



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Olgy Stránské v právní věci žalobkyně: **obec L.**, se sídlem x, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) PhDr. M. J., bytem x, Praha, zastoupena JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha, II) B. P., bytem x, III) M. T., bytem x, IV) A. T., bytem x, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2014, čj. 094162/2014/KUSK, sp. zn. SZ 085617/2014/KUSK REG/Bu,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e** v části, v níž směřuje proti výroku pod písm. b) rozhodnutí žalovaného, **o d m í t á .**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2014, čj. 094162/2014/KUSK, sp. zn. SZ 085617/2014/KUSK REG/Bu, **s e** ve výroku pod písm. a) **z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3.000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :**Vymezení věci**

Žalobkyně napadla žalobou shora označené rozhodnutí žalovaného a domáhá se jeho zrušení. Žalovaný svým rozhodnutím [výrok pod písm. a)] zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v Mnichovicích (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 4. 2014, čj. MUMN/1502/2014/vlat, sp. zn. SÚ/2688/2012/VI, a to v části, v níž bylo

na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení I) rozhodnuto o dělení pozemku p. č. x v katastrálním území L. na díly A, B a C a pozemku p. č. x na díly D a E a rozhodnuto o změně využití území části A a B pozemku p. č. x z druhu pozemku „ostatní plocha“, způsob využití „ostatní komunikace“, na „orná“. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno v části, v níž bylo rozhodnuto o umístění stavby oplocení na pozemcích p. č. x a x [výrok pod písm. b) rozhodnutí žalovaného].

Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul, že osoba zúčastněná na řízení I) podala dne 22. 2. 2010 žádost o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků, změně využití území a umístění oplocení na oddělovanou část pozemků p. č. x a x. Dne 19. 4. 2010 pak táž osoba podala žádost o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků, změně využití území části A pozemku p. č. x a umístění oplocení na pozemek p. č. x a x. Obě řízení byla spojena ke společnému projednání. K jednotlivým odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky § 131 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť z projednání a rozhodnutí věci jsou vyloučeny všechny úřední osoby Městského úřadu v Říčanech, a proto projednáním a rozhodnutím věci pověřil Městský úřad v Mnichovicích; jejich správní obvody spolu sousedí. Osoba zúčastněná na řízení I) požádala o změnu využití pozemku z ostatní komunikace na ornou, takže si musí být vědoma, že se na pozemku p. č. x nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Správní orgán I. stupně se tedy zabýval tím, zda jsou splněny znaky účelové komunikace dle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a zda lze požadovat omezení vlastnického práva ve prospěch veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgán I. stupně zjistil, že k pozemkům a chatám v okolí bude možný přístup po pozemcích, které jsou v územním plánu určeny pro veřejně prospěšnou stavbu komunikace (p. č. x). Část pozemku p. č. x, označená jako C, je ponechána v režimu komunikace. Není tedy důvod omezovat práva vlastníka pozemku p. č. x podél lesa, když ke stejnému bodu je možné se dostat po místní komunikaci a po pozemcích, které jsou v územním plánu pro komunikaci vymezeny. V průběhu řízení nebyl vznesen žádný požadavek vlastníků pozemků, kteří by měli právní zájem na zachování přístupu po pozemku p. č. x. Z Listiny základních práv a svobod a rozsudků soudů (blíže nespecifikovaných) plyne, že jelikož k omezení vlastnického práva vlastníka pozemku za účelem strpění pozemní komunikace na pozemku dochází bez náhrady způsobené újmy, musí s takovým omezením vlastnického práva souhlasit dotčený vlastník. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z těchto podkladů dospěl žalovaný k závěru, že lze vydat rozhodnutí o změně využití pozemku. Důvody dělení pozemků jsou zřejmé ze situace. Díl C zůstává komunikací, díly A, B, C budou ornou půdou. Správní orgán I. stupně se vypořádal i se souladem žádosti s územním plánem.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

Žalobkyně v žalobě úvodem odůvodnila svoji žalobní legitimaci tím, že byla napadeným rozhodnutím žalovaného dotčena jako silniční správní úřad a rovněž jako obec, která zabezpečuje místní záležitosti. Pozemek p. č. x v katastrálním území L. byl od nepaměti cestou, která umožňovala přístup k pozemkům a chatám a současně byla využívána i jinými osobami. V katastru nemovitostí byl uveden jako způsob využití pozemku „ostatní komunikace“. Za této situace osoba zúčastněná na řízení I) zdělila spoluvlastnický podíl ve výši ½ k uvedenému pozemku a následně odkoupila spoluvlastnický podíl ve výši zbývajících ½. Věděla, že pozemek je formálně i fakticky komunikací. Žalobkyně namítla, že žalovaný

rozhodl o odvolání pouze v rozsahu výroků I. až III. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, bez rozhodnutí naopak ponechal výroky IV. a V., ačkoliv odvolání směřovalo i proti nim. Žalobkyně zpochybnila příslušnost správního orgánu I. stupně vydat rozhodnutí v této věci, neboť místně příslušným správním orgánem byl Městský úřad v Říčanech. Vedoucí stavebního úřadu Městského úřadu v Říčanech se vyloučil bezdůvodně a žalovaný poté věc delegoval právě správnímu orgánu I. stupně. Městský úřad v Říčanech i žalovaný takto postupují ve věcech osoby zúčastněné na řízení I) opakovaně, v důsledku čehož se však různá řízení ve věci této osoby projednávají u různých správních orgánů (Městský úřad v Jesenici, Městský úřad v Českém Brodě, Městský úřad v Brandýse nad Labem – Staré Boleslavi, Obecní úřad v Kostelci nad Černými Lesy a Obecní úřad ve Velkých Popovicích), a to ačkoliv jde o věci související. Žalobkyně se tedy domnívá, že napadené rozhodnutí vydal nepřislušný správní orgán I. stupně, rozhodnutí je nicotné.

Žalobkyně dále poukázala na to, že přes pozemek p. č. x vede pozemní komunikace, a to od nepaměti. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal tak, že přístup do lokality lze zajistit po jiných pozemcích určených k umístění komunikace územním plánem (tyto pozemky však doposud jako komunikace nesloužily). Žalovaný tedy akceptuje nahrazení stávající přístupové komunikace, která je takto označena v územním plánu i katastru nemovitostí, zbudováním nové přístupové komunikace, s níž počítá územní plán. Je přitom rozdíl, zda má být na cizích pozemcích zřízena veřejná komunikace, nebo zda má být od nepaměti existující veřejná komunikace přeměněna na ornou půdu. Žalovaný k tomu opakovaně uvedl, že jde o záležitost silničního správního úřadu. Nemůže však rozhodovat bez souhlasného stanoviska silničního správního úřadu ve věci souhlasu se změnou stávající komunikace na ornou půdu. Na tom nic nemění, že deklaratorní rozhodnutí silničního správního úřadu bylo zrušeno žalovaným, neboť v řízení se dále pokračuje. Souhlas majitele pozemku se zřízením veřejné komunikace na pozemku je nutný u nově zřizované komunikace a nevztahuje se na případy, kdy v daném místě existuje komunikace od nepaměti. Zatímco stávající komunikace vedená po pozemku p. č. x umožňuje uživatelům sousedních nemovitostí přístup a příjezd, varianta zmiňovaná žalovaným toto neumožňuje. Jde pouze o pěšinu o maximální šíři 4 metry a v místě, kde pozemek p. č. x (díl C) navazuje na pozemek p. č. x není možnost příjezdu vůbec, neboť konfigurace terénu neumožňuje technicky přijatelnou manipulaci s dvoustopým motorovým vozidlem. K argumentaci žalovaného, že žádný z vlastníků pozemků a staveb, kteří k přístupu k nim používají stávající komunikaci na pozemku p. č. x, nevznesl požadavek na zachování přístupu, žalobkyně uvedla, že tyto osoby nebyly vyrozuměny o probíhajícím řízení, a nebyla jim tak dána možnost se k němu jakkoliv vyjádřit. K ústavněprávní argumentaci žalovaného o nezbytnosti souhlasu vlastníka pozemku jako podmínky veřejného užívání komunikace žalobkyně uvedla, že souhlas se požaduje pouze v případě založení nového omezení vlastnického práva, nikoliv již existujícího. Ostatně v dané věci má být dle žalovaného nahrazeno omezení jednoho vlastníka – osoby zúčastněné na řízení I) – omezením jiných vlastníků, bez jejichž souhlasu ovšem nelze komunikaci zřídit. Tato zamýšlená komunikace bude nadto zřízena až někdy v budoucnu, ovšem pravomocné územní rozhodnutí mění způsob využití pozemku okamžitě. Hrozí tak přerušení přístupu a příjezdu k pozemkům a stavbám. Není rovněž pravda, že by se osoba zúčastněná na řízení I) stavěla proti dalšímu trvání pozemní komunikace vždy, např. v řízeních vedených Městským úřadem v Říčanech pod sp. zn. 0074862/2009/Pa a Městským úřadem v Českém Brodě pod sp. zn. S-MUCB33746/2013/STAV/Me jednala v zájmu zachování pozemní komunikace, a dokonce jejího rozšíření. Žalobkyně závěrem namítla, že uplatnila v odvolání několik námitek, které žalovaný zčásti zamítl, zčásti se jimi nezabýval. Na těchto námitkách však i nadále trvá a činí je součástí „odůvodnění tohoto odvolání“. Doplnila, že pozemek p. č. x „je od 1. 1. 2007

součástí ulice Na Kopci a je evidován jako veřejně přístupná účelová komunikace v pasportu komunikací vedeném žalobkyní.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že byly naplněny podmínky § 131 odst. 4 správního řádu pro delegaci věci jinému správnímu orgánu, toto rozhodnutí se neoznamuje účastníkům řízení. Žalovanému je známo, že bylo vydáno rozhodnutí, jímž bylo určeno, že na pozemku p. č. x se nachází veřejná účelová komunikace. Rozhodnutí však bylo zrušeno Městským soudem v Praze a další průběh řízení není žalovanému znám. Správní orgán I. stupně se zabýval podmínkami, které musí splňovat účelová komunikace, a dále tím, zda lze požadovat omezení vlastnického práva k danému pozemku ve prospěch veřejně přístupné účelové komunikace. V řízení bylo zjištěno, že přístup k pozemkům a chatám v okolí bude možný po pozemcích, které jsou v územním plánu určeny pro veřejně prospěšnou stavbu komunikace. Část C pozemku p. č. x, je nadále ponechána v režimu komunikace, není však důvodu omezovat vlastníka v části tohoto pozemku podél lesa, neboť ke stejnému bodu se lze dostat po místní komunikaci a po pozemcích, které jsou v územním plánu vymezeny pro komunikaci. Během řízení nebyl vznesen žádný požadavek vlastníků pozemků, kteří by měli právní zájem na zachování přístupu po pozemku p. č. x. Žalovaný poukázal na to, že žalobou je napadeno rozhodnutí v plném rozsahu, tedy i ta část, v níž žalovaný zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k dalšímu projednání. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení I) uvedla, že silniční správní úřad jakožto správní orgán není nositelem veřejných subjektivních práv a žalobkyně nemůže z této skutečnosti dovozovat svoji aktivní žalobní legitimaci. Žalobkyně dále odvozuje svoji legitimaci z toho, že zabezpečuje místní záležitosti. Neuvedla však žádné relevantní tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí založilo obci práva, nebo je změnilo, zrušilo či závažně určilo. Svěření pravomoci obci zabezpečovat místní záležitosti jí neopravňuje k podání veřejné žaloby. Pozemek p. č. x, byl odnepaměti součástí celého lánu pozemků bez samostatného parcelního čísla a nejméně od 70. let nepřetržitě sloužil jen vlastníkově k příjezdu na jeho pole. Osoba zúčastněná na řízení I) nabyla pozemek v restituci, nikoliv dědictvím a následně úplatně. Není pravda, že by sporný pozemek byl v územním plánu označen jako komunikace, jeho označení odpovídá způsobu užití „orná půda“. Jde o pozemek probíhající podél lesa, kde závazný ukazatel územního plánu předurčuje povinnost ponechat nezastavěný pruh zeleně, umístění komunikace zde je nepřípustné. Není pravda, že náhradní přístup ke stavbám, který předpokládá územní plán, dosud jako komunikace neslouží. Již nějakou dobu se po těchto trasách veřejně jezdí a cesty jsou v terénu patrné ve všech ročních obdobích, do pozemku byly umístěny inženýrské sítě. Osoba zúčastněná na řízení I) popřela, že by kdy, byť jen konkludentně, souhlasila s umístěním veřejné komunikace na pozemku p. č. x. V minulosti předložila žalobkyni širší záměr týkající se naložení s majetkem, v němž navrhla ponechat kratší zalomenou část pozemku p. č. x, podél chat (nikoliv podél lesa) jako komunikaci s obratištěm na konci. Do registru územní identifikace, adres a nemovitostí byla ulice Na Kopci zapsána až k 1. 7. 2011, tedy účelově poté, co se osoba zúčastněná na řízení I) odvolala proti rozhodnutí silničního správního úřadu ve věci existence veřejné účelové komunikace na pozemku p. č. x. Toto řízení bylo ostatně usnesením ze dne 22. 8. 2014 zastaveno (tedy 4 dny před sepsáním žaloby). Poukázala rovněž na to, že v žalobě není obsaženo žádné tvrzení, proč bylo napadeno i dělení pozemku p. č. x. Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že v bodě IV. výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je odkaz na grafickou přílohu rozhodnutí, podle níž má být pozemek p. č. x rozdělen. V řízení však nebylo možné samostatně rozhodnout jen o příloze, která pouze graficky vyjadřuje obsah žádosti a slouží jako podklad

k dalším navazujícím činnostem. Zmínila rovněž to, že žalobkyně namítá nedostatek místní příslušnosti rozhodujícího správního orgánu pouze v případě, kdy správní orgán rozhodl v neprospěch žalobkyně; v případech, kdy byla žalobkyně se svojí obranou úspěšná, nepoukazuje na nedostatek místní příslušnosti.

Osoba zúčastněná na řízení II) uvedla, že jediný přístup k jejím nemovitým věcem (pozemek p. č. x) vede po pozemcích p. č. x.

Osoba zúčastněná na řízení III) se ztotožnila s obsahem žaloby.

Osoba zúčastněná na řízení IV) ve vyjádření k žalobě uvedla, že k přístupu ke stavbě v jejím vlastnictví (č. e. x na pozemku p. č. st. x) se od samého počátku využívá komunikace na pozemku p. č. x, přičemž výstavba proběhla v roce 1946. Pokud by na pozemku p. č. x byl postaven plot, byla by jí odňata možnost přístupu k jejím nemovitostem. Alternativní přístup k nemovitostem přes pozemek p. č. x, který předvídá územní plán, může sloužit jen pro pěší, pro osobní vozidlo jde o trasu nesjízdnou. Osoba zúčastněná na řízení nebyla vyrozuměna o správním řízení, a nemohla v něm tak uplatňovat svoje práva.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.

Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlédnout i bez námítky, neshledal.

Soud rozhodl o žalobě bez jednání dle § 51 odst. 2, neboť oba účastníci řízení vyjádřili s tímto postupem implicitní souhlas.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

Ze správního spisu soud zjistil, že osoba zúčastněná na řízení I) podala dne 22. 2. 2010 žádost o vydání rozhodnutí ve věci oddělení a změny využití části pozemku p. č. x, a jejího oplocení. Jde o část pozemku podél lesa, která je v územním plánu obce L. vedena jako orná půda. Dne 19. 4. 2010 požádala osoba zúčastněná na řízení o vydání rozhodnutí o dělení pozemků a změně využití části odděleného pozemku (část „A“ pozemku p. č. x) a oplocení zbylé veřejně nevyužívané části pozemku p. č. x označené jako díl „A“ a pozemku p. č. x. Pozemek p. č. 1 x je v katastru nemovitostí evidovaný jako ostatní plocha (druh pozemku), ostatní komunikace (způsob využití pozemku), pozemek p. č. x je evidován jako orná půda. Usnesením Městského úřadu v Říčanech ze dne 30. 3. 2011 byla obě řízení spojena ke společnému řízení.

Žalobkyně vyjádřila k záměru osoby zúčastněné na řízení I) v podání ze dne 8. 3. 2010 nesouhlas, a to jak s dělením pozemků p. č. x, se 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.

Usnesením žalovaného ze dne 31. 5. 2012, čj. 084576/2012/KUSK, sp. zn. SZ 073405/2012/KUSK REG/LS, byl projednáním a rozhodnutím této věci pověřen podle § 131 odst. 4 správního řádu Městský úřad v Mnichovicích. Žalovaný takto rozhodl na základě podání Městského úřadu v Říčanech, 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.

Ve věci byla vydána postupně dvě rozhodnutí Městského úřadu v Říčanech a jedno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jimiž byla žádost osoby zúčastněné na řízení I) zamítnuta. Žalovaný nicméně k odvolání osoby zúčastněné na řízení I) všechna tato rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu projednání. Následně správní orgán I. stupně vydal dne 9. 4. 2014 rozhodnutí čj. MUMN/1502/2014/vlat, sp. zn. SÚ/2688/2012/VI, kterým vydal rozhodnutí o dělení pozemku p. č. x na díly A, B a C a pozemku p. č. x na díly D a E. Dále rozhodl o změně využití pozemků – dílu A a B pozemku p. č. x – z ostatní plochy na ornou a rozhodl o umístění stavby oplocení na pozemku p. č. x. Ve výroku IV. stanovil správní orgán I. stupně podmínku pro dělení pozemku, a sice že pozemek p. č. x, bude rozdělen v souladu s grafickou přílohou rozhodnutí. Ve výroku V. pak stanovil podmínky pro umístění stavby. Při svém rozhodnutí vyšel z toho, že rozhodnutí Obecního úřadu v L., jímž bylo deklarováno, že na pozemku p. č. x se nachází veřejně přístupná komunikace, bylo zrušeno rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje. Územní plán obce L. z roku 2002 vyznačil v hlavním výkresu dotčený pozemek p. č. x bílou barvou, což je dle legendy orná půda. Stávající i navržené cesty mají přitom dle legendy oranžovou barvu. Záměr osoby zúčastněné na řízení I) tak je v souladu s územním plánem. Při místním šetření bylo zjištěno, že na pozemku p. č. x se nachází dvě rekreační chaty, které nejsou ani v současnosti přímo napojeny na veřejně přístupnou komunikaci, stávající přístup k daným chatám není návrhem dotčen. Přístup k ostatním chatám lze realizovat z komunikace na pozemku p. č. x přes pozemek p. č. 1x. Posledně uvedené pozemky jsou v územním plánu vedeny jako pozemky pro veřejně prospěšnou stavbu – komunikace. Tato přístupová trasa splňuje požadavky § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 9. 4. 2014 podala odvolání mj. žalobkyně. 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 žalobou napadeným rozhodnutím odvolání proti výroku I. a II. zamítl a v tomto rozsahu (rozhodnutí o dělení pozemků a změně využití části pozemků) rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Dne 4. 3. 2011 vydal Obecní úřad v L. rozhodnutí čj. 57/2011-2, kterým určil, že na pozemku p. č. x existuje pozemní komunikace kategorie účelová komunikace, která je přístupná veřejnosti, a to od nepaměti až do současnosti. Osobě zúčastněné na řízení I) bylo dále uloženo, aby odstranila překážku na veřejně přístupné účelové komunikaci a uvedla ji zpět do původního stavu plné sjízdnosti, průjezdnosti a schůdnosti. Rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 1. 6. 2011, čj. 078054/2011/KUSK. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2013, čj. 8 A 247/2011 – 94. Rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského

kraje ze dne 11. 3. 2014 bylo zrušeno rozhodnutí Obecního úřadu v L. ze dne 4. 3. 2011 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Toto řízení bylo zastaveno usnesením Obecního úřadu v L. vydaným dne 21. 5. 2015 pod sp. zn. 57/2011/15. Dne 26. 5. 2014 sdělila žalobkyně správnímu orgánu I. stupně i žalovanému, že dne 21. 5. 2014 podala Obecnímu úřadu v L. žádost o rozhodnutí, zda je na pozemcích p. č. x, veřejně přístupná účelová komunikace, řízení je vedeno pod sp. zn. 125/14.

Žalobkyně přiložila k žalobě dva akty různých stavebních úřadů, které byly vydány na žádost osoby zúčastněné na řízení I) a týkají se jejích pozemků v této části katastrálního území L.. Vyjádřením ze dne 9. 12. 2009, čj. 76045/2009/OSÚ/00356, souhlasil Městský úřad v Říčanech s dělením původního pozemku p. č. x na 3 části – oddělení pozemku p. č. x a pozemku p. č. x s tím, že zbytková část pozemku p. č. x, bude prodána jako zahrada vlastníkům sousedních nemovitostí, přes něž bude tato část pozemku přístupná. Oddělení další části pozemku (patrně p. č. x, který přiléhá k pozemku p. č. x.) pak má sloužit pro budoucí rozšíření přilehlých komunikací v normové šíři. Městský úřad v Českém Brodě sdělením ze dne 4. 2. 2014, čj. MUCB 3539/2014, schválil záměr osoby zúčastněné na řízení I) rozdělit pozemek p. č. x, na tři části s tím, že pozemky budou přístupné ze stávající ostatní komunikace na pozemku p. č. x.

Posouzení žalobních bodů

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobkyni náleží aktivní žalobní legitimace. Aktivní žalobní legitimace se v souladu s § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. zakládá již pouhým tvrzením, že žalobkyně byla dotčena ve své právní sféře (viz podrobně rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 – 86). Žalobu lze odmítnout z důvodu, že byla podána osobou zjevně neoprávněnou, pouze tehdy, pakliže již ze samotného tvrzení, jímž žalobkyně odůvodňuje svoji žalobní legitimaci, lze dospět k jednoznačnému závěru, že její právní sféra nemohla být žalobou napadeným rozhodnutím dotčena. Žalobkyně odůvodňuje svoji žalobní legitimaci tím, že byla dotčena její práva jakožto silničního správního úřadu, neboť bylo rozhodnuto bez vyžádání jeho stanoviska. Toto tvrzení o dotčení na právní sféře nemůže založit žalobkyni žalobní legitimaci, neboť se nikterak nedotýká žalobkyně jakožto územně samosprávné jednotky. Uvedené tvrzení souvisí s tím, že obecní úřad, jako jeden z orgánů žalobkyně, je pověřen výkonem státní správy. V takovém postavení však orgán žalobkyně jedná jako správní orgán (správní úřad), jemuž nenáleží veřejná subjektivní práva. Žalobní legitimace je přitom spojena výlučně s tvrzením o dotčení právě veřejných subjektivních práv či povinností.

Vedle toho žalobkyně poukázala na to, že jakožto obec zabezpečuje místní záležitosti. Toto tvrzení reflektuje skutečné postavení žalobkyně jakožto územně samosprávné jednotky, nikoliv jako správního orgánu vykonávajícího přenesenou působnost (státní správu). Žalobkyně zaujímá v územním řízení specifické postavení, které je dáno tím, že její účastenství v řízení není vázáno na možnost dotčení obce na jejích věcných právech k nemovitostem, jak tomu je u většiny ostatních účastníků územního řízení [viz § 85 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“)]. Vychází se z toho, že zájmy obce jsou dotčeny již tím, že záměr má být uskutečněn na jejím území. Obec hájí v územním řízení zájmy územní samosprávné jednotky, tedy zájmy občanů obce. Dle § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), pečuje obec o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Dle § 35 odst. 2

obecního zřízení je výkonem samostatné působnosti obce péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Ze zvláštního charakteru účastenství obce v územním řízení vyplývají též specifika její aktivní žalobní legitimace. Jde především o to, že obec pro splnění podmínky aktivní žalobní legitimace nemusí (a začasť ani nemůže) tvrdit, že byla napadeným správním rozhodnutím zkrácena na svém vlastnickém či jiném věcném právu (viz rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 85/2012 – 41). Z žaloby je zřejmé, že žalobkyně hájí zájmy těch obyvatel, kteří musí k přístupu ke svým nemovitým věcem užívat cestu na pozemku p. č. x, tedy zájem na zajištění komunikačního spojení a dopravní obslužnosti všech staveb na území obce. Tento zájem přitom nepochybně patří do samostatné působnosti obce. Soud tedy dospěl k závěru, že podmínky aktivní žalobní legitimace byly naplněny, resp. neshledal, že by žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Soud se proto žalobou věcně zabýval.

Žalobkyně předně namítla, že žalovaný nerozhodl o jejím odvolání proti výroku IV. a V. rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tento žalobní bod není důvodný. Soud ve správním spisu ověřil, že žalobkyně skutečně napadla odvoláním výslovně všechny výroky rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž 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. Z rozhodnutí žalovaného soud zjistil, že žalovaný se odvoláním žalobkyně v této části skutečně výslovně nezabýval. Žalovaný měl správně postupovat tak, že kromě zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně v rozsahu výroku III. měl zrušit toto rozhodnutí i v rozsahu výroku V. Výrok V. totiž obsahuje podmínky pro umístění stavby, jejíž umístění bylo povoleno právě 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. Je přitom zřejmé, že se žalovaný zabýval zákonností rozhodnutí o umístění stavby oplocení, tedy vyčerpal celý předmět odvolání týkající se této části řízení.

Žalovaný pochybil i ve vztahu k výroku IV. rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tento výrok se vztahuje k výroku I. rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o dělení pozemku p. č. x, a stanoví jako podmínku pro dělení pozemku, že pozemek p. č. x, bude rozdělen v souladu s grafickou přílohou tohoto rozhodnutí. Pochybení spočívá v tom, že zatímco výrokem I. bylo rozhodnuto o dělení pozemků p. č. x, ve výroku IV. je grafická příloha spojována s dělením jiného pozemku (p. č. x). Potvrdil-li žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně v rozsahu výroku I., je zřejmé, že ob stojí i ta část výroku IV., která odkazuje na to, že podmínky dělení pozemků se řídí grafickou přílohou. Ta je také ve skutečnosti pevně spojena s rozhodnutím, je označena jako strana 7 rozhodnutí a opatřena otiskem razítka správního orgánu I. stupně, podpisem oprávněné úřední osoby a textem, že tato situace je nedílnou součástí rozhodnutí, které je identifikováno číslem jednacím a datem vydání. Z grafické přílohy je zřejmé, že předmětem dělení je pozemek p. č. x (na části A, B a C) a pozemek p. č. x (na části D a E). Nesprávné uvedení čísla parcelního ve výroku IV. tak lze jednoznačně považovat za zjevnou chybu v psaní, kterou měl žalovaný buď odstranit změnou výroku IV., nebo uložit správnímu orgánu I. stupně, aby vydal opravné rozhodnutí. Soud nepovažuje pochybení žalovaného spočívající v tom, že výslovně v návaznosti na potvrzení výroku I. nezamítl odvolání i ve vztahu k výroku IV. a nepotvrdil jeho správnost, resp. nezměnil jeho znění (ve smyslu odstranění výše uvedených zjevných chyb), za důvod pro

zrušení napadeného rozhodnutí. Je zřejmé, že žalovaný přezkoumal napadené rozhodnutí v plném rozsahu, pokud jde o rozhodnutí o dělení pozemků, přičemž nelze považovat za vážnou vadu, že výslovně nepotvrdil i výrok, podle něhož je součástí rozhodnutí grafická příloha. Samotná skutečnost, že výrok IV. obsahuje zjevnou chybu v psaní, nepůsobí nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, potažmo rozhodnutí žalovaného.

Žalobkyně dále namítla, že pracovníci Městského úřadu v Říčanech byli vyloučeni z projednávání věci nezákonně a že projednáním a rozhodnutím věci byl nezákonně pověřen Městský úřad v Mnichovicích. Ani tento žalobní bod není důvodný.

K tomu soud uvádí, že předpokladem pro pověření projednáním a rozhodnutím věci jiného než místně příslušného správního orgánu jsou dva navazující úkony. Nejprve musí být vyloučeny z projednávání a rozhodnutí věci všechny úřední osoby místně příslušného správního orgánu postupem dle § 14 odst. 2 až 4 správního řádu. O vyloučení úředních osob rozhoduje představená úřední osoba, v daném případě tedy sám Městský úřad v Říčanech. Dojde-li tímto postupem k vyloučení všech úředních osob, které by byly oprávněny projednat a rozhodnout danou věc, pak musí být věc předložena nadřízenému správnímu orgánu (žalovanému), aby postupem dle § 131 odst. 4 správního řádu pověřil projednáním a rozhodnutím věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Rozhodnutí o vyloučení úředních osob dle § 14 správního řádu ani rozhodnutí o pověření jiného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci dle § 131 odst. 4 správního řádu není soudně přezkoumatelné, nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti osob (účastníků řízení), ani se jimi neurčuje, že konkrétní osoba určitá práva či povinnosti má nebo nemá. Zákoností postupu, který vedl k vyloučení všech úředních osob a pověření jiného věcně příslušného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci, se tak soud může zabývat pouze v rámci přezkumu rozhodnutí ve věci samé. Žalobou napadené rozhodnutí je právě takovýmto rozhodnutím, a soud je tak povinen v tomto řízení posoudit výše uvedený žalobní bod žalobkyně. Zákonost rozhodnutí Městského úřadu v Říčanech o vyloučení úředních osob lze posuzovat z toho pohledu, zda byly naplněny podmínky § 14 odst. 1 nebo 5 správního řádu, zákonost rozhodnutí žalovaného o pověření jiného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci podle § 131 odst. 4 správního řádu lze zkoumat z toho hlediska, zda bylo rozhodnuto o vyloučení všech úředních osob, tedy zda skutečně nastal stav, že pro jejich vyloučení nebyla u místně příslušného správního orgánu jiná úřední osoba, která by mohla věc projednat a rozhodnout (oprávněnost vyloučení úředních osob se v této fázi již neposuzuje).

Kdyby dospěl soud k závěru, že nebyly splněny podmínky pro vyloučení všech úředních osob zařazených na úsek stavebního úřadu Městského úřadu v Říčanech, nebo že nebyly vyloučeny všechny úřední osoby tohoto městského úřadu, takže úřad mohl věc projednat a rozhodnout o ní, jednalo by se zcela nepochybně o procesní vadu. Důvodem pro zrušení správního rozhodnutí soudem je zjištěná vada správního řízení pouze za podmínky, že mohla mít vliv na zákonost rozhodnutí [viz § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. V nyní posuzovaném případě je předmětem soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného jakožto odvolacího správního orgánu. Rozhodnutí o odvolání by vydal též odvolací správní orgán i v situaci, kdy by prvostupňové rozhodnutí vydal Městský úřad v Říčanech. 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 v Říčanech. 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. Stejný závěr platí i pro část argumentace žalobkyně, v níž poukazuje na nesystémové „rozdělování“ věci osoby zúčastněné na řízení I) žalovaným mezi různé okolní obecní úřady. Žalobkyně netvrdila, že by v této věci již bylo vydáno rozhodnutí, které by mělo, byť jen částečně, identický předmět, tedy že by napadené rozhodnutí bylo vydáno přes existenci překážky věci rozhodnuté (res administrata). Nevhodnost postupu žalovaného, který pověřuje projednáváním a rozhodnutím jednotlivých věcí osoby zúčastněné na řízení I) různé stavební úřady, nepředstavuje bez dalšího vadu řízení.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně není nicotné, neboť dle § 77 odst. 1 správního řádu je rozhodnutí nicotné pouze tehdy, vydal-li ho správní orgán, jenž nebyl vůbec věcně příslušný. S nedostatkem místní příslušnosti správního orgánu nespojuje správní řád ani doktrína správního práva následek v podobě nicotnosti rozhodnutí. Jedná se o méně závažnou procesní vadu, neboť správní orgán, byť nebyl místně příslušným, měl pravomoc vydat dané rozhodnutí a byl k tomu i věcně příslušný (pouze nedostatek pravomoci a věcné příslušnosti má za následek nicotnost).

Žalobkyně dále namítla, že správní orgány v dané věci rozhodly o změně využití pozemku užívaného jako pozemní komunikace, aniž si vyžádaly stanovisko silničního správního úřadu k tomu, že se pozemní komunikace může změnit na ornou půdu. Tento žalobní bod je důvodný. K tomu soud uvádí, že dle účelové kategorizace pozemků byl pozemek p. č. x evidován v katastru nemovitostí jako ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace. Takto se označují pozemky, na nichž je místní nebo účelová komunikace (včetně zpevněné lesní komunikace) nebo jejich součásti [viz přílohu vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), část 2. Způsob využití pozemku, kód 17]. Komunikace na tomto pozemku je v pasportu komunikací vedena jako veřejně přístupná účelová komunikace, což není žalovaným ani osobou zúčastněnou na řízení I) činěno sporným. Pasport komunikací je veden na základě vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích [nejedná se o registr územní identifikace, adres a nemovitostí, na nějž poukazuje osoba zúčastněná na řízení I), který je veden podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech]. Je tedy zřejmé, že pozemek p. č. x byl v době vydání napadeného rozhodnutí (i rozhodnutí správního orgánu I. stupně) formálně veden jako účelová komunikace, přičemž napadeným rozhodnutím mělo dojít ke změně druhu pozemku z ostatní plochy (dopravního charakteru) na druh pozemku orná půda (zemědělská půda).

Podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona postupují stavební úřady ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu podle tohoto zákona. Podle § 40 odst. 4 písm. d) zákona o pozemních komunikacích obecní úřad obce s rozšířenou působností uplatňuje stanovisko k územním plánům a regulačním plánům a závazné stanovisko v územním řízení z hlediska řešení místních a účelových komunikací. Vzhledem k tomu, že záměrem osoby zúčastněné na řízení I) mělo dojít k dotčení formálně právně existující účelové komunikace, o čemž nebylo mezi účastníky správního řízení navzájem ani mezi účastníky a správním orgánem I. stupně sporu, náleželo silničnímu správnímu úřadu (obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností) postavení dotčeného orgánu.

V územním řízení může dotčený orgán uplatnit závazné stanovisko nejpozději při ústním jednání (§ 89 odst. 1 stavebního zákona) s tím, že stavební úřad je povinen vyrozumět dotčené orgány o zahájení územního řízení (§ 87 odst. 1 stavebního zákona). Z obsahu správního spisu vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení I) nepředložila v tomto řízení závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku pozemních komunikací. Ve spisu není založen ani doklad o oznámení zahájení územního řízení dotčenému orgánu na uvedeném úseku. Městský úřad v Říčanech nezasílal písemnosti v této věci žádnému dotčenému orgánu, správní orgán I. stupně zasílal písemnosti Městskému úřadu v Říčanech, ovšem pouze odboru ochrany životního prostředí a stavebnímu úřadu, nikoliv odboru správních agend a dopravy (dotčený orgán na úseku pozemních komunikací). Správní orgán I. stupně tedy pochybil tím, že vydal rozhodnutí o změně využití území, aniž oznámil dotčenému orgánu na úseku pozemních komunikací zahájení tohoto řízení a vyrozuměl ho o lhůtě pro uplatnění závazného stanoviska. Žalovaný pak měl k této vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, přihlídnout i bez námitky dle § 89 odst. 2 správního řádu. Neučinil tak a neodstranil uvedenou vadu řízení. Důsledkem toho je, že vada řízení může mít za následek i nezákonnost rozhodnutí žalovaného.

Soud zdůrazňuje, že je třeba odlišovat mezi závazným stanoviskem dotčeného orgánu na úseku pozemních komunikací podle § 40 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích a rozhodnutím silničního správního úřadu o určení, zda na určitém pozemku je účelová komunikace a zda je veřejně přístupná (§ 7 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 142 správního řádu).

Řízení o určení, zda na pozemku je účelová komunikace a zda je veřejně přístupná, směřuje k vydání rozhodnutí, jehož účelem je odstranit panující pochybnosti o tom, zda existující komunikace splňuje podmínky § 7 zákona o pozemních komunikacích a zda je veřejně přístupná. Funkcí závazného stanoviska dotčeného orgánu na úseku pozemních komunikací je posoudit, zda záměr žadatele není v rozporu se zájmem na ochraně pozemních komunikací. Pouze v případě, kdy by bylo rozhodnutím silničního správního úřadu v řízení dle § 142 správního řádu deklarováno, že se na pozemku p. č. x nenachází účelová komunikace (lhostejno zda veřejně přístupná či nepřístupná), nebylo by důvodu vyvozovat dotčený orgán na úseku pozemních komunikací o zahájení územního řízení a o lhůtě pro vydání závazného stanoviska, neboť záměrem by evidentně nebyl dotčen zájem na ochraně pozemních komunikací. Takovéto rozhodnutí ovšem v době rozhodování správního orgánu I. stupně ani žalovaného vydáno nebylo, přičemž formálně právní stav pozemku byl takový, že se na něm nachází pozemní komunikace kategorie účelové komunikace. Za této situace tak nebylo možné nezahrnout silniční správní úřad mezi dotčené orgány.

Další dva žalobní body míří proti závěru žalovaného, že účelová komunikace na pozemku p. č. x není veřejně přístupnou.

Dříve, než soud přistoupí k posouzení těchto žalobních bodů, považuje za účelné předeslat, že v době, kdy správní orgán I. stupně vydal poslední prvostupňové rozhodnutí v této věci, stejně jako v době, kdy žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí, neexistovalo žádné (ani nepravomocné) 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 Krajským úřadem Středočeského kraje zrušeno a věc byla vrácena Obecnímu úřadu v L. k dalšímu projednání. Řízení nicméně v té době ještě nebylo skončeno, neboť k jeho zastavení došlo až dne 21. 5. 2015. Žalobkyně současně

sdělila dne 26. 5. 2014, tedy v průběhu odvolacího řízení, správnímu orgánu I. stupně 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. x.

Správní orgán I. stupně podle obsahu správního spisu věděl, že je u Obecního úřadu v Louňovicích vedeno správní řízení ve věci určení, zda se na pozemku p. č. x nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Věděl rovněž, že vydané rozhodnutí bylo zrušeno, nicméně ve spisu není založena žádná listina o tom, že by správní orgán I. stupně zjišťoval, zda již bylo řízení skončeno a s jakým výsledkem. Řízení přitom bylo zastaveno až poté, co žalovaný vydal napadené rozhodnutí. V průběhu odvolacího řízení byl žalovaný žalobkyní informován o zahájení nového řízení ve stejné věci. Tuto skutečnost však ve svém rozhodnutí nezohlednil.

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 správní orgán I. stupně 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 přerušení řízení obligatorním postupem, judikatura dovodila, že je na uvážení správního orgánu, zda řízení přeruší nebo si o předběžné otázce učiní sám úsudek (rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, čj. 6 Ads 23/2011 – 60).

V situaci, kdy se správní orgán I. stupně 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 vyžádali si jeho závazné stanovisko, jehož obsahem by bylo právě i posouzení zmíněné předběžné otázky.

V prvním žalobním bodě, který napadá závěry žalovaného ohledně charakteru pozemní komunikace na pozemku p. č. x, žalobkyně poukázala na to, že žalovaný dospěl k nesprávnému závěru, že přístup k chatám na pozemcích p. č. x je zajištěn po pozemcích p. č. x (část C pozemku), jak předpokládá i územní plán. Tento žalobní bod je důvodný. Žalovaný v rozhodnutí vskutku uvedl, že v situaci, kdy chaty budou přístupné po výše uvedených pozemcích, v územním plánu vymezených pro komunikaci jakožto veřejně prospěšnou stavbu, není důvodu nadále omezovat vlastníka pozemku p. č. x (v části pozemku podél lesa). Doplnil, že v řízení nebyl vznesen ze strany vlastníků chat požadavek na zachování stávajícího přístupu po pozemku p. č. x.

Soud přisvědčuje žalobkyni, že oba správní orgány 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 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 přeměněn na ornou půdu (tedy rozorán), neboť územní plán vytváří podmínky pro to, aby v budoucnu vedla k jejich nemovitostem komunikace po pozemcích p. č. x (část C pozemku). Správní orgány

však již neověřily, zda tato přístupová cesta byla vybudována a zda ji vlastníci chat smí právně 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. Ostatně skutečnost, že pozemní komunikace je v územním plánu vymezena jako veřejně prospěšná stavba, vytváří předpoklady pro vyvlastnění pozemků. Mělo-li by právo veřejnosti užívat uvedené pozemky být opatřeno vyvlastněním, nepochybně to celý proces prodlouží. Závěr žalovaného, že vlastníci chat mohou k přístupu ke svým nemovitým věcem využít cestu po pozemcích p. č. x (část C pozemku), tedy nemá oporu ve správním spisu. 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 povolení změny druhu pozemku p. č. x budou moci vlastníci chat přicházet a přijíždět ke svým nemovitým věcem.

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. Správní orgány doručovaly písemnosti účastníkům řízení ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona, tedy i vlastníků chat, veřejnou vyhláškou, jak umožňovala právní úprava účinná do 31. 12. 2012 (jelikož řízení bylo v této věci zahájeno v roce 2010, pokračuje se v něm i po účinnosti zákona č. 350/2012 Sb., jímž byl s účinností od 1. 1. 2013 novelizován stavební zákon, podle dosavadních právních předpisů – viz čl. II bod 14 zákona č. 350/2012 Sb.). Výtku žalobkyně, že správní orgány s vlastníky chat nejednaly jako s účastníky, není důvodná, ostatně oprávnění uplatnit tuto námitku by byli jen tito vlastníci, nikoliv žalobkyně. Způsob doručování písemností účastníkům řízení vysvětluje, proč se vlastníci chat v řízení nevyjádřili (pravděpodobně o něm vůbec nevěděli).

Druhým žalobním bodem žalobkyně napadla závěr žalovaného a správního orgánu I. stupně, že osoba zúčastněná na řízení I) nikdy nevyjádřila souhlas s užíváním pozemku p. č. x jako komunikace a vždy vystupovala proti tomu. Rovněž tento žalobní bod je důvodný.

Z aktů Městského úřadu v Českém Brodě a Městského úřadu v Říčanech jednoznačně vyplývá, že v minulosti (v roce 2009) měla osoba zúčastněná na řízení I) záměr rozšířit pozemní komunikaci na pozemku p. č. x tak, aby splňovala technické parametry požadované právními předpisy, za účelem čehož byl oddělen pozemek p. č. x. V únoru 2014 pak bylo osobě zúčastněné na řízení I) schváleno rozdělení pozemku p. č. x na tři části (nepochybně budoucí stavební parcely, neboť dle schváleného územního plánu se tento pozemek nachází v zastavitelné ploše, a pro jeho stávající využití jako zemědělské půdy není dělení pozemku odůvodnitelné) s tím, že tyto pozemky budou přístupné ze stávající ostatní komunikace na pozemku p. č. x. Je tedy evidentní, že proti využití pozemku p. č. x jako pozemní komunikace osoba zúčastněná na řízení I) nemá výhrady, naopak je takové využití součástí jejích dlouhodobých záměrů. Brojí jen proti tomu, aby pozemní komunikace byla veřejně přístupná (tj. každému, bezúplatně). Ostatně jediným účelem tohoto územního řízení je získat veřejnoprávní oprávnění provést takovou změnu pozemku p. č. x, která fakticky vyloučí přístup k chatám po něm (právě přeměna pozemku v ornou půdu je ke splnění tohoto účelu ideální, neboť zoraný pozemek technicky vylučuje, aby po něm jezdila osobní vozidla, přitom tvar pozemku je zcela nevhodný pro jeho využívání jakožto orné půdy). Spor, zda je

objektivně existující účelová komunikace na pozemku p. č. x veřejně přístupná, se však musí vést v řízení dle § 142 správního řádu ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích, jen v něm může být s konečnou platností rozhodnut.

Správní orgány se ovšem vůbec nezabývaly tím, zda v minulosti nebyl pozemek p. č. x věnován veřejnému užívání tehdejšími vlastníky pozemku, resp. zda nezačal být veřejně užíván na základě alespoň konkludentního souhlasu vlastníka. Správní orgán I. stupně se omezil pouze na konstatování, že současný vlastník pozemku, tj. osoba zúčastněná na řízení I), s veřejným užíváním pozemku nesouhlasí, pominul však zcela otázku, zda takový souhlas nebyl udělen v minulosti, tedy před tím, než k němu nabyla vlastnické právo osoba zúčastněná na řízení I). Nevysvětlil, zda má nějaký význam skutečnost, že stávající vlastník pozemku s veřejným užíváním nesouhlasí (odvolání souhlasu). Žalovaný se tímto aspektem vůbec nezabýval, pouze citoval z nálezu Ústavního soudu, jenž pojednává o významu souhlasu vlastníka pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, s jeho veřejným užíváním, aniž ovšem vysvětlil, jak má být uvedený právní názor aplikován na tuto situaci. Soud tedy uzavírá, že v části, v níž správní orgány dospěly k závěru, že veřejné užívání pozemní komunikace na pozemku p. č. x není možné z důvodu absence souhlasu osoby zúčastněné na řízení I), je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť správní orgány zcela pominuly zkoumat pro věc významné skutečnosti (viz výše).

Soud závěrem shrnuje, že právě posouzení otázky, zda se na pozemku p. č. x nachází veřejně přístupná účelová komunikace je významnou místní záležitostí, jejíž zabezpečování náleží do působnosti obce. Zajištění a udržení přístupu k nemovitostem na území obce je významnou součástí samostatné působnosti obce. V situaci, kdy se správní orgán I. stupně 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.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

Vzhledem ke shora uvedenému soud zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a), b) i c) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného ve výroku pod písm. a) a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Byť žalobkyně nenapadla zákonnost rozhodnutí o dělení pozemku, pouze rozhodnutí o změně využití pozemku, rozhodl žalovaný výrokem pod písm. a) souhrnně o odvolání proti oběma částem rozhodnutí správního orgánu I. stupně (část I. – rozhodnutí o dělení pozemků, část II. – rozhodnutí o změně využití pozemku). Jelikož je výrok pod písm. a) rozhodnutí žalovaného nedělitelný, musel jej soud zrušit jako celek, byť jím bylo rozhodnuto o dvou odlišných otázkách, přičemž žalobní body směřovaly pouze proti jedné z nich.

V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu. Správní orgány tak umožní dotčenému orgánu na úseku pozemních komunikací, aby vydal k záměru osoby zúčastněné na řízení I) závazné 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 dle § 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 řízení dle § 142 správního řádu ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích. 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 v minulosti došlo k věnování pozemku jeho vlastníkem k veřejnému užívání jako komunikace a jaký význam má odvolání tohoto souhlasu osobou zúčastněnou na řízení I). Přistoupí-li v návaznosti na učiněná zjištění a aktuální judikaturu správních soudů (viz postoupení věci sp. zn. 5 As 140/2014 rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, viz www.nssoud.cz) 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).

Žalobkyně napadla žalobou rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu, tj. i výrok pod písm. b), jímž bylo částečně zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrácena k dalšímu projednání. V tomto rozsahu je žaloba nepřipustná, neboť rozhodnutí o zrušení prvostupňového rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je ze soudního přezkumu vyloučeno na základě § 70 písm. a) s. ř. s. Soud proto žalobu v této části odmítl na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. (v podrobnostech viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010 – 219).

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení převážně procesně úspěšná. Vzhledem k tomu, že náklady žalobkyně spočívají jen v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč, který by musela žalobkyně vynaložit v totožné výši, i kdyby podala žalobu jen proti výroku pod písm. a) rozhodnutí žalovaného (ve vztahu k němu byla plně procesně úspěšná), přiznal soud žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení ve výši odpovídající plné částce zaplaceného soudního poplatku. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 160 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud v tomto řízení neuložil žádnou povinnost. Osoba zúčastněná na řízení I) výslovně požádala o přiznání náhrady nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele. Soud nicméně žádný takový důvod, pro něž by výjimečně osoba zúčastněná na řízení měla nárok na náhradu nákladů řízení, neshledal, neboť v daném případě podporovala tato osoba v soudním řízení žalovaného, navrhovala zamítnutí žaloby, takže nelze v jejím případě mít za to, že byla v řízení procesně úspěšná. Procesní úspěch ve věci je přitom základním hlediskem při úvaze o existenci důvodů hodných zvláštního zřetele pro postup dle § 60 odst. 5 věty druhé s. ř. s.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí **l z e** 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). Případně-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 je 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.

V Praze dne 7. září 2016

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová