



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) J. E., a b) Ing. J. E.**, zastoupených Mgr. Martinem Smetanou, advokátem se sídlem Římská 104/14, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2012, čj. OREG 18358/2012/luka, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 11. 2012, čj. 10 A 71/2012 – 37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 11. 2012, čj. 10 A 71/2012 – 37, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 12. 1999 Městský úřad Sezimovo Ústí, Odbor stavebního úřadu, územního plánování, životního prostředí a dopravy (dále jen „stavební úřad“) povolil změnu dokončené stavby „stavební úpravy skladové haly“, včetně přípojky vodovodu, přípojky kanalizace a pevné jímky na pozemcích stp. č. X a parc. č. 308 v katastrálním území Ústrašice. Dne 7. 9. 2005 stavební úřad povolil změnu stavby před dokončením v rozsahu „změna dispozice půdorysu – stavební úprava spojená se změnou užívání části objektu skladové haly na truhlářskou dílnu“. Toto rozhodnutí bylo následně zrušeno rozhodnutím žalovaného z důvodu, že v průběhu řízení před stavebním úřadem nebylo s žalobcem b) jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv byl v době řízení vlastníkem pozemku přímo sousedícího s projednávanou stavbou. V mezidobí bylo užívání

truhlářské dílny povoleno kolaudačním rozhodnutím ze dne 31. 1. 2006 a užívání zbývajících částí stavby kolaudačním rozhodnutím ze dne 30. 9. 2008. Stavební úřad pak vydal dne 23. 11. 2010 rozhodnutí, ve kterém stavbu dodatečně povolil a zamítl námitky žalobců, jež se převážně netýkaly předmětu daného stavebního řízení. Žalovaný toto rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 17. 3. 2011 opět zrušil, tentokrát z důvodu, že se správní orgán řádně nevypořádal s uplatněnými námitkami a své rozhodnutí opřel o podklad, se kterým neseznámil účastníky řízení. Stavební úřad vydal dne 18. 10. 2011 dodatečné stavební povolení, ovšem i to bylo žalovaným zrušeno (rozhodnutím ze dne 1. 2. 2012), neboť stavební úřad nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[2] Dne 24. 4. 2012 vydal stavební úřad rozhodnutí čj. MESU-749/2010/OSU/Ná23, kterým podle § 129 odst. 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) dodatečně povolil stavbu „stavební úpravy části stávající skladové haly v rozsahu: změna dispozice půdorysu – stavební úpravy spojené se změnou užívání části objektu na truhlářskou dílnu včetně přístřešku pro instalovaný kotel na pozemku stp. č. X a pozemku č.p. 308/2 v kat. území Ústrašice“ (dále jen „stavba“), stanovil podmínky pro dokončení stavby a zamítl námitky žalobce a) a b).

[3] Jednalo se, mezi jinými, také o námitku týkající se „zajištění přístupu ke stavbě“, v rámci které žalobce b) tvrdil, že jeho pozemky p. č. 125/1 a 145/6 byly používány pro přístup ke stavbě neoprávněně, neboť je nelze užívat jako účelovou komunikaci. Nebylo ani vydáno žádné deklaratorní rozhodnutí o tom, že by se na předmětných pozemcích účelová komunikace nacházela. Stavební úřad k této námitce uvedl, že se jedná o dodatečné povolení stavebních úprav na truhlářskou dílnu, jejíž užívání bylo pravomocně povoleno již v roce 2006. Upozornil, že obec Ústrašice, jako příslušný silniční správní úřad (dále jen „silniční správní úřad“) ve svém stanovisku ze dne 21. 10. 2010 uvedla, že přístup k objektu je ze silnice II. třídy přes veřejně přístupnou účelovou komunikaci p. č. 145/4, 125/1 a 145/6 a dále po účelové komunikaci p. č. 308/3. Dodatečné povolení stavebních úprav tak podle stavebního úřadu nezáleželo na vyřešení předběžné otázky, tj. vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, jak se domnívali žalobci a) a b).

[4] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podali žalobci odvolání, které žalovaný svým v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl. Podle žalovaného se správní orgán I. stupně řádně vypořádal s námitkou žalobců týkající se zajištění přístupu ke stavbě, tedy s tím, že dodatečně povolované stavební úpravy nezávisí na vyřešení předběžné otázky o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích ve vlastnictví žalobce b). S údajným neoprávněným užíváním těchto pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace by se žalobci museli obrátit na příslušný správní orgán.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[5] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke krajskému soudu, který ji svým výše uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. Zdůraznil, že předmětem řízení bylo rozhodnutí o dodatečném povolení stavební úpravy části původní skladové haly provedené v souvislosti se změnou užívání této části na truhlárnu.

pokračování

[6] Soud se neztotožnil s žalobní námitkou žalobce b), podle které nejsou povolené stavební úpravy přístupné z veřejné komunikace. Toto tvrzení podle soudu nemá – s odvoláním na vyjádření silničního správního úřadu ze dne 21. 10. 2010 - oporu ve spise. Na existenci veřejně přístupné účelové komunikace přitom nic nemění ani skutečnost, že vlastník předmětných pozemků tyto pozemky oplotil, protože tím veřejně přístupná účelová komunikace nezanikla. Posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace však nebylo na stavebním úřadu; ten vycházel ze sdělení silničního správního úřadu o tom, že přístup ke stavbě existuje.

[7] Soud se dále vyjádřil k písemnosti žalovaného ze dne 10. 2. 2011, v níž se žalovaný zabýval žádostí žalobce b) o prošetření způsobu vyřízení stížnosti na postup správního orgánu ve smyslu § 175 odst. 7 správního řádu, ve které žalobce b) brojil proti vyjádření silničního správního úřadu o zajištění přístupu k pozemku ze dne 23. 4. 2010. Žalovaný zde uvedl, že v případě sporu o tom, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, by mělo být zahájeno řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu, příslušným k tomuto řízení je silniční správní úřad – obec Ústrašice. Soud připomněl, že uvedená písemnost je pouze sdělením s charakterem obecné informace, nikoliv deklaratorním rozhodnutím.

[8] Podle názoru soudu stavební úřad respektoval zrušovací rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2010 tím, že zjišťoval, je-li k dané stavbě přístup. Vzhledem k tomu, že dotčený orgán státní správy – silniční správní úřad – vyjádřil, že předmětná stavba je přístupná z veřejně přístupné účelové komunikace, nebyl zde důvod pro předběžnou otázku podle § 57 správního řádu. Soud uzavřel, že dodatečné stavební povolení nemá deklaratorní účinky vyjadřující, že se na pozemcích ve vlastnictví žalobce b) nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Zdůraznil, že dodatečným rozhodováním o povolení stavebních úprav bylo rozhodováno výlučně o provedení těchto úprav a nikoliv o tom, zda na pozemcích žalobce b) existuje veřejně prospěšná účelová komunikace.

III. Argumenty kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci a) a b) [stěžovatelé a) a b)] včasnou kasační stížnost, ve které napadli výrok II. a III. tohoto rozsudku z důvodu jeho nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatelé zejména brojili proti vyjádření silničního správního úřadu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Jejich kasační argumentace se týká jednak pravomoci vydat potvrzení o zajištění přístupu a dále předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu.

[10] Nejprve stěžovatelé tvrdili, že obec Ústrašice jako silniční správní úřad nebyla oprávněna vydat vyjádření o zajištění přístupu ke stavbě, přičemž toto potvrzení není pouze obecnou informací, jak uvedl krajský soud, pokud je podkladem pro vydání rozhodnutí ve věci. Stavební úřad byl podle stěžovatelů povinen řešit dopravní napojení u změny staveb; bez prokázání takových napojení nebylo možné předmětné stavební změny provádět.

[11] Stěžovatelé odkázali na rozhodnutí Veřejného ochránce práv sp. zn. 5745/2006/VOP/ MB, podle kterého je silniční správní úřad v případě sporu o existenci účelové komunikace povinen vydat deklaratorní rozhodnutí podle § 141 správního řádu. Vyjádření o zajištění přístupu tak nelze považovat za rozhodnutí, neboť nebylo vydáno jako výsledek správního řízení zahájeného podle § 142 správního řádu.

[12] Dále stěžovatelé poukázali na skutečnost, že v katastru nemovitostí je uveden jako způsob využití pozemků vlastněných žalobcem b) zeleň a jako druh pozemku ostatní plocha. V příslušném územním plánu účinném od 12. 11. 2007 jsou tyto pozemky zařazeny do „Plochy výroby a skladování...“. Nejsou evidovány ani v pasportu místních a účelových komunikací vedeném obcí Ústrašice. Stěžovatelům tak není známo, na základě čeho dospěl silniční úřad k tomu, že předmětné pozemky jsou veřejně přístupnou účelovou komunikací. Pravomocí silničního správního úřadu k vydání potvrzení o zajištění přístupu ke stavbě se však ani správní orgány ani krajský soud nezabývaly, přitom toto potvrzení je významnou součástí podkladů k vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stěžovatelé tedy považovali napadený rozsudek za nezákonný, neboť potvrzení o zajištění přístupu ke stavbě bylo neoprávněně právně posouzeno jako deklaratorní rozhodnutí o charakteru předmětných pozemků a jako podklad pro rozhodnutí.

[13] V rámci další kasační námitky stěžovatelé brojili proti názoru soudu, že v předmětném správním řízení nebylo nutné vyřešit existenci veřejně přístupné účelové komunikace prostřednictvím předběžné otázky. Uvedli, že v rozsudku krajského soudu ze dne 14. 12. 2011 bylo výslovně uvedeno, že „žalovaný se nevypořádal s námitkou, zda přes pozemky žalobce vede či nevede účelová komunikace“. Tato otázka nebyla žalovaným přesto dodnes vyřešena. Stěžovatelé spatřují vadu řízení v tom, že nebylo postupováno podle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu.

IV. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

[15] Stěžovatelé kasační stížností brojí zejména proti vyjádření silničního správního úřadu, že se na pozemcích ve vlastnictví stěžovatele b) nachází veřejně prospěšná účelová komunikace.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Předmětem přezkumu v posuzované věci je řízení o dodatečném povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 3 a § 115 stavebního zákona (tedy rozhodování o tom, zda lze dodatečně povolit již existující stavební úpravy). Soud je tak oprávněn přezkoumat, zda byl postup správních orgánů při vydání dodatečného stavebního povolení v souladu se zákonem.

pokračování

[18] Při vydání dodatečného 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). Ačkoliv to zákon výslovně neuvádí, měl by stavební úřad postupovat tak, aby byla zaručena ochrana veřejného zájmu, což obecně vyplývá z § 2 odst. 4 správního řádu (viz. *Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 2. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2/2013*).

[19] Na základě uvedeného soud shrnuje, že v posuzovaném řízení o vydání dodatečného stavebního povolení byl stavební úřad povinen zkoumat, zda je stavba napojena na dopravní infrastrukturu a zda je k ní zajištěn přístup.

[20] Úkolem krajského soudu v řízení o žalobách stěžovatelů tak bylo přezkoumat, jestli se správní orgány dostatečně vypořádaly s námitkami brojícími proti existenci přístupu ke stavbě. Krajský soud měl proto posoudit, zda správním orgánům mohlo jako dostatečný podklad pro toto zjištění posloužit vyjádření příslušného silničního správního úřadu (tj. obce Ústrašice) ze dne 21. 10. 2010, ve kterém sdělil, že přístup k objektu je ze silnice III. třídy přes veřejně přístupnou účelovou komunikaci p. č. 145/4, 125/1 a 146/6 a dále pak po účelové komunikaci p. č. 308/3.

[21] V souvislosti s námitkou stěžovatelů napadající pravomoc obce Ústrašice uvedené vyjádření vydat, je třeba uvést, že konstatování existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace spadá podle § 40 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích do působnosti obce. Obec Ústrašice tedy byla oprávněna vykonávat působnost silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací a byla také oprávněna podat stavebnímu úřadu zmiňované vyjádření.

[22] Co se týče obsahu tohoto vyjádření, stavebnímu úřadu nepřislušelo posuzovat, zda veřejně přístupná účelová komunikace na dotčených pozemcích opravdu existuje. Nicméně stavební úřad nesměl mít pochybnosti o tom, že je ke stavbě zajištěn přístup, který vede po komunikaci, jež je veřejně přístupná.

[23] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem, že v tomto konkrétním případě bylo pro ověření existence přístupu ke stavbě dostatečné vyjádření silničního správního úřadu. Jak správně uvedl krajský soud, toto vyjádření sloužilo pouze jako obecná informace, a nelze ho proto považovat za deklaratorní rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud tedy neexistovalo deklaratorní rozhodnutí o existenci takové komunikace a o přístupu ke stavbě přetrvávají pochybnosti, měl tuto

otázku stavební úřad dále zkoumat. Za okolností tohoto případu, kdy stěžovatelé zprvu ani nebyli přizváni jako účastníci stavebního řízení a ze spisového materiálu nevyplývá, že by tato otázka byla řešena již v předcházejících stavebních řízeních či územním řízení, se nemohl stavební úřad spolehnout na prosté vyjádření silničního správního úřadu, které neobsahovalo žádné odůvodnění či odkazy na pasport veřejně přístupných účelových komunikací a podobně.

[24] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v nyní posuzované věci se správní orgány s otázkou přístupu ke stavbě nevypořádaly dostatečně. Byť se jedná o dodatečné stavební povolení, které se týká pouze části větší stavby, i v tomto řízení musí mít stavební úřad jistotu, že ke stavbě existuje odpovídající přístup.

[25] Je třeba přisvědčit stěžovatelům, že možnosti, jak mohl stavební úřad ověřit existenci přístupu ke stavbě, bylo i vyřešení předběžné otázky podle § 57 správního řádu. Na vyřešení této otázky totiž záviselo vydání dodatečného stavebního povolení, přičemž stavebnímu úřadu nepříslušelo o ní rozhodovat. Stavební úřad by pak postupoval podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[26] Na základě výše uvedeného soud uzavírá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda měl stavební úřad, respektive žalovaný, dostatek podkladů pro zjištění přístupu ke stavbě, které podmiňuje vydání dodatečného stavebního povolení. Nejvyšší správní soud proto shledává napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, což je důvodem pro jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[27] V dalším řízení by se tedy krajský soud měl zabývat tím, zda byl přístup ke stavbě dostatečně prokázán, přičemž za dostatečné v tomto případě nemůže považovat samotné vyjádření silničního správního úřadu nepodložené žádným přesvědčivým odůvodněním nebo jinými důkazy.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[28] Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatelů a) a b) důvodnými, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2013

JUDr. Lenka Kaniová

pokračování

předsedkyně senátu