

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Lenky Matyášové, Jany Brothánkové, Filipa Dienstbiera, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky, 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: I) Ing. P. S., II) Ing. E. S., III) T. K., IV) J. K., všichni zastoupeni Mgr. Marií Klinerovou, advokátkou se sídlem Praha 1, V Jámě 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. SZ 155589/2010/KUSK REG/Ru, č. j. 182717/2010/KUSK, v řízení o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I) a II) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2015, č. j. 5 A 18/2011 – 55,

t a k t o :

- I. Vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu [§ 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb., nyní § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.] pro účely územního a stavebního řízení není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, resp. § 65 soudního řádu správního samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví; nejedná se ani o závazné stanovisko dle § 40 odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 6. 2011, jímž by byl stavební úřad v řízení o umístění nebo povolení stavby vázán.
- II. Pokud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, je stavební úřad povinen tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.
- III. Věc s e v r a c í k rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se osoby zúčastněné na řízení I) a II) (dále „stěžovatelé“) domáhají zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, kterým zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Říčany, odboru – Stavební úřad („stavební úřad“), jímž byly stavebníkovi R. S. (právní předchůdce stěžovatelů) ve spojeném územním a stavebním řízení povoleny stavební úpravy a přístavba rekreační chaty za účelem změny užívání na rodinný dům na pozemku st. p. X, parc. č. X v katastrálním území J.

[2] Žalobce je spoluvlastníkem ideální poloviny pozemku par. č. X v katastrálním území J, který se nachází v bezprostředním sousedství pozemku stavebníka. Namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť nikdy nedal souhlas k tomu, aby byl zřízen přístup na stavebníkův pozemek přes jeho pozemek.

[3] Žalovaný, potažmo stavební úřad vycházel v řízení z vyjádření Městského úřadu Říčany, odboru správních agend a dopravy ze dne 24. 6. 2008, č. j. 11563/2008/od, vydaného podle § 40 odst. 4 a 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 6. 2011 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), z něž vyplynulo, že žalobcův pozemek sice není evidován v pasportu místních komunikací, je však veden jako účelová komunikace veřejně přístupná.

[4] V žalobě žalobce namítal, že žalovaný sice poukázal na označení dotčeného pozemku v katastru nemovitostí jako ostatní komunikace i na jeho vyobrazení v územním plánu, ani tyto skutečnosti nicméně neprokazují, že se skutečně jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Poněvadž stavební povolení nelze vydat, není-li zajištěn přístup ke stavbě, měl stavební úřad i žalovaný posoudit jako předběžnou otázku, zda se u pozemku č. X v obci J. skutečně jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, zejména zda byl vlastníkem pozemku udělen souhlas, a zda existuje ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Tyto skutečnosti bylo nutno posoudit zejména s ohledem na žalobcovo tvrzení o tom, že pozemek sloužil po celou dobu pouze pro potřeby jeho spoluvlastníků a vlastníků nemovitosti č. X, k níž je zřízena služebnost cesty, a také že z rozhodnutí z let 1990 a 1991 plyne, že předchůdcům stavebníka byla povolena stavba s tím, že přístupová cesta ke stavbě povede podél vodoteče přes zahrádku č. X, X a X v k. ú. J.. Žalobce namítal také, že pozemek nevykazuje technické parametry veřejné účelové komunikace, přičemž vůbec nebylo provedeno místní šetření.

[5] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, neboť se správní orgány dostatečně nevypořádaly se spornou otázkou týkající se povahy cesty na pozemku parc. č. X.

[6] Stěžovatelé v kasační stížnosti mimo jiné napadenému rozsudku vytýkají, že soud při svém rozhodování nepřihlédl k tvrzením a listinám, které byly při jednání soudu předkládány; nelze se ztotožnit s názorem soudu, že žalovaný nedostatečně odůvodnil, proč lze žalobcův pozemek považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci; vycházel z výkladu ministerstva dopravy, které na základě zjištění veřejného ochránce práv vydalo za účelem sjednocení postupu krajských úřadů v dané problematice stanovisko. Z něj mj. plyne, že komunikace se mezi účelové komunikace nezařazuje správním rozhodnutím; jestliže komunikace splňuje zákonné znaky, jde vždy o účelovou komunikaci, bez ohledu na údaj v katastru nemovitostí. Na základě uvedeného dovedl, že pozemek parc. č. X je evidován v katastru nemovitostí jako ostatní komunikace, slouží ke spojení nemovitostí pro potřebu jejich vlastníků s ostatními pozemními komunikacemi, a poněvadž není nutné správní rozhodnutí o zařazení komunikace do účelových komunikací, postačuje stanovisko Městského úřadu Říčany, odboru správních agend a dopravy ze dne 24. 6. 2008, č. j. 11563/2008/od, v němž je uvedeno, že pozemek není veden v pasportu místních komunikací, ale je veden jako veřejně přístupná účelová komunikace.

[7] Stěžovatelé poukazují také na nesprávnou interpretaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 186/2012 – 39, z něhož krajský soud dovedl, že měl správní orgán posuzovat jako předběžnou otázku, zda byl dotčený pozemek evidován v pasportu veřejně přístupných komunikací. Mají za to, že se jedná o vytržení této úvahy z kontextu; samotný rozsudek uvádí, že stavebnímu úřadu nepříslušelo posuzovat, zda veřejně přístupná účelová komunikace na dotčených pozemcích opravdu existuje. Nicméně nesměl mít pochybnosti o tom, že je ke stavbě zajištěn přístup, který vede po komunikaci, jež je veřejně přístupná. V nyní projednávané věci stavební úřad žádné pochybnosti neměl.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že otázka, zda je stavba napojená na pozemní komunikaci a zda je ke stavbě zajištěn příjezd, byla správními orgány zkoumána a ověřována. Správní orgány přitom dospěly ke kladnému závěru na základě souběžného posuzování vícero důkazů. Vycházely z vyjádření Městského úřadu Říčany o zařazení pozemní komunikace parc. č. X v k. ú. J. (že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci). Dále stavební úřad ověřil, že podél pozemku žalobce v reálu vede přístupová komunikace č. X zasahující současně i do stavebního pozemku stavebníka, ke kterému se zřejmě vlivem svažitého a zarostlého terénu přisunula, že přístupová komunikace je v terénu používána jako dopravní cesta vozidly, je stálá a ze snímku ortofotomapy je zřetelně patrná v terénu. Z katastru nemovitostí bylo zjištěno, že je pozemek parc. č. X evidován jako ostatní plocha komunikace, tzn. že pozemek musel být takto v minulosti využíván. K prokázání takového využívání pozemku v minulosti byl předložen územní plán města Říčany, ve kterém je tento pozemek znázorněn jako přístupová komunikace k pozemku stavebníka a dalším pozemkům a stavbám, které v minulosti tvořily zahrádkářskou kolonii v této lokalitě s napojením na další veřejné komunikace. Stavební úřad vycházel také z toho, že pozemek sloužil jako cesta od nepaměti, což nebylo sporné. Dle žalovaného muselo dojít v minulosti k věnování pozemku pro obecné užívání jako veřejné komunikace, a v souladu s tím bylo takto určení pozemku následně rovněž i zaevidováno katastrem nemovitostí.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[9] Při předběžném posouzení věci druhý senát zjistil, že k zásadním otázkám nastoleným v nyní projednávané věci existuje rozporná judikatura, s níž se navíc v podstatné míře neztotožňuje.

[10] Upozorňuje na rozhodnutí desátého senátu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 As 68/2016 – 84, které se týká totožné skutkové i právní otázky, pouze u sousedního pozemku, jako v nyní projednávané věci. Dovodil, že desátý senát, ačkoli vycházel z rozsudku ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 186/2012 – 39, se svým rozhodnutím dostal do rozporu s rozhodnutím devátého senátu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 9 As 37/2011 – 73.

[11] Otázka, která je v uvedených rozsudcích řešena rozporně, je povaha vyjádření příslušného silničního úřadu, jež bylo vydáno k žádosti účastníka stavebního řízení (zde spojeného územního a stavebního), zda se u konkrétního pozemku jedná o (veřejně přístupnou) účelovou komunikaci.

[12] První a desátý senát dovodily, že vyjádření silničního orgánu nepředstavuje jednoznačnou deklaraci povahy komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, aniž by však uvedly, co konkrétně takové vyjádření představuje. Oproti tomu devátý senát u srovnatelného vyjádření dovodil, že se jedná o samostatně přezkoumatelné rozhodnutí způsobilé samo o sobě závazně určit práva a povinnosti.

[13] Devátý senát v rozsudku ze dne 30. 3. 2012, č. j. 9 As 37/2011 – 73, konkrétně uvedl: „*Ve správním spisu je na č. l. 16 založeno stanovisko vydané Městským úřadem Rožnov pod Radhoštěm, odborem výstavby a ÚP – oddělením silničním, k žádosti stavebníků ze dne 13. 4. 2007 o vyjádření, zda pozemní komunikace na pozemku 1781/11 v kat. území Rožnov pod Radhoštěm má charakter veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgán ve stručném stanovisku vydaném dle § 40 odst. 4 písm. a) a odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „zákon č. 13/1997 Sb.“ nebo „zákon o pozemních komunikacích“), a za použití § 124 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, sdělil, že z místního šetření provedeného dne 20. 4. 2007 vyplývá, že v současné době se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb. Toto konstatování není ve stanovisku dále odůvodněno.(...) V případě konstatování silničního správního úřadu, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací, Nejvyšší správní soud dovodil (viz výše), že se jedná o autonomní rozhodnutí způsobilé samo o sobě závazně určit práva a povinnosti, nezávisle na jakémkoliv jiném správním řízení, ve kterém může být případně použito jako podklad. Z tohoto pohledu se jedná o správní rozhodnutí dle § 67 odst. 1 správního řádu i ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je samostatně přezkoumatelné ve správním řízení, případně na základě žaloby proti rozhodnutí o odvolání i ve správním soudnictví.“ (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem).*

[14] První senát v rozsudku ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 186/2012 – 39, uvedl, 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. (...) 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.“ (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem). Rozsudek tedy stojí na názoru, že vyjádření silničního úřadu nemá charakter rozhodnutí ani osvědčení, ale je pouhou informací.

[15] Desátý senát v rozsudku ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 As 68/2016 – 84, vyšel ze závěru naznačeného v rozsudku prvního senátu a uvedl, že „*stavební úřad při vydávání stavebního povolení vycházel z vyjádření silničního úřadu ze dne 17. 10. 2007, čj. 19070/2007/od, ve kterém je doslova uvedeno: Pozemek parcelní číslo X v katastrálním území J. není zařazen v pasportu místních komunikací Města Říčany. Jedná se o pozemní komunikaci vedenou jako účelová komunikace veřejně přístupná. Majiteli pozemku jsou pan Ing. S. a paní Ing. D. Ž. Na základě tohoto vyjádření nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu vyslovit jednoznačný závěr, že silniční úřad deklaroval přístupovou cestu jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci.*“ V rozsudku je dále konstatováno, že pro zařazení do kategorie veřejně přístupných účelových komunikací není vždy třeba rozhodnutí stavebního úřadu, nicméně že tato otázka musí být vyjasněna, přičemž rozhodnutí či osvědčení o povaze komunikace náleží výhradně silničnímu úřadu. Druhý senát si je vědom, že rozhodnutí desátého senátu stojí na názoru o nedostatečnosti vyjádření silničního úřadu jako podkladu pro závěr o přístupu ke stavbě, nicméně zde byl vysloven názor odlišný od výše uvedeného názoru devátého senátu, že obdobné vyjádření silničního úřadu je vždy rozhodnutím. Druhý senát upozorňuje, že ve správním spise nyní projednávaného případu se nachází vyjádření silničního úřadu stejného obsahu.

[16] Druhý senát se s ohledem na naznačený rozpor domnívá, že o otázce povahy vyjádření silničního správního orgánu v rámci stavebního řízení k zařazení pozemní komunikace je povinen rozhodnout rozšířený senát.

[17] Je toho názoru, že se nejedná o samostatně přezkoumatelné rozhodnutí. To by mělo být vydáno ve správním řízení, jehož účastníkem by musel být žadatel a dále osoby, jejichž práva mohou být takovým rozhodnutím dotčena, mj. alespoň vlastník pozemku, o jehož povaze je rozhodováno (§ 27 správního řádu). Vzhledem k tomu, že v posuzovaných věcech se jednalo o žádost stavebníka, ke které se vyjádřil silniční správní úřad tak, že komunikace je evidována jako veřejná účelová komunikace, což bylo sděleno bez dalšího odůvodnění a bez toho, aby byl vyrozuměn také vlastník (vlastníci) předmětného pozemku, nemůže se jednat o závazné deklaratorní správní rozhodnutí. Nelze akceptovat fakt, že majitelé dotčeného pozemku či jinak dotčené subjekty by neměli možnost takto vydané „správní rozhodnutí“ napadnout či požádat o jeho přezkum v rámci správního soudnictví. Rozhodování je jistě na místě v řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu, nebo např. v řízení podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 - 22); o takové řízení se však v porovnávaných věcech nejednalo.

[18] Podle názoru druhého senátu nejde ani o pouhé nezávazné vyjádření, ale o osvědčení podle části čtvrté správního řádu. Obec je totiž podle § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny povinna vést mj. evidenci veřejně přístupných účelových komunikací. Způsob evidence není předepsán, ovšem je-li taková evidence jakkoli vedena, pak z ní může být čerpáno při vydávání osvědčení o povaze určitého pozemku jakožto účelové komunikace.

III. Vyjádření žalobce k postoupení věci rozšířenému senátu

[19] Podle názoru žalobce je zcela absurdní, že Městský úřad Říčany, odbor správních agend a dopravy, ve svém vyjádření ze dne 24. 6. 2008, č.j. 11563/2008/od, uvedl, že pozemek je veden jako veřejně přístupná účelová komunikace. Toto vyjádření postrádá jakékoli odůvodnění, z něhož by bylo zřejmé, na základě čeho tuto komunikaci jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve své evidenci vede. Povaha tohoto soukromého pozemku, který v r. 1991 zcela prokazatelně nebyl veřejně přístupnou účelovou komunikací, se od roku 1991 nijak nezměnila. Podle názoru žalobce je vyjádření Městského úřadu Říčany, odboru správních agend a dopravy, ať už je jeho právní povaha jakákoli, nezákonné.

[20] Městský soud dospěl ke správnému závěru, že toto vyjádření 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.

[21] Za zcela správné považuje rovněž závěry desátého senátu v rozsudku ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 As 68/2016, který se týká téhož žalobce a téhož pozemku parc. č. X v k. ú. J., jako v nyní projednávané věci. Jde o stavbu na pozemku parc. č. st. X a X, která byla stavebním úřadem povolena rovněž s odkazem na v podstatě shodné vyjádření silničního úřadu, na které poukazuje druhý senát ve svém usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu.

[22] Z důvodů uvedených výše se žalobce domnívá, že posouzení právní povahy vyjádření silničního úřadu ze dne 24. 6. 2008 není pro rozhodnutí dané věci otázkou zásadní a důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu není dán.

[23] Žalobce nesouhlasí s názorem druhého senátu, že se může jednat o osvědčení, a žádá, aby rozšířený senát návrh druhého senátu jako nepřipustný odmítl.

IV. Pravomoc rozšířeného a nastolená otázka

[24] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[25] Z předkládajícího usnesení druhého senátu je zřejmé, že jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu dospěly k různým právním závěrům stran povahy vyjádření silničního úřadu vydaného podle § 40 odst. 4 a 5 zákona o pozemních komunikacích. Rozšířený senát tak uzavřel, že se jedná o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. a je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat.

[26] Spornou je otázka, zda vyjádření silničního úřadu o tom, že určitý pozemek (ne)eviduje jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vydané buď k žádosti oprávněné osoby, nebo k žádosti jiného správního orgánu, jenž takové vyjádření potřebuje pro své rozhodnutí, představuje deklaratorní rozhodnutí, osvědčení, nebo pouhé nezávazné stanovisko silničního úřadu.

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

[27] V projednávané věci se jedná konkrétně o povahu vyjádření městského úřadu Říčany „k zařazení pozemní komunikace parc. č. X v k. ú. X“, v němž je uvedeno, že pozemek není zařazen v pasportu místních komunikací města Říčany a je veden jako veřejně přístupná účelová komunikace.

[28] V projednávané věci není sporu o tom, že se jedná o účelovou komunikaci. Sporné je, zda účelová komunikace je či není veřejně přístupná.

[29] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace pozemní komunikací, 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.

[30] K samotnému vzniku účelové komunikace není třeba, na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, rozhodnutí silničního správního úřadu. Není ani podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[31] Zákon o pozemních komunikacích vychází z představy, že účelové komunikace jsou obvykle veřejně přístupné. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky rozhodnutím upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). V takovém případě se jedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, které je též rozhodnutím dle § 65 soudního řádu správního (je rozhodováno o omezení či úpravě veřejného přístupu). Toto rozhodnutí je závazné pro všechny orgány.

[32] Při zkoumání existence veřejně přístupné účelové komunikace je však v intencích judikatury vždy nezbytné posoudit kumulativní naplnění dvou podmínek: 1) souhlas

vlastníka, respektive jeho právních předchůdců, s obecným užíváním a 2) nutnost komunikační potřeby a alternativní možnosti přístupu.

[33] V rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, Nejvyšší správní soud konstatoval, vycházející přitom z judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. (Boh A 10017/32). Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.*“ V rozsudku ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105, Nejvyšší správní soud dovodil, že „*podmínkou jednoznačného závěru o tom, že se na určitých pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musí být prokázání toho, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva a že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu a kde tento přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem).*“

[34] Existuje rovněž ustálená a konzistentní judikatura Ústavního soudu, která kumulativní naplnění obou citovaných předpokladů považuje za nezbytnou podmínku pro ústavně konformní stanovení mezí výkonu vlastnických práv k pozemku v podobě zákonem stanovené povinnosti strpět obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11).

[35] Kompetence jednotlivých silničních správních úřadů byla upravena v zákoně o pozemních komunikacích, ve znění rozhodném pro projednávanou věc v § 40 odst. 4 a 5 následovně:

(4) Obecní úřady obcí s rozšířenou působností

vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a působnost silničního správního úřadu ve věcech silnic s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy a spojů nebo orgán kraje v přenesené působnosti,

projednávají správní delikty podle § 42a a 42b ve věcech dálnic a silnic podle tohoto zákona a podle zvláštního právního předpisu s výjimkou věcí, k jejichž projednávání je příslušný celní úřad, s výjimkou správních deliktů podle § 42a odst. 2 až 4 a § 42b odst. 2, k jejichž projednávání je příslušný celní úřad, a s výjimkou správních deliktů, které projednává krajský úřad podle § 40 odst. 3 písm. h),

uplatňují stanovisko k územním plánům a regulačním plánům a závazné stanovisko v územním řízení, pokud není příslušné Ministerstvo dopravy nebo krajský úřad.

(5) Obce

rozhodují o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací a o vyřazení místní komunikace z této kategorie,

projednávají správní delikty podle § 42a a § 42b ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, s výjimkou správních deliktů, k jejichž projednávání je příslušný celní úřad nebo krajský úřad.

vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, zajišťují a provádí vysokorychlostní kontrolní vážení na místních komunikacích, které se nacházejí v územním obvodu obce.

[36] Obecný stavební úřad musí vyžádat závazné stanovisko od příslušného silničního správního úřadu ke každé stavbě, jejíž umístění v území by mohlo potenciálně ovlivnit příslušnou pozemní komunikaci či provoz na ní (může se například stát, že stavebník navrhne v územním řízení umístění stavby, která by ohrožovala uživatele pozemní komunikace např. tím, že by je oslňovala, nebo by poškozovala pozemní komunikaci např. tím, že by narušila její statiku nebo snížila funkčnost jejího odvodnění). Názor úřadu, jemuž je svěřena ochrana pozemních komunikací a bezpečnosti provozu na nich, by měl být pro obecný stavební úřad závazný.

[37] Obecní úřady rozhodují podle § 3 zákona o pozemních komunikacích o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací a o jejím vyřazení. Musí se tak v obou případech dít správním rozhodnutím, po jehož právní moci se příslušné změny zanesou do pasportu místních komunikací (§ 5 odst. 1 prováděcí vyhlášky č. 104/1997 Sb.). Toto rozhodnutí je rozhodnutím dle § 65 soudního řádu správního.

[38] Obecní úřady jako silniční správní úřady dále rozhodují samostatným rozhodnutím např. o povaze cesty podle § 142 odst. 1 správního řádu, povolují zřízení a úpravy sjezdu na místní komunikaci nebo místních komunikací navzájem (§ 10), rozhodují ve věcech uzavírek a objížděk v případě místních komunikací (§ 24), povolují zvláštní užívání místních komunikací (§ 25), vedou řízení o povolení umístění pevné překážky na místní komunikaci a řízení o odstranění nepovolených pevných překážek z těchto komunikací (§ 29), rozhodují o umístění reklamních zařízení v silničních ochranných pásmech u místních komunikací (§ 31) a o odstranění zdroje ohrožení místní komunikace nebo provozu na ní podle § 35. Rovněž tato rozhodnutí jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 soudního řádu správního.

[39] Na základě výše shrnutých kompetencí obecních úřadů rozšířený senát přistoupil k posouzení povahy a závaznosti vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby

na veřejnou dopravní infrastrukturu pro účely územního a stavebního řízení o zařazení pozemní komunikace. Sporné ve věci je, zda se jedná o samostatně přezkoumatelné rozhodnutí. V rámci komplexního posouzení vyvstává rovněž otázka, zda toto vyjádření svou povahou nemůže být závazným stanoviskem, případně, zda se nejedná o osvědčení (což předkládající senát dovozuje z § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

[40] V žádosti o vydání stavebního povolení (§ 110 stavebního zákona) je stavebník povinen mimo jiné uvést napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu [viz § 5 písm. d) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu; nyní § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.].

[41] Při přezkumu žádosti o stavební povolení ve smyslu § 111 stavebního zákona stavební úřad přezkoumává podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda lze stavbu skutečně provést. Při tom ověřuje, zda jsou dány některé demonstrativně uvedené skutečnosti, mimo jiné se musí zabývat otázkou, zda je ke stavbě zajištěn příjezd [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. 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.

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

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

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

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

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

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

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

[49] Vyjádření sloužilo pouze jako informace. Nelze ho proto považovat za deklaratorní rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace. Jedná se proto o úkon správního orgánu ve smyslu § 154 správního řádu, který není správním rozhodnutím dle § 67 správního řádu, ani rozhodnutím dle § 65 soudního řádu správního samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví.

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

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

[52] Nicméně pokud stavební úřad rozhodne, aniž by takto postupoval (např. řízení nepřerušil a bez dalšího sdělení silničního správního úřadu akceptuje, a nebral by v potaz např. tvrzení vlastníka komunikace), nic nebrání dotčenému účastníkovi řízení dle § 142 správního řádu vyvolat i poté, kdy je vydáno rozhodnutí stavebního úřadu. Výsledek řízení dle § 142 správního řádu může být důvodem pro obnovu řízení (§ 100 odst. 1 správního řádu).

[53] Činnost rozšířeného senátu slouží ke sjednocování právních názorů uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86, publ. pod č. 1762/2009 Sb. NSS, mimo jiné konstatoval: „Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. je oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů. Proto také při projednávání předložených věcí zkoumá, zda právní posouzení odpovídá zjištěnému skutkovému stavu.“

[54] Ze spisu je zřejmé, že v posuzované věci (obdobně jako ve věcech, proti nimž byla věc předložena) postupoval Městský úřad Říčany jako silniční správní úřad podle § 40 odst. 4 resp. 5 zákona o silničním provozu. Rozšířený senát proto nepovažoval za nutné zabývat se dále tím, zda vyjádření silničního správního úřadu by nemohlo představovat samostatně přezkoumatelné osvědčení, a to v souvislosti s povinností § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, jak dovozuje předkládací usnesení, neboť to z obsahu tohoto vyjádření (jak bylo rekapitulováno výše) nijak nevyplývá.

Závěr:

[55] Vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu [§ 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb., nyní § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.] pro účely územního a stavebního řízení není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, resp. § 65 soudního řádu správního samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví; nejedná se ani o závazné stanovisko dle § 40 odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 6. 2011, jímž by byl stavební úřad v řízení o umístění nebo povolení stavby vázán.

[56] Pokud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, je stavební úřad povinen tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

[57] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku ohledně povahy vyjádření silničního správního úřadu. V souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací druhému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 29. srpna 2017

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu