



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Milana Taubera ve věci

žalobce

Ing. J. S.

zastoupen advokátem doc. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc.
se sídlem Revoluční 24, Praha 1

proti

žalovanému

Krajský úřad Středočeského kraje

se sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti osob zúčastněných

1) T. K.

2) J. K.

3) Ing. P. S.

4) Ing. E. S.

všichni zastoupeni advokátkou Mgr. Marií Klinerovou
se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2010, sp. zn.: SZ 155589/2010/KUSK REG/Ru, č.j.: 182717/2010/KUSK

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2010, sp. zn.: SZ 155589/2010/KUSK REG/Ru, č.j.: 182717/2010/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 20.150,-Kč, k rukám zástupce žalobce doc. JUDr. Martina Kopeckého, CSc., advokáta, do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Říčany, odboru - Stavební úřad (dále též „stavební úřad“) ze dne 15. 7. 2010, sp. zn. 0071698/2009/Ma, č.j. 41212/2010/OSÚ/00029, jímž byly stavebníkovi R. S. [právnímu předchůdci osob zúčastněných na řízení 3) a 4)] povoleny stavební úpravy a přístavba rekreační chaty za účelem změny užívání na rodinný dům (dále jen „stavba“), na pozemku st. p. x, parc. č. x v katastrálním území J.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

2. V podané žalobě žalobce nejprve uvedl, že je v rozsahu jedné ideální poloviny spoluvlastníkem pozemku parc. č. x v kat. úz. J. (dále též „předmětný pozemek“ či „pozemek žalobce“), který se nachází v bezprostředním sousedství pozemku stavebníka, tj. pozemku parc. č. x v kat. úz. J.
3. Namítal, že žalobou napadeným rozhodnutím byl nezákonně, bez jeho souhlasu, zřízen přes předmětný pozemek přístup na stavebníkův pozemek. Uvedl, že dne 3. 3. 2010 stavební úřad vyzval stavebníka, aby předložil souhlas spoluvlastníků předmětného pozemku se zřízením přístupu přes jejich pozemek. Přestože tak stavebník neučinil, správní orgány jeho žádosti vyhověly.
4. Nesouhlasil s právním posouzením předmětného pozemku správními orgány jako veřejné účelové komunikace, neboť nikdy nebyl tímto způsobem užíván. Správní orgány dospěly k výše uvedenému právnímu názoru pouze na základě vyjádření Městského úřadu v Říčanech ze dne 24. 6. 2008, což nebylo závazné stanovisko. Nad to bylo ve vyjádření jednoznačně uvedeno, že předmětný pozemek není zařazen v pasportu místních komunikací. Žalobce v žalobou napadených rozhodnutích postrádal správní úvahu zabývající se vývojem či přeměnou pozemku na veřejnou účelovou komunikaci. Zdůraznil,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

že předmětný pozemek byl užíván toliko jeho spoluvlastníky a majiteli nemovitosti č. x, kteří mají historicky zakotvenou „služebnost cesty“ od poloviny 19. století.

5. Upozornil na to, že přístup stavebníka přes pozemek žalobce na stavbu, není jeho jediným možným přístupem. Poukázal na protokol Městského úřadu v Říčanech ze dne 11. 2. 2010, v němž bylo navrhováno rozšíření komunikace ve vlastnictví města na pozemky stavebníka, což ale stavebník odmítl.
6. Dále odkázal na rozhodnutí Městského národního výboru v Říčanech ze dne 17. 8. 1990, č.j. 1741/90/výst., ve znění rozhodnutí Okresního úřadu Praha – východ ze dne 14. 3. 1991, č.j. 713/2/90, kterým byla povolena stavba zahrádkářské chaty na pozemku stavebníka pouze, pokud bude vybudován volný pruh cesty o šířce 6 m na pravém břehu Vinného potoka tak, aby pozemek žalobce nebyl užíván jako přístupová komunikace. Žalobce správním orgánům vytkl, že se řádně nevypořádaly s touto, již odvoláním uplatněnou, námitkou.
7. Namítal, že správní orgány neprovedly ve správním řízení místní šetření, neboť pozemek žalobce není možné ani z technického ani z bezpečnostního hlediska užívat jako veřejnou účelovou komunikaci. Jedná se totiž o úzkou polní cestu, která nesplňuje podmínky (šíře min. 5,5 m) pro jednosměrnou nebo slepou komunikaci. Dále nelze cestu řádně udržovat, v zimních měsících je neprůjezdná, vozidla nemají možnost se vzájemně vyhnout či otáčet.
8. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odmítl veškeré žalobou uplatněné námitky a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
10. Zdůraznil, že právní posouzení předmětného pozemku jako veřejné účelové komunikace bylo správné. Poukázal na stanovisko Ministerstva dopravy, na vyjádření Městského úřadu v Říčanech, odboru správních agend a dopravy ze dne 24. 6. 2008 a na § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Konstatoval, že pozemek žalobce je evidován v katastru nemovitostí jako ostatní komunikace, a přestože není zařazen v pasportu místních komunikací, jde o veřejnou účelovou komunikaci. Ve správním řízení bylo zjištěno, že komunikace byla zakreslena v platném územním plánu města Říčany, přilehlé ulici byl přidělen název „V Úvoze“ a slouží jako přístupová komunikace k rodinným domům a přilehlým pozemkům. Stavební úřad a žalovaný v souladu s § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, konstatovaly, že navrhovaná stavba je napojena na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.
11. Vysvětlil, že rozhodnutí Okresního úřadu Praha – východ ze dne 14. 3. 1991 je zohledněno v platném územním plánu pro dotčenou lokalitu a navrhovaná stavba tak může být napojena na veřejně přístupnou pozemní komunikaci ve spoluvlastnictví žalobce. Zdůraznil, že žalobce se mohl vyjádřit ve schvalovacím procesu platného územního plánu. Připustil, že předmětný pozemek není zařazen do pasportu komunikací, přesto však je účelovou komunikací, neboť v katastru nemovitostí je zapsán jako ostatní komunikace a je zakreslen i v územním plánu jako komunikace.
12. Poukázal na stavebníkem doložený geometrický plán vyhotovený geometrickou kanceláří J. K., ověřený dne 11. 5. 2010 pod č.j. 76/2010 Ing. J. K. a potvrzen za Katastrální úřad pro Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Středočeský kraj, katastrální pracoviště Praha – východ, J. C. dne 21. 5. 2010. Geometrickým plánem byl zdokumentován skutečný stav jednotlivých pozemků, které jsou součástí pozemku stavebníka. Upozornil, že část účelové komunikace žalobce je tvořena i jinými pozemky, mj. i pozemkem stavebníka. Přičemž vlastníci jiných dotčených pozemků si navzájem zřídili věcné břemeno průchodu a průjezdu přes své pozemky.

13. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
14. Osoby zúčastněné na řízení č. 1 a č. 2 ve vyjádření k žalobě poukázaly na to, že lokalita, na níž se vztahuje žalobou napadené rozhodnutí, spadá do využití území OSM – obytné území malých sídel, sloužící především pro bydlení se zemědělským využitím přidružených zahrad s možností chovu drobných hospodářských zvířat. Je tedy určena pro stavby rodinných domů a bytových domů a doplňkové stavby pro chov hospodářských zvířat. Shodně se žalovaným uvedly, že žalobce měl své námitky uplatnit při tvorbě a připomínkování územního plánu obce.
15. Souhlasily s právním posouzením správních orgánů, že předmětný pozemek je veřejnou účelovou komunikací. Zdůraznily, že splňuje zákonnou definici účelové komunikace. Odmítly žalobcovu obranu, že předmětný pozemek užívá pouze jeho rodina, neboť sloužil i jiným osobám. V této souvislosti poukázaly na tvrzení žalobce, že od poloviny 19. století je jeho pozemek používán jako veřejná komunikace.
16. Závěrem shodně se žalovaným uvedly, že část veřejné účelové komunikace je tvořena i jejich pozemky, k nimž si se sousedy zřídili vzájemná věcná břemena průchodu a průjezdu.
17. Osoby zúčastněné na řízení pod č. 1 a 2 navrhly, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

Obsah správního spisu

18. Dne 23. 11. 2009 podal stavebník stavebnímu úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení a žádost o stavební povolení. Doložil projektovou dokumentaci vypracovanou v květnu 2009, v jejímž bodě 11.5 nazvaném „řešení dopravy“ bylo uvedeno, že pozemek stavebníka je napojen na přilehlou místní komunikaci ul. V Úvoze stávajícím vjezdem š. 4,5 m.
19. Městský úřad v Říčanech, odbor správních agend a dopravy ve vyjádření ze dne 24. 6. 2008, č.j. 11563/2008/od (dále též „stanovisko“), k zařazení pozemní komunikace parc. č. x v k.ú. J. uvedl, že předmětný pozemek není zařazen v pasportu místních komunikací Města Říčany a je veden jako veřejně přístupná účelová komunikace.
20. Z protokolu z veřejného ústního jednání ze dne 11. 2. 2010 vyplývá, že žalobce výslovně odkázal na své předchozí písemné vyjádření ze dne 25. 1. 2010 a opětovně poukázal na rozhodnutí ONV Praha-východ ze dne 14. 3. 1991 s tím, že navrhl možnost uzavření dohod o věcných břemenech o užívání dané cesty se všemi vlastníky přilehlých pozemků.
21. Žalobce dne 25. 5. 2010 zaslal stavebnímu úřadu písemné vyjádření, v němž vyslovil nesouhlas se stavebním záměrem stavebníka používat (jeho) sousední pozemek parc. č. x k.ú. J. jako přístupovou cestu k jeho domu. Zdůraznil, že se jedná o soukromý pozemek v osobním vlastnictví, ke kterému nelze zřídit užívací právo bez předchozí dohody s majitelem. Poukázal na to, že příjezdová cesta k parcele stavebníka byla původně součástí zahrádkářské kolonie a podle původní dokumentace byla vedena po levém břehu J. potoka. Žalobce doložil stavebnímu úřadu kopii rozhodnutí Okresního úřadu Praha – východ,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

referát životního prostředí a výstavby, ze dne 14. 3. 2011 z něž vyplývá, že stavební úřad povolil nástavbu zahrádkářské chaty na pozemku stavebníka, jen za podmínky, že po pravém břehu Vinného potoka bude ponechán volný pruh v šířce 6 m a že na pozemek stavebníka bude zajištěn přístup podél vodoteče přes zahrádku č. x, č. x a č. x v k.ú. J. Taktéž stanovil, že na hranici s pozemkem žalobce nebudou umístěna vrata a tento pozemek nebude užíván jako přístup k zahrádce č. 12 na pozemku stavebníka.

22. Ze zápisu z jednání ze dne 8. 6. 2010 vyplývá, že Ing. Ž. (druhá spoluvlastnice předmětného pozemku) shodně uvedla, že předmětný pozemek není obecně užívanou veřejnou cestou. Pripustila, že nejméně sto let slouží popisnému číslu 1 a násl. č.p. x, kterým byla vyznačena služebnost v katastru nemovitostí.
23. Dne 15. 7. 2010 stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby pro stavbu: stavební úpravy a přístavba rekreační chaty za účelem změny užívání na rodinný dům na pozemku st. p. x, parc. č. x v k.ú. J. Součástí rozhodnutí byla grafická příloha, na které byl výkres současného stavu území se zakreslením stavebního pozemku a požadovaným umístěním stavby. Zároveň vydal stavební povolení na výše uvedenou na stavbu. Stavební úřad zamítl námitky žalobce a Ing. Ž., tj. spoluvlastníků předmětného pozemku, kteří jednak nesouhlasili s užíváním předmětného pozemku jako veřejné účelové komunikace a dále požadovali, aby pozemek stavebníka měl zajištěn přístup podél Vinného potoka v souladu s rozhodnutím Okresního úřadu Praha-východ ze dne 14. 3. 1991.
24. Rozhodnutí bylo odůvodněno tak, že pozemek žalobce je v katastru nemovitostí veden jako ostatní plocha komunikace, dále je v platném územním plánu Města Říčany označen jako komunikace a je takto i reálně historicky užíván. Stavební úřad poukázal na § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., s tím, že účelové komunikace spadají do práva bezplatného užívání obvyklým způsobem a k obvyklým účelům, které lze omezit pouze povolením správního orgánu dle § 7 zákona č. 13/1997 Sb. Uvedl, že vyjádřením Městského úřadu v Říčanech ze dne 24. 6. 2008 bylo jasným způsobem stavebníkovi sděleno, že předmětný pozemek je pozemní komunikací vedenou jako účelová komunikace veřejně přístupná. Osvědčení bylo vydáno na základě znalostí místních poměrů, zejména okolností, že dotčená komunikace je užívána k přístupu a příjezdu k přilehlým nemovitostem v dané lokalitě. Konstatoval, že vlastníci pozemku, tj. i žalobce, existenci komunikace nepopírají, avšak s vydáním osvědčení příslušným správním úřadem nesouhlasí, a považují je za nezákonné.
25. K námitce žalobce o zajištění přístupu na pozemek stavebníka podél Vinného potoka v souladu s rozhodnutím Okresního úřadu Praha-východ ze dne 14. 3. 1991 uvedl, že v současné době je lokalita platným územním plánem zařazena do využití území – OSM – obytné území malých sídel, sloužící převážně pro bydlení se zemědělským využitím přidružených zahrad s možností chovu drobných hospodářských zvířat. Stavební úřad neurčuje využití území, nýbrž je povinen rozhodovat v souladu s platným územním plánem, jehož zadavatelem bylo v daném případě Město Říčany. Při projednávání územního plánu měli vlastníci předmětného pozemku možnost se vyjádřit. Poukázal na to, že přístupová komunikace je v některých místech umístěna i mimo hranice pozemku žalobce, jak vyplývá z ortofotomapy. Zdůraznil, že vlastníci komunikace, tj. žalobce, mají její těleso umístěno částečně na pozemcích jiných vlastníků, a to majitelů přilehlých pozemků, kteří si vzájemně zřídili věcná břemena průchodu a průjezdu. Stavební úřad je proto povinen chránit vlastnická práva všech. Přičemž v tomto případě bylo omezeno vlastnické právo stavebníka, neboť těleso komunikace na svém pozemku nesmí oplotit, Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

jinak by bylo zabráněno přístupu k dalším nemovitostem. Uvedl, že vlastníci předmětného pozemku nemohou bránit stavebníkovi v přístupu na jeho pozemek, protože jejich komunikace omezuje stavebníkovi užívat celý pozemek. K připojení ke komunikaci došlo v místě, kde je stavebník současně vlastníkem pozemku pod účelovou komunikací. Závěrem stavební úřad uvedl, že umístění stavby je v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací a vyhovuje obecním požadavkům na užívání území. Projektová dokumentace stavby splňuje obecné a technické požadavky na stavby.

26. O odvolání žalobce ze dne 6. 8. 2010, v němž argumentoval obdobně jako v podané žalobě, rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím tak, že je zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. V odůvodnění připustil, že zápis z jednání stavebního úřadu ze dne 8. 6. 2010 nesplňuje náležitosti § 18 stavebního řádu. Přesto tato nesprávnost a nevhodná forma protokolu nejsou důvodem ke zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí. Taktéž připustil, že stavební úřad dne 3. 3. 2010 vyzval stavebníka, aby doplnil svou žádost o souhlas vlastníků předmětného pozemku. Jejich souhlas však vzhledem k vyjádření Městského úřadu v Říčanech, odboru správních agend a dopravy ze dne 24. 6. 2008 nebyl potřebným, neboť příslušný orgán předmětný pozemek označil za veřejnou účelovou komunikaci. Žalovaný právní posouzení veřejné účelové komunikace založil na názoru Ministerstva dopravy ze dne 18. 4. 2007, zn. 306/2007-120-STSP/1, které na základě zjištění veřejného ochránce práv a žádosti o sjednocení postupu krajských úřadů vydalo právní názor k účelovým komunikacím. Dovodil, že předmětný pozemek tím, že je evidován v katastru nemovitostí jako ostatní komunikace, je zároveň veřejně přístupným. Konstatoval, že si ověřil, že předmětná komunikace je zakreslena v platném územním plánu Města Říčany, přičemž přilehlé ulici je přidělen název V Úvoze a slouží jako přístupová komunikace k rodinným domům a přilehlým pozemkům. Dále uvedl, že navrhovaná stavba má být realizována v lokalitě, kde je nemovitost stavebníků zařazena do využití územní OSM – obytné území malých sídel, sloužící převážně pro bydlení se zemědělským využitím přidružených zahrad s možností chovu drobných hospodářských zvířat. Je určena pro stavby rodinných domů a doplňkové stavby pro chov hospodářských zvířat. Souhlasil s názorem stavebního úřadu, že rozhodnutí Okresního úřadu Praha-východ ze dne 14. 3. 1991 již není zohledněno v platném územním plánu pro tuto lokalitu a navrhovaná stavba tak může být napojena na veřejně přístupnou pozemní komunikaci ve vlastnictví žalobce. Zdůraznil, že žalobce měl právo se vyjadřovat ke schvalovacímu procesu současného platného územního plánu v této lokalitě.

IV.

Řízení před Městským soudem v Praze

27. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 12. 2015, č.j. 5 A 18/2011-55 výrokem I. zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, výrokem II. rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení, a výrokem III. rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že stanovisko Městského úřadu v Říčanech ze dne 24. 6. 2008, č.j. 11563/2008/od není deklaratorním rozhodnutím o existenci, či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, neboť nebylo vydáno obcí v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 40 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích v rozhodném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Dále Městský soud v Praze poukázal na to, že správními orgány nebylo zjištěno, že by byl předmětný pozemek evidován v pasportu veřejně přístupných
- Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

účelových komunikací. Vzhledem k tomu Městský soud v Praze dospěl k názoru, že správní orgány neměly na jisto postavenou předběžnou otázku dle § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) o existenci přístupu ke stavbě stavebníka. Městský soud v Praze správním orgánům rovněž vytkl, že se nevypořádaly s námitkami žalobce, týkající se předmětného pozemku, a to, že tento nevykazuje technické parametry veřejné účelové komunikace; je využíván toliko jeho spoluvlastníky a vlastníky nemovitosti č. 37, kteří k němu mají zřízenou služebnost cesty; nebyl pro stavebníka nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebou. Rovněž se Městský soud v Praze neztotožnil s argumentací žalovaného ohledně překonání rozhodnutí Městského národního výboru v Říčanech ze dne 17. 8. 1990, č.j. 1741/90/výst. novým územním plánem Města Říčany, neboť územní plán nemá vypovídací hodnotu o existenci nebo vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Městský soud v Praze proto zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, neboť se správní orgány s otázkou týkající se povahy cesty na předmětném pozemku nevypořádaly dostatečně.

V.

Řízení před Nejvyšším správním soudem

28. Ke kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení 1) až 4), kterou napadly rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2015, č.j. 5 A 18/2011-55, Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 10. 2017, č.j. 2 As 43/2016-83 rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že zdejší soud procesně pochybil, jestliže nejednal s osobami zúčastněnými na řízení 3) a 4), které se staly na základě singulární sukcese vlastníky pozemku stavebníka. Dále Nejvyšší správní soud považoval za nezbytné rozřešit judikaturní rozkol týkající se právní povahy vyjádření (stanoviska, závazného stanoviska) příslušného silničního úřadu, tj. zdali se u konkrétního pozemku jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či nikoli. Spornou otázku tak postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 8. 2017, č.j. 2 As 43/2016-72 vyslovil, že vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“) a ani závazným stanoviskem, kterým by byl stavební úřad v řízení o umístění nebo povolení stavby vázán. Dále konstatoval, že jestliže přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, je stavební úřad povinen takovou otázku zkoumat jako předběžnou dle § 57 odst. 1 správního řádu.
29. Vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu byl zdejší soud při novém projednání věci vázán (§ 110 odst. 3 s.ř.s.).

VI.

Posouzení žaloby

1. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s.ř.s., jelikož účastníci s tímto rozhodnutím souhlasili.
2. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

3. Žaloba je důvodná.
4. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
5. Podle § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.
6. Podle § 19 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích, v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý využívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.
7. Podle § 9 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování a stavebního řádu ve znění rozhodném, rozhodnutí o umístění stavby dále obsahuje podmínky, kterými se zabezpečí napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.
8. Podstatou sporu v dané věci je právní posouzení pozemku žalobce správními orgány jakožto veřejné účelové komunikace.
9. Soud nejprve poukazuje na právní věty usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, č.j. 2 As 43/2016-72, které zní: „I. Vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu [§ 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb., nyní § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.] pro účely územního a stavebního řízení není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, resp. § 65 s. ř. s. samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví; nejedná se ani o závazné stanovisko dle § 40 odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 6. 2011, jímž by byl stavební úřad v řízení o umístění nebo povolení stavby vázán. II. Pokud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, je stavební úřad povinen tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.“.
10. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu dále v bodech [39] až [51] odůvodnění jmenovaného rozhodnutí uvedl následující: „[39] Na základě výše shrnutých kompetencí obecních úřadů rozšířený senát přistoupil k posouzení povahy a závaznosti vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu pro účely územního a stavebního řízení o zařazení pozemní komunikace. Sporné ve věci je, zda se jedná o samostatně přezkoumatelné rozhodnutí. V rámci komplexního posouzení vyvstává rovněž otázka, zda toto vyjádření svou povahou nemůže být závazným stanoviskem, případně, zda se nejedná o osvědčení (což předkládající senát dovozuje z § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).
[40] V žádosti o vydání stavebního povolení (§ 110 stavebního zákona) je stavebník povinen mimo jiné uvést napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu [viz § 5 písm. d) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu; nyní § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.].

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

[41] Při přezkumu žádosti o stavební povolení ve smyslu § 111 stavebního zákona stavební úřad přezkoumává podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda lze stavbu skutečně provést. Při tom ověřuje, zda jsou dány některé demonstrativně uvedené skutečnosti, mimo jiné se musí zabývat otázkou, zda je ke stavbě zajištěn příjezd [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. Ačkoli to zákon výslovně neuvádí, měl by stavební úřad postupovat tak, aby byla zaručena ochrana veřejného zájmu, což obecně vyplývá z § 2 odst. 4 správního řádu.

[42] V posuzovaném spojeném územním a stavebním řízení o povolení stavební úpravy a přístavby rekreační chaty za účelem změny užívání na rodinný dům byl stavební úřad povinen zkoumat, zda je stavba napojena na dopravní infrastrukturu a zda je k ní zajištěn přístup.

[43] V řízení byl stavebník stavebním úřadem vyzván k doplnění žádosti: „Doplňte žádost o tyto údaje a podklady: 1. vyjádření města Říčany, 2. souhlas majitelů pozemků (přístupová komunikace). Pokud nebudou nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno.“ Jakkoli to z textu výzvy nelze dovodit, zřejmě bylo míněno vyjádření Městského úřadu Říčany, jakožto příslušného silničního správního úřadu.

[44] Městský úřad Říčany s odkazem na § 40 odst. 4 a 5 zákona o pozemních komunikacích přípisem sdělil: „Pozemek v katastrálním území J. není zařazen v pasportu místních komunikací Města Říčany. Jedná se o pozemní komunikaci vedenou jako účelová komunikace veřejně přístupná. Majiteli pozemku jsou pan Ing. J. S. a paní Ing. D. Ž.“ Toto vyjádření Městského úřadu Říčany jako silničního správního úřadu, představuje úkon vydaný ve smyslu části čtvrté správního řádu (§ 154–§ 158).

[45] Správní řád v části čtvrté upravuje obecný procesní režim pro vydávání a také případnou nápravu (změnu nebo zrušení) takových úkonů správních orgánů, jejichž prostřednictvím správní orgány sice vykonávají působnost v oblasti veřejné správy; těmito úkony se však nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá (srov. § 67 odst. 1 správního řádu).

[46] Mezi typické úkony, jejichž provádění je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy, na kterou se vztahuje správní řád, patří osvědčení, vyjádření, ověření, či sdělení. Byť nejsou v § 154 výslovně uvedeny, spadají sem i registrační a evidenční úkony správních orgánů prováděné na základě zvláštních zákonů.

[47] Pod vyjádření ve smyslu § 154 správního řádu lze řadit i úkony označované v zákonech jako stanoviska, popř. posudky. Jsou zpravidla vydávány pro jiné orgány veřejné správy jako podklady pro správní rozhodnutí (viz § 50 odst. 1 správního řádu). Tato vyjádření, resp. stanoviska nejsou pro toho, komu jsou určena, zásadně závazná a vztahuje se na ně obecná zásada volného hodnocení podkladů rozhodnutí (§ 50 odst. 4 správního řádu). To je odlišuje od závazných stanovisek dotčených správních orgánů, která nejsou (samostatnými) rozhodnutími, jejichž obsah je však závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí.

[48] Posuzovaným vyjádřením městského úřadu nebylo rozhodováno o povaze, zařazení či vyřazení místní komunikace podle § 40 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, nebylo vedeno žádné správní řízení. Příslušný silniční úřad pouze uvedl, jakou povahu má dle jeho názoru určitá komunikace.

[49] Vyjádření sloužilo pouze jako informace. Nelze ho proto považovat za deklaratorní rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace. Jedná se proto o

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

úkon správního orgánu ve smyslu § 154 správního řádu, který není správním rozhodnutím dle § 67 správního řádu, ani rozhodnutím dle § 65 soudního řádu správního samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví.

[50] Posuzované vyjádření silničního správního úřadu nelze považovat ani za závazné stanovisko, které by bylo závazným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu (viz bod 37). Obsahem závazných stanovisek jsou vždy požadavky dotčených orgánů z hlediska jimi chráněných zájmů, např. aby stavba nestála v ochranném pásmu komunikace nebo nebránila výhledu na křižovatku. Přístupnost pozemku a povolované stavby z pozemní komunikace je požadavkem stavebních předpisů.

[51] Je proto v souladu s uplatněním zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu) povinností stavebního úřadu, pokud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.“

11. S ohledem na výše uvedené judikaturní závěry soud shodně s Nejvyšším správním soudem zdůrazňuje, že za situace, kdy ve věci přetrvávaly pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, byl stavební úřad povinen posoudit existenci přístupu jakožto předběžnou otázku dle § 57 správního řádu. Jelikož stavební úřad takto nepostupoval a v řízení nesprávně vycházel toliko z obsahu stanoviska Městského úřadu v Říčanech, odboru správních agend a dopravy ze dne 24.6.2008, č.j. 11563/2008/od, které nebylo deklaratorním rozhodnutím o existenci veřejně přístupné účelové komunikace ani závazným stanoviskem dotčeného orgánu, učinil závěr o zajištění přístupu ke stavbě v rozporu se zákonem.

VII.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

12. Soud tedy podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
13. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věta první s.ř.s., přitom rozhodl i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s.ř.s.). Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení.
14. Náklady, které žalobci v řízení před Městským soudem v Praze vznikly, jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 2.000,- Kč a náklady právního zastoupení za čtyři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, účast na ústním jednání dne 11. 12. 2015 a vyjádření ze dne 8. 2. 2018), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby před 1. 1. 2013 činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 2.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 2 x 2.100,- Kč = 4.200,- Kč, sazba odměny za jeden úkon právní služby po 1. 1. 2013 činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 2 x 3.100,- Kč = 6.200,- Kč, čtyřmi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 4 x 300,- Kč = 1.200,- Kč a

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

DPH ve výši 2.436,- Kč. Výše nákladů vzniklé žalobci v řízení před Městským soudem činí 16.036,- Kč.

15. Náklady, které vznikly žalobci v řízení před Nejvyšším správním soudem, jsou tvořeny náklady právního zastoupení za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 1 x 3.100,- Kč, jednu paušální částku ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 1 x 300,- Kč a DPH ve výši 714,- Kč. Výše nákladů vzniklé žalobci v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 4.114,- Kč.
16. Celková výše nákladů, které žalobci vznikly, činí 20.150,- Kč (tj. 16.036,- Kč + 4.114,- Kč). Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce doc. JUDr. Martina Kopeckého, CSc., advokáta.
17. Osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (dle § 60 odst. 5 s.ř.s.), k tomu ale v dané věci nedošlo.

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 nejbližší 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 7. března 2018

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.