

ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobkyně: **obec L.**,  
sídlem H, L.

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,  
sídlem Zborovská 11, Praha 5,

za účasti: 1. A, T., bytem X  
zastoupená Mgr. Karlem Tománkem, advokátem, sídlem Sokolská 505,  
Čerčany,

2. PhDr. M. J. bytem X,  
zastoupená JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, sídlem Kořenského  
1107/15, Praha 5,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2016, č. j. 012062/2016/KUSK,

**takto:**

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2016, č. j. 012062/2016/KUSK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení částku **4.000 Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

- 1 Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou s účinky podání ke dni 29. 2. 2016 se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2016, č. j. 012062/2016/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Mnichovice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 9. 2015, č. j. MUMN/5315/2015/vlat. Tímto rozhodnutím stavební úřad na žádost 2. osoby zúčastněné na řízení (dále jen „žadatelka“) umístil stavbu oplocení pozemku na pozemcích p. č. x v k. ú. L. (dále jen „stavba“).
- 2 Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí k námitkám žalobkyně uvedl, že v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně pověřil projednáním a rozhodnutím věci stavební úřad, neboť k tomuto postupu byly dány důvody podle § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dále uvedl, že ke změně využití pozemku p. č. x na ornou půdu se vyjadřoval silniční správní úřad, jeho rozhodnutí však bylo zrušeno a příslušné řízení dne 21. 5. 2015 zastaveno. V současné době již změna využití u ostatní komunikace na ornou půdu byla provedena a nedojde tedy k oplocení komunikace. Stavební úřad se podle žalovaného řádně zabýval přístupem k jednotlivým pozemkům a chatám a prokázal, že přístup přes pozemek žadatelky p. č. x není nutný. Zjistil, že k těmto nemovitostem se lze dostat po pozemcích p. č. x, které jsou v územním plánu určeny pro veřejně prospěšnou stavbu komunikace. Není důvod omezovat práva žadatelky jako vlastníka pozemku p. č. x podél lesa, neboť ke stejnému bodu je možné se dostat po místní komunikaci a pozemcích, které jsou v územním plánu pro komunikaci vymezeny. Z leteckých snímků na internetu je zřejmé, že v dané lokalitě jsou již komunikace využívány pro stavbu rodinných domů. V průběhu řízení nebyl vznesen žádný požadavek vlastníků pozemků, kteří měli právní zájem na zachování přístupu po pozemku p. č. x. Z Listiny základních práv a svobod a (blíže nespecifikovaných) rozsudků soudů plyne, že s omezením vlastnického práva spočívajícím ve strpění obecného užívání pozemní komunikace musí souhlasit dotčený vlastník. Vlastníci pozemků p. č. x byli účastníky řízení a svůj nesouhlas mohli projevit, avšak žádnou námitku ani odvolání nepodali. Šířka komunikace 4 m je pak dostačující pro příjezd, neboť podle § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o využívání území“), musí ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m. Požadavek žalobkyně na přerušení řízení z důvodu žaloby podané proti rozhodnutí o dělení a scelování pozemků a změně ve využití pozemků nelze akceptovat, neboť správní žaloba nemá odkladný účinek.
- 3 Žalobkyně v žalobě namítla, že vedoucí a ostatní úřední osoby působící na stavebním úřadu v Říčanech byly bez zákonných důvodů vyloučeny z projednání a rozhodnutí věci. Dále namítla, že v předchozím řízení žalovaný nerozhodl o výrocích IV. a V. rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 4. 2014, č. j. MUMN/1502/2014/vlat, přestože odvoláním napadla toto rozhodnutí v celém rozsahu. Konečně namítla, že na pozemcích p. č. x vede od nepaměti účelová komunikace, která umožňuje přístup k dalším pozemkům a chatám. Oplocením by došlo ke znemožnění příjezdu k nim. Závěr žalovaného, že přístup lze zajistit přes pozemky p. č. x, je nepodložený. Na

těchto pozemcích komunikace nikdy nebyla a není a jejich majitelé nejsou povinni s takovým využitím souhlasit. Šíře a tvar těchto pozemků navíc neumožňuje, aby byly použitelné pro příjezd.

- 4 Žadatelka jako 2. osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě uvedla, že ze žaloby není zřejmé, jaká práva žalobkyně byla napadeným rozhodnutím dotčena. Dále konstatovala, že komunikace na pozemcích žadatelky vznikla za doby nesvobody, kdy vlastníci nemohli ovlivnit záměr státu. Zda žadatelka věděla o faktické existenci komunikace v době, kdy příslušné pozemky získala, je nerozhodné pro posouzení, zda na nich nyní existuje veřejně účelová komunikace. Ze skutečnosti, že ideální polovina historického pozemku p. č. x byla žadatelce vydána restitucí, plyne, že na jeho užívání dopadají závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, publ. pod č. 2, sv. 48 Sb. ÚS (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)). Sdělením žadatelky, že není v jejím zájmu, aby tento pozemek byl nadále užíván jako veřejně přístupná účelová komunikace, byl jeho status vymezen. Žadatelka měla záměr nabídnout žalobkyni část svých pozemků k řešení jí deklarovaného komunikačního problému. Sami vlastníci dotčených chat se však o řešení dopravy k nim nezajímali, na výzvy žadatelky zareagovali až v roce 2014 a po provedení oplocení v roce 2016. Dále žadatelka uvedla, že během řízení o napadeném rozhodnutí Obecní úřad L. rozhodl o prohlášení pozemku p. č. x za veřejně přístupnou účelovou komunikaci a žalobkyně ji následně nechala zapsat do registru územní identifikace adres a nemovitostí jako ulici „N. K.“. Toto rozhodnutí bylo zrušeno v rámci soudního přezkumu a příslušné řízení bylo Obecním úřadem L. zastaveno. Údaje v registru však nebyly obcí opraveny. Dále uvedla, že vlastnická práva k údajně nepřístupným pozemkům p. č. x, a jsou navzájem provázaná a není důvod, aby se jejich vlastníci mezi sebou nedohodli. Veřejně přístupná účelová komunikace na pozemku p. č. x vznikla a existuje s vědomím a souhlasem jeho vlastníků, což plyne z rozhodnutí Městského úřadu Říčany ze dne 23. 6. 2006, č. j. 1955/364/70/2006/Pa, neboť se v něm uvádí, že pro novou komunikaci bude z pozemku p. č. x oddělena část šíře 4 m. To podporuje i vyjádření Městského úřadu Říčany ze dne 17. 3. 2010, č. j. 16571/2010/OSÚ/00356. K namítané nedostatečné šíři komunikace na pozemku p. č. x žadatelka odkázala na požadavky plynoucí z § 20 odst. 7 vyhlášky o využívání území. Konečně uvedla, že vlastníci chat byli žadatelkou o jejich záměrech vždy informováni, na což nereagovali nebo reagovali velmi zpožděně, a ve správních řízeních neobhajovali své zájmy.
- 5 Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žadatelka dne 22. 2. 2010 podala žádost o vydání rozhodnutí ve věci oddělení a změny využití části pozemku p. č. x a jejího oplocení. Dne 19. 4. 2010 požádala o vydání rozhodnutí o dělení pozemků a změně využití části odděleného pozemku a oplocení zbylé části pozemku p. č. x a pozemku p. č. x. Usnesením Městského úřadu Říčany ze dne 30. 3. 2011 byla obě řízení spojena.
- 6 Žalobkyně vyjádřila k záměru žadatelky v podání ze dne 8. 3. 2010 nesouhlas, a to jak s dělením pozemků p. č. x, a změnou kultury, tak především s jejich oplocením. Oba pozemky totiž tvoří jedinou přístupovou komunikaci ke třem rekreačním objektům na navazujících pozemcích. Byl by tím znemožněn i přístup ke zbylým částem dělených pozemků.

- 7 Usnesením žalovaného ze dne 31. 5. 2012, č. j. 084567/2012/KUSK, byl projednáním a rozhodnutím této věci pověřen podle § 131 odst. 4 správního řádu Městský úřad Mnichovice. Žalovaný takto rozhodl na základě podání Městského úřadu Říčany, v němž bylo sděleno, že vedoucí stavebního úřadu Ing. P. a spolu s ním i všichni pracovníci stavebního úřadu se považují za vyloučené z úkonů v této věci.
- 8 Rozhodnutím ze dne 9. 4. 2014, č. j. MUMN/1502/2014/vlat, stavební úřad rozhodl výrokem I. o dělení pozemku p. č. x na díly A, B a C a pozemku p. č. x na díly D a E. Dále výrokem II. rozhodl o změně využití dílu A a B pozemku p. č. x z ostatní plochy na ornou půdu. Výrokem III. rozhodl o umístění stavby oplocení na pozemcích p. č. x a x. Ve výroku IV. stanovil podmínku pro dělení pozemku, a sice že pozemek p. č. x bude rozdělen v souladu s grafickou přílohou rozhodnutí. Ve výroku V. stanovil podmínky pro umístění stavby oplocení. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Uvedla v něm výslovně, že odvolání podává do všech výroků. Ve vztahu k výrokům III. až V. uvedla, že jsou závislé na napadených výrocích I. a II. a plně se na ně vztahují odvolací důvody týkající se právě těchto dvou hlavních výroků. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 6. 2014, č. j. 094162/2014/ KUSK, rozhodl tak, že prvním výrokem a) potvrdil výroky I. a II., zatímco druhým výrokem b) zrušil výrok III. a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí (v celém rozsahu) následně brojila žalobou u zdejšího soudu. Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2016, č. j. 48 A 34/2014 – 71, byl výrok a) žalovaného zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení. V části směřující proti výroku b) byla žaloba odmítnuta. Žadatelka podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, která byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 – 36 (rozhodnutí NSS uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Žalovaný pokračoval v dalším řízení a rozhodnutím ze dne 31. 10. 2016, č. j. 160706/2016/KUSK, potvrdil výrok I. rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 4. 2014, č. j. MUMN/1502/2014/vlat, (o dělení pozemků) a zrušil výrok II. (o změně využití území).
- 9 Stavební úřad v návaznosti na částečně zrušující rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2014, č. j. 094162/2014/KUSK, paralelně s probíhajícím soudním řízením o tomto rozhodnutí pokračoval v územním řízení a nově projednal věc v rozsahu žádosti o umístění stavby oplocení. Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2014, č. j. MUMN/4327/2014/vlat, pak stavební úřad rozhodl tak, že umístil stavbu oplocení na pozemky p. č. x (výrokem I) a stanovil jeho podmínky (výrokem II). Ani toto rozhodnutí nicméně neobstálo, neboť je žalovaný k odvolání mj. žalobkyně zrušil svým rozhodnutím ze dne 4. 3. 2015, č. j. 035779/2015/KUSK, a věc znovu vrátil stavebnímu úřadu.
- 10 Stavební úřad následně ve věci rozhodl prvoinstančním rozhodnutím, tj. rozhodnutím ze dne 29. 9. 2015, č. j. MUMN/5315/2015/vlat, kterým umístil stavbu oplocení na pozemky p. č. x (výrok I) a současně s tím stanovil podmínky umístění (výrok II). V odůvodnění stavební úřad mj. uvedl, že se zabýval otázkou, zda se oplocení nedotkne vlastnických práv vlastníků rekreačních chat a jakým způsobem je zajištěn přístup k nemovitostem na pozemcích p. č. x. Na pozemku p. č. x přitom existují dvě rekreační chaty s evidenčními čísly x a x a na pozemku p. č. x se nachází rekreační chata

s evidenčním číslem x. Stavební úřad došel k závěru, že pozemek p. č. x momentálně není napojen na veřejně přístupnou komunikaci, a proto se jej stavba oplocení nedotkne. Dále uvedl, že posoudil přístup k jednotlivým výše uvedeným nemovitostem a dospěl k závěru, že je možno jej realizovat z komunikace umístěné na pozemku p. č. x přes pozemky p. č. x a x. Tyto pozemky jsou v územním plánu obce L. označeny jako pozemky určené pro veřejně prospěšné stavby – komunikace. Tato varianta přístupu splňuje kritéria § 20 odst. 7 vyhlášky o využívání území. Přístup k rekreačním chatám tak lze řešit tímto způsobem, a nikoliv přes pozemky žadatelky p. č. x a x, které jsou navíc v katastru nemovitostí vedeny jako orná půda.

- 11 Žalobkyně napadla rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.
- 12 Dne 4. 3. 2011 vydal Obecní úřad L. rozhodnutí čj. 57/2011 – 2, kterým mj. určil, že na pozemku p. č. x existuje pozemní komunikace kategorie účelová komunikace, která je přístupná veřejnosti, a to od nepaměti až do současnosti. Rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 6. 2011, č. j. 078054/2011/KUSK. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2013, č. j. 8 A 247/2011 – 94. Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 3. 2014 bylo zrušeno rozhodnutí Obecního úřadu L. ze dne 4. 3. 2011 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Toto řízení bylo zastaveno usnesením Obecního úřadu L. vydaným dne 21. 5. 2015 pod sp. zn. 57/2011/15. Dne 26. 5. 2014 sdělila žalobkyně stavebnímu úřadu i žalovanému, že dne 21. 5. 2014 podala Obecnímu úřadu L. žádost o rozhodnutí, zda je na pozemcích p. č. x veřejně přístupná účelová komunikace, řízení je vedeno pod sp. zn. 125/14.
- 13 Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. O žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť u žalobkyně i žalovaného je souhlas s tímto postupem presumován (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
- 14 Soud se nejprve zabýval otázkou aktivní žalobní legitimace žalobkyně. Žadatelka ji ve svém vyjádření zpochybnila, neboť podle jejího názoru není zřejmé, jaká práva žalobkyně byla napadeným rozhodnutím dotčena. Soud je však na rozdíl od ní přesvědčen, že žalobkyni aktivní žalobní legitimace náleží. Odkazuje v tomto ohledu na bod 36 rozsudku NSS ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 – 36, podle nějž „[p]okud obec uplatňuje konkrétní žalobní námitky, v nichž poukazuje na nezákonnost vydaného správního rozhodnutí pro rozpor s potřebami svých občanů, tj. namítá-li zkrácení na právech, která jí nepochybně ze zákona o obcích přísluší a která hájí z pozice samosprávného územního celku, pak nelze oprávnění obce podat žalobu ve správním soudnictví odmítnout.“ Žalobkyně navíc byla účastníkem správního řízení o napadeném rozhodnutí a v žalobě tvrdí, že byla zkrácena na svých procesních právech, což samo o sobě postačuje k založení procesní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s.
- 15 Žalobkyně namítla, že vedoucí a ostatní úřední osoby působící na stavebním úřadu v Říčanech byly bez zákonných důvodů vyloučeny z projednání a rozhodnutí věci. Zdejší soud nemá důvod se odchýlit od svých závěrů učiněných ke stejné námitce

žalobkyně v rozsudku ze dne 7. 9. 2016, č. j. 48 A 34/2014 – 71. Lze tedy zopakovat, že důvodem pro zrušení rozhodnutí soudem je jen taková vada správního řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. V dané věci je přezkoumáváno napadené rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje jakožto odvolacího správního orgánu. Tentýž správní orgán by vydal rozhodnutí o odvolání žalobkyně i v situaci, kdy by prvoinstanční rozhodnutí vydal Městský úřad Říčany. Je tedy zřejmé, že výsledek správního řízení, které se končí právě vydáním rozhodnutí o odvolání, by nebyl odlišný, pokud by i nadále v řízení jako správní orgán I. stupně působil Městský úřad Říčany. Případná vada spočívající v nezákonném vyloučení úředních osob a pověření jiného věcně příslušného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci tedy nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Jelikož vada řízení, která nemohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí, není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, nezabýval se soud tím, zda řízení bylo skutečně zatíženo výše uvedenou vadou. Soud tak shledal tento žalobní bod nedůvodným.

- 16 Žalobkyně dále namítla, že v předchozím řízení žalovaný nerozhodl o výrocích IV. a V. rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 4. 2014, č. j. MUMN/1502/2014/vlat, přestože odvoláním napadla toto rozhodnutí v celém rozsahu. Soud ve správním spisu ověřil, že žalobkyně skutečně napadla odvoláním proti výše uvedenému rozhodnutí výslovně všechny výroky tohoto rozhodnutí. Pokud jde o odvolací důvody proti výroku IV. a V., odkázala na odvolací námitky směřující proti výrokům I. a II., na nichž jsou výroky IV. a V. závislé. Žalovaný se v rozhodnutí ze dne 2. 6. 2014, č. j. 094162/2014/KUSK, odvoláním žalobkyně v této části skutečně výslovně nezabýval.
- 17 I zde lze odkázat na výše zmíněný rozsudek zdejšího soudu, v němž se soud zabýval totožnou námitkou žalobkyně. Žalovaný měl správně postupovat tak, že měl shora uvedené rozhodnutí zrušit i v rozsahu výroku V., neboť ten obsahuje podmínky pro umístění stavby, jejíž umístění bylo povoleno zrušeným výrokem III. Shledal-li tedy žalovaný důvod pro zrušení výroku, jímž bylo povoleno umístění stavby, měl současně bez dalšího zrušit i výrok závislý, jímž se stanoví podmínky umístění stavby (výrok V.). Soud nicméně v tomto pochybení žalovaného nespatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť výrok V. nemůže sám o sobě obstát. Soud navíc dodává, že stavební úřad otázku umístění stavby a jeho podmínek následně řádně projednal v plném rozsahu. Prvoinstančním rozhodnutím ve výroku II. nově rozhodl i o podmínkách umístění stavby a žalovaný napadeným rozhodnutím i tento výrok potvrdil. Pochybení, jehož se žalovaný dopustil v rozhodnutí ze dne 2. 6. 2014, č. j. 094162/2014/KUSK, tak nemělo žádný vliv na zákonnost nyní přezkoumávaného napadeného rozhodnutí.
- 18 Žalobkyně nakonec namítla, že na pozemcích p. č. x a x vede od nepaměti účelová komunikace, která umožňuje přístup k dalším pozemkům a chatám a stavbou oplocení by došlo ke znemožnění příjezdu k nim. Při posouzení tohoto posledního žalobního bodu soud rovněž dospěl ke stejným závěrům jako v rozsudku ze dne 7. 9. 2016, č. j. 48 A 34/2014 – 71.
- 19 Lze uvést, že v době, kdy stavební úřad vydal prvostupňové rozhodnutí, stejně jako v době, kdy žalovaný vydal napadené rozhodnutí, neexistovalo žádné (ani

nepravomocně) rozhodnutí dle § 142 správního řádu o tom, zda na pozemku p. č. x je veřejně přístupná účelová komunikace. Předchozí rozhodnutí, které bylo po určitou dobu v právní moci, bylo žalovaným zrušeno a věc byla vrácena Obecnímu úřadu L. k dalšímu projednání. Ten dne 21. 5. 2015 řízení v této věci zastavil. Žalobkyně sdělila dne 26. 5. 2014 stavebnímu úřadu i žalovanému, že podala žádost o rozhodnutí, zda se na pozemcích, k nimž se územní řízení vztahuje, nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Řízení bylo zahájeno dne

22. 5. 2014 a bylo vedeno pod sp. zn. 125/14. S ohledem na to, že zdejší soud projednává několik žalob v obdobných věcech žadatelky a žalobkyně, je mu z jeho úřední činnosti známo, že toto řízení v době vydání napadeného rozhodnutí stále nebylo pravomocně skončeno. Více než rok poté totiž žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 4. 2017, č. j. 018944/2017/KUSK-DOP/Nech, k odvolání žadatelky teprve zrušil rozhodnutí Městského úřadu Říčany (jemuž byla mezitím tato věc delegována žalovaným) ze dne 5. 12. 2016, č. j. 45808/2016-MURI/OSAD, kterým byla na pozemcích p. č. x a x deklarována veřejně přístupná komunikace.

- 20 Ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu umožňuje, aby si správní orgán, jehož rozhodnutí závisí na posouzení předběžné otázky, kterou nepřísluší tomuto orgánu rozhodnout (otázka existence a povahy komunikace na pozemku p. č. x), učinil o této předběžné otázce sám úsudek. Přesně takto stavební úřad i žalovaný postupovali, neboť posuzovali, zda komunikace na uvedeném pozemku splňuje materiální znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Byť by se z formulace § 57 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán řízení přeruší, pakliže se o předběžné otázce vede zvláštní řízení, mohlo zdát, že při splnění podmínek tohoto ustanovení je přerušeno řízení obligatorním postupem, judikatura dovodila, že je na uvážení správního orgánu, zda řízení přeruší nebo si o předběžné otázce učiní sám úsudek (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, č. j. 6 Ads 23/2011 – 60).
- 21 V situaci, kdy se stavební úřad a posléze žalovaný sami uchýlili k posouzení předběžné otázky, tj. zda na pozemku p. č. x je veřejně přístupná účelová komunikace, neboť o této otázce nebylo v době jejich rozhodování vydáno rozhodnutí silničního správního úřadu, v jehož kompetenci je rozhodnout o této otázce, bylo pro jejich rozhodnutí o to významnější, aby postupovali v součinnosti s dotčeným orgánem na úseku pozemních komunikací a případně si vyžádali jeho stanovisko.
- 22 Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v současné době je již provedena změna využití pozemku p. č. x z ostatní komunikace na ornou půdu, a nedojde tak k oplocení komunikace a zamezení přístupu na ni. Je pravda, že formálně ke změně využití části pozemku na ornou půdu došlo, a to výrokem II. rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 4. 2014, č. j. MUMN/1502/2014/vlat. Žalovaný v napadeném rozhodnutí však nezmínil, z čeho usuzuje, že ke změně využití již došlo i fakticky. Ve správním spise se nenachází žádné podklady, z nichž by bylo patrné, že v době vydání napadeného rozhodnutí byl pozemek p. č. x na ornou půdu fakticky přeměněn. Stav zapsaný v katastru nemovitostí, na nějž v prvoinstančním rozhodnutí poukázal stavební úřad, nemusí nutně odpovídat realitě. Soud v této souvislosti poznamenává, že existence veřejně

přístupné účelové komunikace závisí na naplnění zákonných znaků (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Nevzniká ani nezaniká tedy zápisem do katastru nemovitostí nebo územním rozhodnutím o změně ve využití území. Závěry obou správních orgánů ohledně skutkového stavu se tak neopírají o dostatečné podklady.

- 23 Žalobkyně dále v rámci posledního žalobního bodu především namítla, že žalovaný dospěl k nesprávnému závěru, že přístup k chatám na pozemcích p. č. x a x je zajištěn po pozemcích p. č. x a x. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v situaci, kdy chaty budou přístupné po pozemcích p. č. x, v územním plánu vymezených pro komunikaci jakožto veřejně prospěšnou stavbu, není důvodu nadále omezovat vlastníka pozemku p. č. x (v části pozemku podél lesa). Z leteckých snímků na internetu je zřejmé, že v dané lokalitě jsou již komunikace využívány pro stavbu rodinných domů. Doplnil, že v řízení nebyl vznesen ze strany vlastníků chat požadavek na zachování stávajícího přístupu po pozemku p. č. x.
- 24 Soud konstatuje, že správní spis neobsahuje letecké snímky, které by byly podkladem napadeného rozhodnutí. Vágní zmínka, že blíže neurčené komunikace v dané lokalitě jsou využívány pro stavbu rodinných domů, proto nemá oporu ve správním spise, a nadto z ní ani nelze usuzovat, zda se jedná i o tu konkrétní část komunikací, jež vede k rekreačním chatám na pozemcích p. č. x a x. Oba správní orgány dále vycházely při posuzování nezbytnosti vedení přístupové cesty k chatám po pozemku p. č. x (komunikační potřeba) pouze z obsahu územního plánu. Jiná skutková zjištění neučinily, což je opět třeba považovat za nedostatečné. Správní orgány dospěly k závěru, že v době jejich rozhodování již není třeba, aby pozemek p. č. x sloužil jako přístupová cesta k chatám, a může být oplocen, neboť územní plán vytváří podmínky pro to, aby v budoucnu vedla k jejich nemovitostem komunikace po pozemcích p. č. x, x, x. Neověřily však, zda tato přístupová cesta byla již reálně vybudována a zda vlastníci chat mají oprávnění ji využívat, tedy zda došlo k majetkoprávnímu vypořádání ve prospěch veřejného užívání těchto pozemků. Od zanesení komunikace do územního plánu k jejímu faktickému zbudování a získání právního titulu k jejímu užívání vede mnohdy dlouhá cesta. Skutečnost, že pozemní komunikace je v územním plánu vymezena jako veřejně prospěšná stavba, vytváří pouze předpoklad pro vyvlastnění pozemků. Mělo-li by právo veřejnosti užívat uvedené pozemky být podmíněno vyvlastněním, nepochybně to celý proces prodlouží. Závěr žalovaného, že vlastníci chat mohou k přístupu ke svým nemovitým věcem využít cestu po pozemcích p. č. xx, tedy rovněž nemá oporu ve správním spisu. I v tomto směru bude třeba doplnit v dalším řízení dokazování. V případě, že uvedené pozemky nebylo možné ke dni vydání napadeného rozhodnutí v souladu s právem užívat jako pozemní komunikaci zajišťující přístup a příjezd k chatám, měly se správní orgány zabývat tím, jak tedy po oplocení pozemku p. č. x budou moci vlastníci chat přicházet a příjíždět ke svým pozemkům.
- 25 Argumentace správních orgánů, že vlastníci chat v průběhu správního řízení nevyjádřili zájem na zachování pozemní komunikace na pozemku p. č. x, nemůže obstát, neboť skutečnost, zda existuje komunikační alternativa (a tedy není naplněno kritérium nezbytné komunikační potřeby) je otázkou objektivní, nezávislou na subjektivním postoji vlastníků chat. Soud tak shledal poslední žalobní bod důvodným.

- 26 Žalobkyně v rámci posledního žalobního bodu rovněž namítla, že šíře a tvar pozemků p. č. x a x neumožňuje, aby byly použitelné pro příjezd. Touto námitkou se nicméně soud nemohl zabývat, neboť, jak bylo výše zmíněno, žalovaný neprovedl potřebná skutková zjištění ohledně těchto pozemků. Jelikož nebylo postaveno na jisto, zda se na nich vůbec nějaká komunikace nachází, nemůže soud posoudit, zda je tato hypotetická komunikace použitelná pro příjezd k rekreačním chatám.
- 27 Soud závěrem dodává, že posouzení otázky, zda se na pozemku p. č. x nachází veřejně přístupná účelová komunikace, se významně dotýká působnosti obce, neboť jde místní záležitost, jejíž zabezpečování náleží do její samostatné působnosti. V situaci, kdy se stavební úřad a žalovaný jali posuzovat tuto otázku v územním řízení (a nevyčkat vydání pravomocného rozhodnutí silničním správním úřadem), je žalobkyně zcela nepochybně v tomto řízení aktivně věcně legitimována.
- 28 S ohledem na shora uvedené závěry soud napadené rozhodnutí zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
- 29 V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu. Správní orgány tak umožní dotčenému orgánu na úseku pozemních komunikací, aby vydal k záměru žadatelky stanovisko. Při posuzování otázky, zda se na pozemku p. č. x nachází veřejně přístupná účelová komunikace, budou správní orgány postupovat v úzké součinnosti se silničním správním úřadem jakožto dotčeným orgánem na tomto úseku. Ověří, zda je vedeno řízení, jehož předmětem je určit, zda se na pozemku p. č. x nachází veřejně přístupná účelová komunikace, popř. zda bylo o této otázce pravomocně rozhodnuto. V případě, že existuje pravomocné rozhodnutí vydané podle § 7 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 142 správního řádu, jsou správní orgány tímto rozhodnutím v dalším řízení vázány (§ 57 odst. 3 správního řádu). Probíhá-li v této věci řízení, ovšem dosud nebylo završeno pravomocným rozhodnutím, zvaží správní orgány, zda přeruší územní řízení a vyčkají skončení tohoto řízení. Dospějí-li k závěru, že není na místě řízení přerušit, samy posoudí, zda se na pozemku p. č. x nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Zaměří se přitom v první řadě na otázku, zda byl pozemek věnován jeho vlastníkem k veřejnému užívání jako komunikace. Přistoupí-li v návaznosti na učiněná zjištění a aktuální judikaturu správních soudů (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, publ. pod č. 3571/2017 Sb. NSS) ke zkoumání otázky komunikační potřeby, budou se zabývat tím, zda alternativní komunikační napojení chat předvídané územním plánem je v terénu fakticky vybudováno a zda existuje platný právní titul opravňující veřejnost k jeho užívání (územní plán takové oprávnění nezakládá).
- 30 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že uložil žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení žalobkyně, která byla ve věci plně úspěšná. Náhradu nákladů řízení tvoří zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3.000 Kč a zaplacený soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši 1.000 Kč (srov. přiměřeně § 145 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). Celkem tak činí náhrada nákladů řízení žalobkyně 4.000 Kč.

- 31 První osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů, neboť jí nebyla soudem uložena povinnost a ani nenavrhla přiznání náhrady nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).
- 32 Co se týče druhé osoby zúčastněné na řízení (žadatelky), ve svém vyjádření k žalobě odůvodnila návrh na přiznání náhrady nákladů pouze tím, že jí soud uložil podat toto vyjádření. Neuvedla tedy žádné důvody zvláštního zřetele hodné a soud je ani neshledal. Soud žadatelce rovněž neuložil žádnou povinnost, neboť je právem osoby zúčastněné na řízení, ne její povinností, se k žalobě vyjádřit. O tom ostatně byla žadatelka soudem řádně poučena ve výzvě ze dne 20. 1. 2017, č. j. 46 A 18/2016 – 40. Ani druhá osoba zúčastněná na řízení tak podle § 60 odst. 5 s. ř. s. nemá právo na náhradu nákladů.

### Poučení :

Proti tomuto rozsudku 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 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 27. října 2017

**Olga Stránská, v. r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost:  
B. K.