



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Ing. J. S.**, zastoupen Doc. JUDr. Martinem Kopeckým CSc., advokátem se sídlem Praha 1, Revoluční 24, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) T. K.**, **2) J. K.**, oba zastoupeni Mgr. Marií Klinerovou, advokátkou se sídlem Praha 1, V Jámě 1, **3) ČEZ Distribuce, a.s.**, IČ 70891095, se sídlem Děčín, Teplická 874/8, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11.11.2010, sp. zn.: SZ 155584/2010/KUSK REG/Ru, č.j.: 178229/2010/KUSK,

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11.11.2010, sp. zn.: SZ 155584/2010/KUSK REG/Ru, č.j.: 178229/2010/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11.922,-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.**

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Říčany, odboru - Stavební úřad (dále též „stavební úřad“) ze dne 16.7.2010, sp. zn. 0017702/2010/Ma, č.j. 42914/2010/OSÚ/00029, jímž byly stavebníkům T. K. a J. K. povoleny stavební úpravy a přístavba stávajícího objektu za účelem změny užívání na rodinný dům (dále jen „stavba“), na pozemku st. p. 99, parc. č. 1/1 v katastrálním území Jazlovice.

V podané žalobě žalobce uvedl, že je v rozsahu jedné ideální poloviny spoluvlastníkem pozemku parc. č. 299 v kat. úz. Jažlovice (dále též „předmětný pozemek“ či „pozemek žalobce“), který se nachází v bezprostředním sousedství pozemku stavebníků, tj. pozemku parc. č. 1/1 v kat. úz. Jažlovice.

Namítal, že žalobou napadeným rozhodnutím byl nezákonně, bez jeho souhlasu, zřízen přes předmětný pozemek přístup na stavebníkův pozemek. Uvedl, že stavební úřad vyzval stavebníky, aby předložili souhlas spoluvlastníků předmětného pozemku se zřízením přístupu přes jejich pozemek. Přestože tak stavebníci neučinili, správní orgány jejich žádosti vyhověly.

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, že předmětný pozemek byl užíván toliko jeho spoluvlastníky a majiteli nemovitosti č. 37, kteří mají historicky zakotvenou „služebnost cesty“ od poloviny 19. století.

Upozornil na to, že přístup stavebníků přes pozemek žalobce na stavbu, není jejich jediným možným přístupem. Odkázal na rozhodnutí Městského národního výboru v Říčanech ze dne 17.8.1990, č.j. 3798/90/výst., ve znění rozhodnutí Okresního úřadu Praha – východ ze dne 14.3.1991, č.j. 713/1/90, 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.

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.

Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odmítl veškeré žalobou uplatněné námitky a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

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

přílehlým pozemkům. Stavební úřad a žalovaný v souladu s § 20 odst. 3 vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, konstatovaly, že navrhovaná stavba je napojena na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.

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.

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 Středočeský kraj, katastrální pracoviště Praha – východ, J. C. u dne 21.5.2010. Geometrickým plánem byl zdokumentován skutečný stav jednotlivých pozemků, které jsou součástí pozemku stavebníků. Upozornil, že část účelové komunikace žalobce je tvořena i jinými pozemky, mj. i pozemkem stavebníků. Přičemž vlastníci jiných dotčených pozemků si navzájem zřídili věcné břemeno průchodu a průjezdu přes své pozemky.

Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.

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.

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.

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.

Osoby zúčastněné na řízení č. 1 a č. 2 navrhly, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Osoba na řízení zúčastněná č. 3 se ve věci nevyjádřila.

Podáním ze dne 27.1.2016 osoby zúčastněné na řízení č. 1 a č. 2 navrhly soudu přerušit řízení do doby rozhodnutí Okresního soudu Praha – východ ve věci jejich žaloby na povolení zřízení nezbytné cesty.

Při ústním jednání právní zástupce žalobce setrval na svém stanovisku a odkázal na žalobu.

Žalovaný rovněž setrval na svém stanovisku a uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, neboť je v něm uvedeno více důvodů, které správními orgány vedly k vydání žalobou napadených rozhodnutí. Zdůraznil, že stavební úřad ve věci rozhodoval na základě dobré znalosti lokality. Poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 27/2009 – 66 a zdůraznil, že předmětná komunikace je veřejně užívána od nepaměti, neboť souhlas s jejím veřejným užíváním vydal tehdejší vlastník. Soudu doložil stanovisko Ministerstva dopravy nazvané Analýza procesního postupu silničních správních úřadů při řešení sporu o existenci účelové komunikace (dále též „Analýza“), což je metodický pokyn ministerstva pro silniční správní orgány s návodem jak postupovat při řešení sporů o existenci, trasu a rozsah užívání účelové komunikace. Analýzou prokazoval správnost postupu a uvážení stavebního úřadu při posouzení charakteru předmětné komunikace. Soud z Analýzy zjistil, že v bodě 3.4. Osvědčení je stanoveno pravidlo, že osvědčení se má vydávat toliko v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení). Bylo poukázáno i na důvodovou zprávu ke správnímu řádu, podle které se osvědčení vydává v případech, kdy není o věci pochybnost nebo spor. Ministerstvo shrnulo, že pokud existuje spor mezi vlastníkem pozemku a třetími osobami o existenci účelové komunikace, příp. vlastník pozemku existenci účelové komunikace zpochybňuje, ačkoliv podle názoru silničního správního úřadu byla účelová komunikace zřízena, nelze osvědčení vydat.

Právní zástupkyně osob zúčastněných na řízení č. 1 a č. 2 upozornila na to, že osoby zúčastněné na řízení měly zájem se žalobcem uzavřít dohodu o zřízení věcného břemene cesty přes předmětnou komunikaci a již i vstoupily do jednání. Poukázala na to, že předmětná komunikace je tvořena i pozemky ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, které rovněž využívá žalobce. K prokázání svých tvrzení o vedení předmětné komunikace i přes pozemky osob zúčastněných na řízení soudu doložila internetový výtah mapy dotčené lokality ze dne 18.2.2016 a soubor fotografií zachycujících průběh hranic pozemku osob zúčastněných na řízení a pozemku žalobce. Dále předložila kopii žádosti ze dne 11.1.2016 osob zúčastněných na řízení o vydání stanoviska ohledně možnosti zřídit přístupovou obslužnou komunikaci podél Jažlovického potoka ke svým pozemkům a kopii sdělení Městského úřadu Říčany, odboru životního prostředí – vodoprávního úřadu ze dne 11.6.2016, který s ohledem na prostorové dispozice v dané lokalitě nesouhlasil s realizací obslužné komunikace v blízkosti koryta vodního toku. Také soudu doložila kopii vyjádření Městského úřadu v Říčanech, odboru životního prostředí ze dne 14.6.2016, který se vyjádřil ke stavbě příjezdové cesty k pozemkům v k.ú. Jažlovice tak, že záměr by působil jako škodlivý zásah do významného krajinného prvku s tím, že by bylo nezbytné si pro daný záměr opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.

Soud na ústním jednání vydal usnesení, kterým zamítl návrh osob zúčastněných na řízení č. 1 a č. 2 na přerušení řízení do doby rozhodnutí Okresního soudu Praha – východ ve věci jejich žaloby na povolení zřízení nezbytné cesty, neboť zde nebyly dány podmínky pro přerušení řízení dle § 48 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění rozhodném (dále jen „s.ř.s.“). Toto soudní řízení totiž nezávisí na otázce, kterou není soud oprávněn v dané věci řešit (§ 48 odst. 2 písm. c) s.ř.s.) a ani u jiného soudu neprobíhá řízení, jehož výsledek by mohl mít vliv na rozhodování soudu ve věci samé (§ 48 odst. 3 písm. d) s.ř.s.). Předmět řízení ve věci vedené před Okresním soudem Praha- východ, tj. návrh na povolení zřízení nezbytné cesty se neshoduje s předmětem řízení v dané věci – přezkum žalobou napadených správních rozhodnutí. Soud totiž v tomto řízení přezkouvává žalobou napadená

rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.).

Ze správního spisu soud zjistil následující pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti:

Dne 22.3.2010 podali stavebníci stavebnímu úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení a žádost o stavební povolení. V Průvodní zprávě ke stavbě, části e) dodržení obecných požadavků na stavbu bylo k přístupu ke stavbě uvedeno, že přímo na západní část pozemku navazuje stávající komunikace. Během stavby a také po dokončení stavby bude pro přístup ke stavbě využíván stávající vjezd osazený stávajícími vraty.

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. 299 v k.ú. Jazlovice uvedl, že předmětný pozemek není zařazen v pasportu místních komunikací Města Říčany a je veden jako veřejně přístupná účelová komunikace.

Žalobce dne 25.5.2010 zaslal stavebnímu úřadu písemné vyjádření, v němž vyslovil nesouhlas se stavebním záměrem stavebníků používat (jeho) sousední pozemek parc.č. 299 k.ú. Jazlovice 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. Pozemek je využíván pouze k přístupu k nemovitostem paní B., Ing. Ž. a žalobce. Navíc jej nelze využívat jako veřejně přístupnou komunikaci, neboť je polní cestou s částečně zpevněným povrchem. Poukázal na to, že stavebníci mají zajištěn přístup buď po podél břehu Vinného potoka, kde je ponechán volný pruh o šířce 6 m, dle rozhodnutí Okresního úřadu Praha – východ ze dne 14.3.2011, anebo přes pozemek č. 2/1 o výměře 10 139 m<sup>2</sup>, který je ve vlastnictví města Říčany.

Dne 16.7.2010 stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby pro stavbu: stavební úpravy a přístavba stávajícího objektu za účelem změny užívání na rodinný dům na pozemku st.p. 99, parc.č. 1/1 v k.ú. Jazlovice. 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 stavbu. Stavební úřad zamítl námitky žalobce, který nesouhlasil s užíváním stavby a jejím napojením na předmětný pozemek jako na veřejnou účelovou komunikaci a požadoval zajištění přístupu ke stavbě podél Vinného potoka dle rozhodnutí Okresního úřadu Praha – východ ze dne 14.3.2011.

Rozhodnutí stavebního úřadu bylo odůvodněno tak, že pozemek žalobce je v katastru nemovitostí veden jako ostatní plocha komunikace, dále je v platném územním plánu Města Říčany veden 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 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. Uvedl, že vlastníci pozemku, tj. i žalobce, existenci komunikace nepopírají, avšak s vydáním osvědčení příslušným správním úřadem nesouhlasí, a považují je za nezákonné.

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. Přičemž v tomto případě bylo omezeno vlastnické právo stavebníků, neboť těleso komunikace, které přesahuje na jejich pozemek, na svém pozemku nesmí oplotit, jinak by bylo zabráněno přístupu k dalším nemovitostem. Uvedl, že žalobce není oprávněn bránit stavebníkům v přístupu na jeho pozemek, protože jeho komunikace omezuje stavebníky užívat celý pozemek. K připojení ke komunikaci došlo v místě, kde je stavebník současně vlastníkem pozemku pod účelovou komunikací.

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 vyšel z právního posouzení veřejné účelové komunikace zastávaným Ministerstvem dopravy, které na základě zjištění veřejného ochránce práv a žádosti o sjednocení postupu krajských úřadů vydalo právní názor k účelovým komunikacím. 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. Závěrem poukázal na stanovisko Městského úřadu v Říčanech ze dne 24.6.2008 s tím, že předmětný pozemek sice není zařazen do paspartu komunikací, přesto je účelovou komunikací, je také zapsán v katastru nemovitostí jako ostatní komunikace a je zakreslen v územním plánu jako komunikace.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadená 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“).

Žaloba je důvodná.

Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle § 7 odst. 1 věta první zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích v rozhodném znění (dále jen „zákon 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.

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.

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.

Podstatou sporu v dané věci je právní posouzení pozemku žalobce správními orgány jako veřejné účelové komunikace. Žalobce namítal, že jakožto spoluvlastník předmětného pozemku nedal souhlas s jeho užíváním jako veřejné účelové komunikace. Dále namítal, že předmětný pozemek není pro stavebníka nenahraditelnou komunikační potřebou a navíc ani nesplňuje technická a bezpečnostní hlediska pro jeho užívání jako veřejné účelové komunikace.

Soud nejprve podotýká, že posouzení komunikace jako účelové nepřísluší soudu, nýbrž správnímu orgánu, kterým je příslušný silniční úřad (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004 č.j. 5 As 20/2003 – 64, rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích č.j. 52 Ca 22/2003-39). Soud je oprávněn přezkoumat, zda byl postup správních orgánů při vydání žalobou napadených rozhodnutí v souladu se zákonem.

V dané věci soud přezkoumával rozhodnutí o povolení stavebních úprav a přístavby rekreační chaty za účelem změny užívání na rodinný dům. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, č.j. 1 As 32/2012 -42 a ze dne 4. dubna 2013, č.j. 1 As 186/2012 -39 vyplývá, že: „Při vydání stavebního povolení ve smyslu § 129 odst. 3 stavebního zákona se postupuje podle § 111 až § 115 tohoto zákona; stavební úřad se tedy řídí stejnými ustanoveními jako při vydávání stavebního povolení. Stavebník je povinen ve své žádosti o vydání stavebního povolení (§ 110 stavebního zákona) mimo jiné uvést napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (viz vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu). 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 realizovat. Při tom ověřuje, zda jsou dány některé demonstrativně uvedené skutečnosti, mimo jiné se musí zabývat otázkou, zda je ke stavbě zajištěn příjezd (odst. 1 písm. c) § 111 stavebního zákona).“

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že v posuzované věci byl stavební úřad povinen ve správním řízení mimo jiné zkoumat, zda je stavba napojena na dopravní infrastrukturu a zda je k ní zajištěn příjezd.

Soud ze správního spisu i napadených rozhodnutí zjistil, že správní orgány při posouzení předmětného pozemku jako veřejné účelové komunikace vyšly pouze ze stanoviska Městského úřadu v Říčanech, odboru správních agend a dopravy ze dne 24.6.2008, č.j. 11563/2008/od, v němž bylo uvedeno, že předmětný pozemek není zařazen v pasportu místních komunikací Města Říčany a je veden jako veřejně přístupná účelová komunikace.

Vyjádření bylo podáno příslušným správním orgánem, který byl oprávněn vykonávat působnost silničního správního úřadu. Stavebnímu úřadu sice nepříslušelo posuzovat, zda veřejně přístupná účelová komunikace na předmětném pozemku opravdu existuje, nicméně nesměl mít pochybnosti o tom, zda je ke stavbě zajištěn přístup, který vede po komunikaci, jež je veřejně přístupná.

Stanovisko silničního správního úřadu není deklaratorním rozhodnutím o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, neboť nebylo vydáno v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Jedná se tedy o pouhou obecnou informaci. V odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu bylo uvedeno, že: „osvědčení bylo vydáno na základě znalostí místních poměrů, zejména okolnosti, že dotčená komunikace je užívána k přístupu a příjezdu k přilehlým nemovitostem v dané lokalitě“, avšak ani z dalšího textu odůvodnění ani ze správního spisu nevyplývá, na základě jakých konkrétních zjištění stavební úřad dospěl k tomuto závěru. Soud zdůrazňuje, že stanovisko neobsahovalo žádné odůvodnění, naopak z něj vyplynulo, že sporná komunikace nebyla zařazena v pasportu místních komunikací.

Žalovaný na podporu svého názoru o existenci veřejné účelové komunikace na pozemku žalobce poukázal na jeho evidenci v katastru nemovitostí jako ostatní komunikace a na jeho zakreslení jako přístupové komunikace k rodinným domům a přilehlým pozemkům v územním plánu Města Říčany.

Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, č.j. 1 As 32/2012 - 42 a ze dne 30.9.2009, č.j. 5 As 27/2009 – 66, ze kterých vyplývá, že pro posouzení faktické existence veřejně přístupné účelové komunikace není podstatné, jak je předmětný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí, neboť katastr nemovitostí nemá v tomto ohledu konstitutivní význam, když druh pozemku ani způsob jeho využití nejsou závaznými údaji. Podstatné pro posouzení charakteru komunikace jako veřejně přístupné účelové je, zda pozemek splňuje veškeré znaky uvedené v § 2, § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pokud ano, tak se stává účelovou komunikací *ex lege* a není proto rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován. Odkaz žalovaného na územní plán města má soud rovněž za nepřipadný, jelikož územní plány stanoví základní koncepci rozvoje území obce, mimo jiné i kudy mohou vést komunikace. Jde tedy o budoucí vizi stavebního, dopravního atp. vývoje města, která však nemá vypovídací hodnotu o existenci či „vzniku“ veřejně přístupné účelové komunikace.

Proto soud dospěl k závěru, že výše uvedené stanovisko silničního správního úřadu nebylo pro ověření existence přístupu ke stavbě dostatečným vyjádřením a stavební úřad tak na něj neměl bez dalšího spoléhat a vycházet z něj při rozhodování ve věci.

Soud ve věci vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. dubna 2013, č.j. 1 As 186/2012 - 39, v němž bylo jednoznačně uvedeno, že: „*Stavební úřad je povinen i v rámci řízení o vydání dodatečného stavebního povolení (§129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006) zkoumat, zda existuje k dodatečně povolované stavbě příjezd [§ 111 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. V některých sporných případech nemusí být pro ověření této skutečnosti dostatečné ani vyjádření silničního správního úřadu o tom, že ke stavbě vede přístup po veřejně přístupné účelové komunikaci. Je-li otázka přístupu ke stavbě zpochybňována účastníky řízení, existence takové komunikace nebyla řešena v předchozích stavebních řízeních či v územním řízení a komunikace není evidována v pasportu veřejně přístupných účelových komunikací, je na místě, aby tuto otázku vyřešil stavební úřad jako předběžnou otázku podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004.....Pokud tedy neexistovalo deklaratorní rozhodnutí o existenci takové komunikace a o přístupu ke stavbě přetrvávají pochybnosti, měl tuto otázku stavební úřad dále zkoumat. ... musí mít stavební úřad jistotu, že ke stavbě existuje odpovídající přístup.*“

Soud tedy shrnuje, že správními orgány nebylo v řízení zjištěno, že by předmětný pozemek byl evidován v pasportu veřejně přístupných účelových komunikací, ani že by bylo vydáno deklaratorní rozhodnutí o existenci takové komunikace na předmětném pozemku. Účastníci správního řízení ani jednu z výše uvedených skutečností netvrdili, naopak ve stanovisku bylo jednoznačně uvedeno, že předmětný pozemek není zařazen v pasportu místních komunikací Města Říčany. A žalobce zařazení předmětného pozemku mezi veřejně přístupné komunikace po celé správní řízení popíral a předkládal důkazy svědčící o opaku. Tudíž správní orgány neměly v dané věci na jisto postavenou otázku existence přístupu ke stavbě stavebníka, přičemž na jejím vyřešení záviselo vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalobce s poukazem na neprovedení místního šetření správními orgány na předmětném pozemku namítal, že pozemek nevykazuje technické parametry veřejné účelové komunikace, neboť se jedná se o úzkou, neudržovatelnou polní cestu. Ze zákonné definice pozemních komunikací dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je prvním znakem účelové komunikace skutečnost, že se musí jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci, která je stálá a v terénu patrná. Soud konstatuje, že správní orgány se v žalobou napadených rozhodnutích s touto námitkou nevypořádaly.

K další v žalobě uplatněné námitce, že žalobce, jakožto spoluvlastník předmětného pozemku, nedal souhlas s jeho užíváním jako veřejné účelové komunikace, soud poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 268/06 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, č.j. 1 As 32/2012 -42 v nichž bylo judikováno, že : „...*Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona o pozemních komunikacích) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. ... Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace....*“

Pokud by tedy pozemek žalobce splňoval veškeré náležitosti pozemní komunikace dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, bude mít *ex lege* charakter účelové pozemní komunikace. Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. K tomu, aby předmětný pozemek měl charakter veřejně přístupné účelové komunikace je nezbytný souhlas jeho vlastníka a existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. V daném případě se správní orgány nikterak nevypořádaly s žalobcovým tvrzením, že předmětný pozemek byl a je využíván pouze jeho spoluvlastníky a vlastníky nemovitosti č. 37, kteří k němu mají zřízenou „služebnost cesty“. Přičemž pokud vlastník pozemku upraví právo cesty a jízdy formou věcného břemene, tak se obvykle dovozuje, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, č.j. 1 As 76/2009). O úmyslu žalobce neumožnit užívání předmětného pozemku neurčitému okruhu osob svědčí rovněž jím doložené rozhodnutí Okresního úřadu Praha – východ ze dne 14.3.1991, č.j. 713/2/90, kterým byla povolena předchůdcům stavebníka stavba za podmínky, že pozemek žalobce nebude užíván jako přístupová

komunikace. Žalovaný na ústním jednání s poukazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2009, č.j. 5 As 27/2009 - 66 tvrdil, že správní orgány neměly pochybnost o charakteru komunikace, neboť byla jako veřejná užívána od nepaměti, na základě souhlasu tehdejšího majitele. Soud zdůrazňuje, že se jedná o zcela neurčitá tvrzení žalovaného, která nemají oporu ve správním spise a ani nebyla zmíněna v žalobou napadených rozhodnutích. Naopak žalobce v dané věci po celé správní řízení tvrdil a prokazoval, že předmětný pozemek není veřejně přístupnou komunikací (viz písemné vyjádření žalobce ze dne 25.5.2010). Přičemž jeho tvrzení nebylo správními orgány spolehlivě vyvráceno.

Poslední žalobou uplatněná námitka spočívala v tom, že předmětný pozemek nebyl pro stavebníka nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebou a že se správní orgány nevypořádaly s jím předloženými rozhodnutími 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. Žalovaný k nim uvedl, že jsou překonány novým územním plánem Města Říčany, proto se jimi nezabýval. Soud tuto argumentaci žalovaného nesdílí a poukazuje na výše uvedený názor, že územní plán nemá vypovídací hodnotu o existenci či „vzniku“ veřejně přístupné účelové komunikace. Naopak z žalobcem předložených rozhodnutí vyplývá, že předchůdcům stavebníků byla povolena stavba s tím, že přístupová cesta ke stavbě povede podél Vinného potoka, což nesvědčí o tom, že by předmětný pozemek nebyl pro stavebníka nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebou. Tento závěr soudu nemohou zvrátit ani listiny předložené osobami zúčastněnými na řízení na ústním jednání. Konkrétně se jedná o vyjádření správních orgánů ze dne 11.6.2016 a ze dne 14.6.2016, soubor fotografií a mapa aktuálního stavu hranic pozemků, neboť jak již soud uvedl výše, v tomto soudním řízení soud toliko přezkoumává žalobou napadená rozhodnutí, jakož i řízení, která jejich vydání předcházela, přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přičemž ani jeden ze správních orgánů nemohl mít k dispozici žádnou z výše uvedených listin, tudíž z nich nemohl při rozhodování vycházet a zohlednit je ve svých rozhodnutích.

Soud závěrem konstatuje, že správní orgány si měly ověřit existenci přístupu ke stavbě jako předběžnou otázku dle § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění rozhodném, neboť na jejím vyřešení záviselo vydání stavebního povolení, žalobcem uplatněné námitky byly zásadní, pochyby o charakteru předmětného pozemku nebyly správními orgány v posuzovaném řízení odstraněny a stavební úřad nebyl příslušný rozhodnout o charakteru pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Výše uvedený názor soudu je souladný i s názorem Ministerstva dopravy uvedeném v Analýze, z něž jednoznačně vyplývá pro silniční správní orgán pravidlo v případě sporu mezi vlastníkem pozemku a třetími osobami o existenci účelové komunikace, případně pokud vlastník pozemku existenci účelové komunikace zpochybňuje, ačkoliv podle názoru silničního správního úřadu byla účelová komunikace zřízena, nevydávat osvědčení.

Na základě výše uvedených skutečností soud podle § 78 odst. 1, 4 s.ř.s. žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náklady řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 2.000,- Kč a náklady právního zastoupení za tři úkony právní služby

(převzetí zastoupení, sepsání žaloby, účast na ústním jednání dne 11.12.2015), 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.  $2 \times 2.100,-\text{Kč} = 4.200,-\text{Kč}$ , 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.  $1 \times 3.100,-\text{Kč}$ , třemi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj.  $3 \times 300,-\text{Kč} = 900,-\text{Kč}$  a DPH ve výši 1.722,- Kč. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 11.922,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta Doc. JUDr. Martinem Kopeckým CSc.

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.**

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

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

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

V Praze dne 19. února 2016

**JUDr. Eva Pechová, v.r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Sylvie Kosková