavební zákon, tak občanský zákoník vyžadují v takovém případě smlouvu, resp. souhlas vlastníka stavby s takovým zásahem.
9. Vlastnické právo Ing. V. pro těleso komunikace žalovaný dovodil ze smlouvy z roku 2005, dále z rozhodnutí o umístění stavby komunikace mj. na pozemku X ze dne 1. 2. 2006, ze stavebního povolení pro tutéž komunikaci ze dne 1. 6. 2006 a kolaudačního rozhodnutí ze dne 3. 6. 2010. Dle žalovaného se účelová komunikace, kterou původně tvořila uježděná vrstva prašné cesty, posunula na povrch později provedeného asfaltového tělesa. Pokud nedošlo protokolárně k předání tělesa komunikace městu J., zůstalo ve vlastnictví Ing. V.. Nutnost doložení souhlasu vlastníka tělesa komunikace dovodil žalovaný z § 86 odst. 2 písm. a), resp. odst. 3 stavebního zákona. Současně dodal, že vlastnické právo Ing. V. nelze omezit, neboť to je možné jen ve veřejném zájmu, a nikoli v soukromém zájmu žadatelů.

II. Obsah žaloby

10. Soud předesílá, že žalobu podali původně oba žadatelé. Soudní poplatek za žalobu nicméně zaplatil toliko žalobce, v důsledku čehož bylo řízení o žalobě A. U. zastaveno a rozhodnuto o nákladech řízení ve vztahu k této původní žalobkyni. A. U. současně k výzvě soudu oznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.
11. Žalobce po stručné rekapitulaci podstaty věci uvádí, že nesouhlasí s tím, jak právně věc posoudily správní orgány. Žalobce má za to, že splnil veškeré požadavky kladené stavebním zákonem, pokud jde o připojení stavby k předmětné místní komunikaci, když doložil stanovisko vlastníka veřejné dopravní a technické infrastruktury. Požadavek na doložení souhlasu Ing. V., kterého správní orgány mají za vlastníka tělesa komunikace, nemá oporu v zákoně, a je tak v rozporu s principem vyjádřeným v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobce činí sporným závěr správních orgánů o vlastnickém právu Ing. V. k tělesu předmětné komunikace rovněž s ohledem na stav zápisu v katastru nemovitostí, kde je jako vlastník pozemku parc. č. X zapsáno město J.. Současně není z katastru patrné, že by na tomto pozemku byla evidována jakákoli stavba. Případné spory o vlastnictví mezi třetími subjekty nemůžou jít k tíži žalobce, neboť ani není jejich účastníkem.
12. Pokud jde o otázku vlastnictví veřejných komunikací, poukazuje žalobce na to, že není určeno smluvně, ale zákonem o pozemních komunikacích. Dle tohoto zákona veškeré místní komunikace jsou ve vlastnictví obce, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Pouze ve vztahu k účelovým komunikacím zákon připouští možnost vlastnictví

fyzické či právnické osoby. V daném případě je komunikace na pozemku parc. č. X ve všech dostupných veřejných dokumentech (od kolaudačního souhlasu až po stanovisko města J. ze dne 21. 2. 2018) označována za místní komunikaci. Žalobce je přesvědčen o tom, že rozdělení komunikací do jednotlivých kategorií je dáno již zákonem a nedochází k němu až na základě právního aktu správního úřadu. Není proto ani patrné, z čeho pramení závěr správních orgánů o povaze předmětné komunikace jako komunikace účelové.

13. V otázce vlastnictví účelové komunikace odkazuje žalobce na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011. Z judikatury Nejvyššího soudu podle něj jednoznačně vyplývá, že v případě účelové komunikace se na rozdíl od místní komunikace nejedná o samostatnou nemovitou věc ve smyslu občanskoprávních předpisů. Vybudovat pozemní komunikaci jako samostatnou stavbu je tak s ohledem na výše uvedené možné pouze na základě práva stavby nebo na základě zřízení věcného břemene rozhodnutím příslušného správního orgánu. Žalobce poukazuje i na odlišný právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2011, č. j. 5 As 62/2008 - 59, nicméně má za to, že tento závěr by neměl být brán jako kategorický, neboť je třeba vždy zohlednit konkrétní okolnosti jednotlivého případu. V předmětné věci je dle žalobce nutné pozemek parc. č. X považovat za hlavní věc, jejíž zpevnění realizované Ing. V. představuje pouhou úpravu jejího povrchu, která plnění dominantní funkce pozemku pouze podporuje a vylepšuje. Je tedy i při tomto výkladu třeba na předmětnou komunikaci pohlížet jako na pouhou součást pozemku ve smyslu § 120 odst. 1 starého občanského zákoníku, jak to učinil i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 5 As 62/2008 - 59. Žalobce navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a žádá přiznat náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

14. Vyjádření žalovaného spočívá pouze v doslovném převzetí podstatné části odůvodnění napadeného rozhodnutí a soud jej tedy dále blíže nerozvádí, neboť způsob, jakým se žalovaný vypořádal s odvolacími námitkami žalobce je uveden již výše. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, náhradu nákladů řízení nepožadoval.
15. Osoba zúčastněná na řízení se k věci nevyjádřila.

IV. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
17. Soud rozhodl o žalobě bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce ani žalovaný k výzvě soudu nesdělili, že by s projednáním věci bez jednání nesouhlasili. Jejich souhlas se tak podle citovaného ustanovení presumuje.

V. Posouzení věci soudem

18. Správní orgány s odkazem na § 20 odst. 4 vyhlášky řízení o žádosti zastavily, protože žalobce nedoložil souhlas Ing. V., kterého považovaly za vlastníka předmětného „tělesa komunikace“, s připojením pozemku. Podstatou žaloby je přesvědčení žalobce, že souhlas udělený městem J. byl dostačující k připojení stavby na předmětnou komunikaci na pozemku parc. č. X a požadavek správních orgánů na doložení souhlasu od Ing. V. byl

nezákonný.

19. Žaloba je důvodná.
20. Podle § 94a odst. 1 stavebního zákona podá-li žadatel žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení a připojí společnou dokumentaci, je zahájeno společné územní a stavební řízení. Společná dokumentace musí splňovat požadavky na dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí a požadavky na projektovou dokumentaci pro vydání stavebního povolení. Na obsah žádosti o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení se přiměřeně použijí ustanovení o žádosti o vydání územního rozhodnutí a žádosti o stavební povolení.
21. Podle § 86 odst. 2 stavebního zákona k žádosti o vydání územního rozhodnutí žadatel připojí
 - a) doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn; tyto doklady se připojují, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem,
 - b) závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů, nevydává-li se koordinované závazné stanovisko podle § 4 odst. 7 nebo o závazné stanovisko vydávané správním orgánem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí,
 - c) stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem,
 - d) smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury nebo plánovací smlouvu, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury,
 - e) dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, výkresovou dokumentaci a dokladovou část.
22. Podle § 86 odst. 3 stavebního zákona jestliže žadatel nemá vlastnické právo, smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předloží souhlas jejich vlastníka; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit.
23. Podle § 110 odst. 2 písm. e) stavebního zákona stavebník k žádosti o stavební povolení připojí stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem.
24. Podle § 20 odst. 4 vyhlášky stavební pozemek [§ 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] se vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním a základovými poměry, umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel a aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci.
25. Již aplikace § 20 odst. 4 vyhlášky správními orgány je nesprávná. Citované ustanovení dopadá na vymezování pozemků (tj. fázi územního plánování), nikoliv na vlastní umísťování staveb územním rozhodnutím, o což jde v tomto případě. V daném případě připadá v úvahu aplikace § 23 odst. 1 vyhlášky, který vyžaduje, aby byly stavby umísťovány tak, aby bylo umožněno jejich napojení mj. na pozemní komunikace, přičemž

takové připojení musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2012, č. j. 47 A 18/2012 - 98).

26. Žalovaný krom § 20 odst. 4 vyhlášky odkázal také na § 86 odst. 2 písm. a) a odst. 3 stavebního zákona, k čemuž uvedl, že je jednoznačné, že napojení stavebního pozemku na pozemní komunikaci představuje zásah do tělesa komunikace, proto je v souladu s citovanými ustanoveními nutné doložit právo založené smlouvou či souhlas vlastníka komunikace.
27. Ani § 86 odst. 2 písm. a) a odst. 3 stavebního zákona, na které odkazuje žalovaný, však nejsou ve věci relevantní. Tato ustanovení se týkají ověření vlastnického či jiného práva umožňujícího provést stavbu na pozemku, na kterém žadatelé chtěli postavit rodinný dům, tedy pozemku parc. č. X. O vlastnickém právu žadatelů k tomuto pozemku však nebylo sporu a tato ustanovení se nijak netýkají podstaty sporu v této věci.
28. Správní orgány tedy ve věci aplikovaly nesprávná ustanovení.
29. Relevantní ve věci jsou § 86 odst. 2 písm. c) a § 110 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, podle kterých je žadatel (stavebník) povinen k žádosti přiložit stanoviska vlastníků veřejné dopravní infrastruktury k možnosti a způsobu napojení.
30. Žadatel je povinen předložit stanovisko vlastníků veřejné dopravní infrastruktury, nikoliv tedy nutně souhlas, jak bez zákonné opory konstatovaly správní orgány, přičemž je třeba zdůraznit, že se nejedná o závazné stanovisko jako například v § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.
31. Další pochybení správních orgánů tedy spočívalo v tom, že bez zákonné opory od žadatelů vyžadovaly souhlas, ačkoliv dle citovaných ustanovení je povinností žadatele přiložit stanovisko vlastníka veřejné dopravní infrastruktury. Tato povinnost je tedy splněna i případným předložením nesouhlasného stanoviska.
32. Naopak žalobce se mýlí, když uvádí, že rozdělení komunikací do jednotlivých kategorií je dáno zákonem a nedochází k němu až právním aktem správního úřadu. Z § 3 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jednoznačně vyplývá, že předpokladem pro zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice či místní komunikace, je rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu [srov. § 40 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích]. Pouze účelové komunikace vznikají splněním zákonných kritérií, aniž by o tom bylo nutné vydávat správní rozhodnutí. Ze správního spisu vyplývá, že takové rozhodnutí o zařazení vydáno nebylo, tudíž skutečně nejde o místní komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích (třebaže je tak v některých rozhodnutích označována).
33. Ve věci však není rozhodující otázka, zda je předmětná komunikace místní či účelovou z hlediska veřejnoprávních předpisů, ale kdo je vlastníkem této komunikace dle soukromoprávních předpisů.
34. Správní orgány vycházely z toho, že pozemek parc. č. X a samotná komunikace jsou dvě samostatné věci s dvěma různými vlastníky (pozemek vlastní město J., komunikaci Ing. V.)
35. Při posouzení této otázky soud vycházel z nedávného rozsudku Nejvyššího správního

soudu ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 As 145/2020 - 56, na jehož podrobné odůvodnění krajský soud odkazuje, který po analýze dosavadní judikatury nejvyšších soudů dospěl k závěru, že je možné, aby pozemek a na něm se nacházející komunikace představovaly dvě samostatné věci. Současně se vypořádal se závěry rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 766/2011, na který odkazuje žalobce (viz odst. 34–39 rozsudku Nejvyššího správního soudu).

36. Úsudek správních orgánů o tom, že se jedná o dvě samostatné věci, je tedy obecně přípustný. Nicméně v tomto případě nebyl dostatečně odůvodněn. Správní orgány zřejmě vycházely z toho, že komunikace byla předmětem smlouvy ze dne 2. 9. 2005, rozhodnutí o umístění stavby, stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí (viz str. 3 napadeného rozhodnutí). Zde je však nutno zdůraznit, že „[s]ama existence stavebního povolení, resp. kolaudačního rozhodnutí pak nemá vliv na posouzení toho, zda je předmětná zpevněná asfaltová plocha stavbou v občanskoprávním smyslu či nikoliv. Rovněž skutečnost, že s ní bylo nakládáno jako se samostatnou věcí, na její právní povaze ničeho nemění.“ (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4051/2015).
37. Posouzení toho, zda komunikace představuje součást pozemku či samostatnou věc se odvíjí od toho, „zda stavba může být samostatným předmětem práv a povinností, a to s přihlédnutím ke všem okolnostem věci, zejména k tomu, zda podle zvyklostí v právním styku je účelné, aby stavba jako samostatná věc byla předmětem právních vztahů, a také se zřetelem k jejímu stavebnímu provedení. Významným hlediskem je, zda lze vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba; pokud takové vymezení možné není, půjde zpravidla o součást pozemku“. Tato obecná kritéria pak Nejvyšší soud aplikoval takto: „V projednávané věci právní předchůdce žalované na pozemcích vlastněných žalobci vybudoval účelovou pozemní komunikaci tvořenou několika konstrukčními vrstvami zakončenými vrstvou asfaltu sloužící jako příjezdová komunikace k dobývacímu prostoru provozovanému žalovanou (uvedené skutkové závěry nejsou dovolatelkou zpochybňovány). Vzhledem ke stavebnímu provedení tělesa účelové komunikace, kdy nedošlo toliko k určitému zpevnění či ztvárnění pozemku, nýbrž k výstavbě asfaltové vozovky dobře odlišitelné od samotného pozemku, a významu vybudovaného tělesa komunikace, jímž není podpořit či vylepšit dominantní funkce pozemků vlastněných žalobci, nýbrž umožnit žalované komunikační spojení s jejím provozem, je přitom zřejmé, že stavba tělesa účelové komunikace vybudovaná právním předchůdcem žalované má charakter samostatné (od pozemků žalobců odlišné) nemovité věci. Vymezení tělesa účelové komunikace jako samostatného předmětu práv a povinností je v posuzovaném případě účelné též z hlediska úpravy vzájemných práv a povinností mezi vlastníky předmětných pozemků a žalovanou jakožto výlučnou uživatelkou účelové komunikace (komunikace je na svém počátku osazena uzamykatelnou závorou). Jelikož těleso dotčené účelové komunikace vybudoval právní předchůdce žalované, jenž k němu nabyl vlastnické právo zhotovením nové věci, dospěl odvolací soud ke správnému závěru, že vlastníci tělesa dotčené účelové komunikace je žalovaná, coby jeho právní nástupkyně“. (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 28 Cdo 2155/2012).
38. Ústavní soud v právní větě k nálezu ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. III. ÚS 2280/18 vyslovil, že „[n]esplňuje-li výsledek stavební činnosti pojmové znaky stavby jako věci nemovité, je podle konstantní judikatury Ústavního soudu vlastníkem předmětné komunikace vlastník pozemku, na kterém se komunikace nachází (např. usnesení sp. zn. II. ÚS 1351/10). Aby posuzovaná účelová komunikace představovala věc nemovitou, konkrétně stavbu spojenou se zemí pevným základem, je v první řadě třeba, aby byla schopna být vůbec věcí z hlediska občanskoprávního (§ 118 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), tedy být "vymezitelným kusem vnějšího

světa" (náález sp. zn. II. ÚS 529/05), který tvoří samostatnou věc, nikoli součást věci jiné, v daném případě pozemku. O takový vymezitelný kus vnějšího světa nemůže jít tam, kde povrch pozemku byl zpracován navrstvením přírodních stavebních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba (např. u tenisového dvorce, u některých parkovišť apod.)."

39. K posouzení toho, kdy komunikace představuje součást pozemku a kdy je naopak samostatnou stavbou se vyjádřil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2011, č. j. 5 As 62/2008 - 59. Podle právní věty tohoto rozsudku: *„Pokud je stavební provedení účelové komunikace takové, že lze jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů“.*
40. Správní orgány v této věci při posuzování toho, zda komunikace představuje součást pozemku, či je samostatnou věcí, tato kritéria pominuly. Součástí odůvodnění jejich rozhodnutí nejsou úvahy o charakteru stavby s ohledem na její stavebně-technické provedení, o tom, zda je účelné, aby pozemní komunikace byla samostatnou věcí, ani o jejím vymezení v terénu. Bez tohoto posouzení však nelze spolehlivě určit, zda je komunikace součástí pozemku, či nikoliv. V tomto ohledu tedy správní orgány taktéž pochybily (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 145/2020 - 56, body 39 a 42).
41. Z výše uvedených důvodů soud proto pro nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a též pro jeho nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. S ohledem na to, že se popsane vady týkaly též prvostupňového rozhodnutí, kterým bylo řízení nezákonně zastaveno, soud přistoupil též ke zrušení tohoto rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Právním názorem soudu jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
42. V dalším řízení správní orgány v první řadě podrobně zhodnotí, zda předmětná komunikace představuje samostatnou věc, či je součástí pozemku parc. č. X, vlastněného městem J., a to ve světle výše citovaných kritérií.
43. Pokud dospějí k závěru, že předmětná komunikace je součástí pozemku či pozemků vlastněných výhradně městem J., je zřejmé, že žalobce požadavek § 86 odst. 2 písm. c) a § 110 odst. 2 písm. e) stavebního zákona na doložení stanoviska vlastníka veřejné dopravní infrastruktury splnil, neboť do spisu již doložil stanovisko města J..
44. Pokud dospějí k závěru, že komunikace představuje samostatnou věc, odlišnou od pozemku parc. č. X, budou se pochopitelně zabývat otázkou vlastnictví této komunikace a závěr o vlastníkovi či vlastnících této komunikace podrobně odůvodní. V tomto ohledu se jeví jako vhodné posoudit nejprve, kdo se stal originárním vlastníkem předmětné komunikace na základě jejího zhotovení. V případě nově zhotovované komunikace svépomocí je originárním vlastníkem ten, kdo stavbu uskutečnil s (právně relevantně projeveným) úmyslem mít ji pro sebe; v případě zhotovení komunikace na základě smlouvy o dílo jím bude objednatel zhotovované stavby. V tomto ohledu je jako relevantní jeví zmiňována smlouva z roku 2005, v níž jsou manželé V. označováni za investory. Pro úplnost nutno zdůraznit, že pro určení vlastnictví není rozhodné, komu bylo adresováno rozhodnutí o stavebním povolení (viz například rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1174/2001, či ze dne 27. 11. 2019, sp. zn. 22 Cdo 3691/2019).

V druhém kroku by se pak správní orgány měly zabývat tím, zda došlo smlouvou z roku 2005 či jiným způsobem k převodu tohoto vlastnického práva.

45. Pro úplnost soud poznamenává, že komunikace, stejně jako prakticky kterákoli jiná věc, může mít též několik spoluvlastníků. V tomto není srozumitelný dosavadní postup správních orgánů, které za vlastníka komunikace označily výhradně Ing. V., třebaže tento závěr opřely o listiny, kde jsou vedle Ing. V. uvedeny další osoby.
46. Dále soud konstatuje, že i případný nesouhlas takto zjištěného vlastníka s připojením pozemku žalobce není důvodem pro zastavení řízení, neboť podle § 86 odst. 2 písm. c) a § 110 odst. 2 písm. e) stavebního zákona je žadatel povinen předložit stanovisko vlastníka, nikoliv souhlas (viz výše). Zejména však soud zdůrazňuje, že v případě, že se jedná o pozemní komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, ať v podobě místní komunikace či v podobě veřejně přístupné účelové komunikace, jejich užívání je upraveno § 19 citovaného zákona, podle kterého za stanovených podmínek smí tyto komunikace užívat bez dalšího každý bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny. Jedná se o zákonné omezení vlastnického práva (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 7 As 188/2019 - 18, body 21–22). V tomto ohledu je též vhodné připomenout, že jednou z podmínek rozhodnutí o umístění stavby komunikace ze dne 1. 2. 2006 bylo, že „komunikace bude sloužit jako přístupová komunikace k budoucím rodinným domům na přilehlých pozemcích“, což se jeví být přesně tento případ.
47. Nad rámec přezkumu a zejména pro zajištění zákonnosti dalšího postupu správních orgánů soud apeluje na správní orgány, aby se v dalším řízení také důkladně zabývaly vymezením účastníků společného územního a stavebního řízení (viz § 85 a § 109 stavebního zákona). Takovým účastníkem je i případný vlastník veřejně přístupné účelové komunikace, která by měla sloužit jako příjezdová komunikace k pozemku (viz posledně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, body 24–25). Soud taktéž nad rámec žalobních námitek zdůrazňuje, že rozhodně nelze akceptovat postup správního orgánu prvního stupně, který ve věci nařídil podle § 49 odst. 1 správního řádu ústní jednání, aniž o něm ovšem žadatele či další účastníky řízení vyrozuměl, k jednání předvolal Ing. V., město J. a silniční správní úřad a v nepřítomnosti žadatelů věc projednával.

VI. Náklady řízení

48. Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za dva úkony právní služby (za převzetí věci a sepsí žaloby), u nichž sazba odměny činí 3 100 Kč za jeden úkon [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 6 200 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 600 Kč, celkem tedy 6 800 Kč, vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající 21 % DPH. Celková výše nákladů tak činí 11 228 Kč (3 000 + 6 800 + 1 428). Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Davida Veselého (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).
49. Výrokem III soud rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu na

nákladů řízení, neboť jí soud plnění žádných povinností, v souvislosti s nimiž by jí vznikly, neuložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 23. listopadu 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu