



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Ing. M. C.**, zastoupený Mgr. Erikem Kolanem, LL.M. Eur., advokátem, sídlem Husova 240/5, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2019, č. j. MHMP 415263/2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2021, č. j. 6 A 77/2019-44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Úřad městské části Praha 4 (dále jen „stavební úřad“) územním rozhodnutím ze dne 13. 7. 2015, sp. zn. P4/009483/13/OST/IVRI, č. j. P4/086361/15/OST/IVRI, k žádosti žalobce a dalších žadatelů (dále jen „stavebníci“) umístil stavbu podnikové čerpací stanice pohonných hmot na pozemku parc. č. 2104/16 v kat. území Kunratice, nacházejícím se v obchodním areálu Vídeňská (při ulici Vídeňská, Praha-Kunratice, dále též „stavba“ nebo „čerpací stanice PHM“). Jedním z podkladů pro vydání územního rozhodnutí bylo kladné vyjádření k dokumentaci záměru ze strany vlastníků pozemku parc. č. X1 v kat. území K., který coby zpevněná plocha oploceného areálu Vídeňská slouží k dopravní obsluze

stávajících staveb uvnitř areálu (např. garáže, dílny, administrativní budova) a napojuje je na veřejnou dopravní infrastrukturu na ulici Vídeňská (dále jen „přístupový pozemek“). V souhlasu vlastníků přístupového pozemku bylo uvedeno, že je vydáván na dobu neurčitou, resp. na dobu existence stavby.

[2] V řízení o žádosti o stavební povolení stavebníci dokládali, že mají zajištěn příjezd ke stavbě [§ 111 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] na základě podnájemní smlouvy k přístupovému pozemku, uzavřené na dobu neurčitou za tímto účelem mezi stavebníky a společností Obchodní areál Vídeňská, spol. s r. o. (jejímiž společníky a jednatelem jsou stavebníci), vázané na existenci nájemního vztahu. Jmenovaná obchodní společnost měla přístupový pozemek a další pozemky pronajaty na základě nájemní smlouvy uzavřené s jejich vlastníky, aby je užívala jako parkovací, manipulační a skladovací plochy, pozemky pod stavbami a rovněž jako přístupové cesty k pronajatým stavbám konkrétně ve smlouvě vymezeným. Nájemní smlouva byla sjednána na dobu určitou (5 let) do 31. 12. 2020.

[3] V průběhu řízení o povolení stavby vlastníci přístupového pozemku v dubnu 2016 sdělili stavebnímu úřadu, že svůj souhlas s užíváním přístupového pozemku udělili pro čerpací stanici PHM jako stavbu dočasnou. Uvedli, že o územním řízení a jeho výsledku neměli informace, a až ve stavebním řízení zjistili, že se dle záměru stavebníků má jednat o stavbu trvalou. Upozornili stavební úřad, že stavebníci (podnájemníci) nemají k přístupovému pozemku zajištěno užívací právo, neboť jeho nájemce (obchodní společnost) má pozemek v nájmu pouze do 31. 12. 2020. V lednu 2018 dále stavebnímu úřadu sdělili, že s trvalou stavbou čerpací stanice PHM nesouhlasí a zopakovali, že stavebníci mají zajištěno užívací právo k přístupovému pozemku toliko do 31. 12. 2020. Navrhli proto z tohoto důvodu žádost o stavební povolení zamítnout.

[4] Stavební úřad rozhodnutím ze dne 19. 7. 2018, sp. zn. P4/009416/13/OST/NOSA, č. j. P4/001427/18/OST/VOLR, žádost stavebníků (žalobce a dalších žadatelů) zamítl s odůvodněním, že nebylo prokázáno zajištění příjezdu ke stavbě ve smyslu § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, který musí být dle stavebního úřadu zajištěn trvale. Jako druhý důvod vedoucí k zamítnutí rozhodnutí stavební úřad uvedl nemožnost ověřit napojení areálu na pozemní komunikaci Vídeňská, neboť předložená dokumentace stavby příjezdové komunikace a vykládací rampy neodpovídala skutečnému stavu.

[5] Odvolání žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví a prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Uvedl, že přístupový pozemek je manipulační plochou, nikoli veřejně přístupnou komunikací, přičemž není zatížen žádným věcným břemenem (služebností). Dotčená stavba byla navržena jako stavba trvalá, přístup k ní však byl zajištěn pouze do 31. 12. 2020, přičemž vlastníci přístupového pozemku mají k jeho užívání jako přístupu ke stavbě negativní postoj. Dle žalovaného proto příjezd ke stavbě dle požadavků stavebního zákona nebyl zajištěn.

[6] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Dle městského soudu žalovaný otázku zajištění příjezdu ke stavbě správně posuzoval nejen z hlediska faktického, ale též z hlediska právního. Stavební zákon blíže nestanoví, jakým způsobem má být přístup ke stavbě právně zajištěn. Městský soud zdůraznil, že zajištění příjezdu (přístupu) ke stavbě je jedním

pokračování

ze základních předpokladů užívání nemovitosti, a proto správní orgány jsou povinny vyžadovat přesvědčivý doklad o jeho existenci.

[7] Městský soud se po posouzení konkrétních skutkových okolností případu ztotožnil s názorem žalovaného, že příjezd ke stavbě neměli stavebníci dostatečně právně zajištěn. Za rozhodující považoval (shodně se žalovaným) skutečnost, že přístupový pozemek není veřejně přístupnou účelovou komunikací, nýbrž soukromou manipulační plochou, a že vlastníci tohoto pozemku se zřízením trvalé stavby čerpací stanice PHM nesouhlasili. Tento nesouhlas dle městského soudu vedl k důvodným pochybnostem o tom, že příjezd ke stavbě bude spolehlivě zajištěn.

[8] V daném případě dle městského soudu nájemní a podnájemní smlouva zajištění přístupu ke stavbě dostatečně nedoložily. Nájemní smlouva byla uzavřena pouze na dobu určitou, k uzavření podnájemní smlouvy došlo mezi stavebníky a nájemcem (obchodní společností) až v průběhu stavebního řízení. Skutečnost, že vlastníci přístupového pozemku se stavbou nesouhlasili, oslabila obsah podnájemní smlouvy natolik, že přístup ke stavbě nebylo možno považovat za zajištěný.

[9] Městský soud odmítl žalobní námitku, že žalovaný nerozhodoval podle skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Žalovaný dle městského soudu toliko posuzoval okolnosti případu tak, jak vyšly najevo v průběhu správního řízení, přičemž nemohl odhlížet od nesouhlasu vlastníků přístupového pozemku se stavbou.

[10] K žalobní námitce, že nesouhlas vlastníků přístupového pozemku se stavbou je třeba odlišovat od nesouhlasu s prodloužením nájemní smlouvy, městský soud uvedl, že vlastníci přístupového pozemku projevíli nesouhlasnou vůli ohledně obou těchto okolností. Jednak uvedli, že se stavbou nesouhlasí a že po 31. 12. 2020 nemají stavebníci zajištěn přístup ke stavbě (viz podání ze dne 31. 1. 2018), a dále sdělili, že stavebníkům bylo známo, že vlastníci odmítli jejich obchodní společnosti pronajmout přístupový pozemek na dobu delší než do 31. 12. 2020 (viz podání ze dne 5. 4. 2016). K těmto okolnostem se vlastníci přístupového pozemku podrobně vyjádřili také v odvolacím řízení (viz jejich podání ze dne 30. 8. 2018), v němž uvedli konkrétní důvody, proč se stavbou ani s prodloužením doby nájmu nesouhlasí.

[11] Městský soud přisvědčil žalobci, že stavební úřad ve stavebním řízení není oprávněn posuzovat soukromoprávní vztahy. To ovšem neznamená, že by mohl naplnění zákonných podmínek pro přípustnost stavby posuzovat výhradně z veřejnoprávních hledisek. Ani platná právní úprava z této premisy nevychází, což lze dle městského soudu podpůrně dovodit např. z těch ustanovení stavebního zákona, která ukládají stavebnímu úřadu povinnost činit si úsudek rovněž o námitkách účastníků občanskoprávní povahy (jak v územním řízení, tak ve stavebním řízení). Rovněž žalobcův odkaz na § 184a stavebního zákona, podle kterého pro účely stavebního povolení postačí doložit pouhý souhlas vlastníka pozemku, městský soud využil na podporu svého názoru, že veřejné právo se s právem soukromým ve stavebním řízení prolínají, a že tedy stavební úřad nemůže zohledňovat pouze veřejnoprávní rovinu. Městský soud měl za to, že jakkoli jsou smluvní vztahy odrazem smluvní volnosti dotčených subjektů, je podle jeho názoru třeba, aby příslušný soukromoprávní vztah byl ve správním řízení přesvědčivě osvědčen, k čemuž v tomto případě nedošlo.

[12] Městský soud neshledal rozhodnutí žalovaného ani nepřezkoumatelným z důvodu chybějícího vypořádání jedné z odvolacích námitek, a sice nevypořádání námítka směřující proti závěrům stavebního úřadu o nemožnosti ověřit napojení areálu, kde má být stavba realizována, na komunikaci Vídeňská. S ohledem na závěry žalovaného o nedůvodnosti stěžejní odvolací námítka (nezajištění příjezdu ke stavbě) napadené rozhodnutí dle názoru městského soudu ob stojí, byť se výslovně nezabývalo uvedenou vedlejší odvolací námítkou. Městský soud dospěl k závěru, že námitka týkající se napojení stavby na komunikaci Vídeňská nebyla způsobila zvrátit výsledek řízení, neboť i kdyby byla důvodná, stavbu nebylo možno povolit. Zrušení rozhodnutí žalovaného pouze z tohoto důvodu městský soud pokládal za přehnaně formalistické, neboť nemělo na posouzení věci samé vliv.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného, replika

[13] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že podmínka zajištění příjezdu byla ke dni vydání správních rozhodnutí obou stupňů splněna, stavba tedy měla být povolena. Údajný negativní postoj vlastníků přístupového pozemku nebyl dle stěžovatele projeven v žádném právně relevantním jednání. Správní orgány mají ověřovat zajištění příjezdu výhradně ke dni vydání správních rozhodnutí, což dle jeho názoru vyplývá z gramatického výkladu dotčeného ustanovení stavebního zákona. Městský soud nesprávně dovodil, že z důvodu dočasnosti uzavřené smlouvy a nesouhlasu vlastníků přístupového pozemku se zřízením trvalé stavby podmínka naplněna nebyla. Vlastníci přístupového pozemku však prozatím vždy nájemní smlouvu prodloužili. Správní orgány a městský soud proto neměly spekulovat o budoucím vývoji soukromoprávních vztahů.

[14] Stěžovatel se rovněž domníval, že správní orgány překročily meze správního uvážení a posoudily zákonem stanovená hlediska v rozporu s pravidly logiky, což městský soud nezohlednil. Stěžovatel označil nesouhlas vlastníků přístupového pozemku za „údajný nesouhlas“ a uvedl, že se z jejich strany jednalo o účelové jednání, což měly správní orgány zohlednit. Účelovost nesouhlasu stěžovatel dovozoval z následujících skutečností: vlastníci přístupového pozemku o stavbě dlouhodobě věděli, při uzavření nájemní smlouvy proti ní neměli námitek a se stavbou naopak předem projevili souhlas; stavebníci si mohou opatřit právní titul k užívání přístupového pozemku i jinak (v soudním řízení); vlastníci nemají pro přístupový pozemek jiné ekonomicky výhodné využití (roční nájemné činí 1,7 mil. Kč). Cílem tvrzeného nesouhlasu bylo pouze přinutit stavebníky k výhodnějším podmínkám nájmu. Vývoj v čase potvrdil, že vlastníci přístupového pozemku nájemní smlouvu prodloužili a nájemné prakticky nezvýšili. Správní orgány se neměly zabývat obchodními vztahy, neboť jim to nepřísluší. Stěžovatel rovněž odmítl poukaz městského soudu na ustanovení stavebního zákona, která ukládají stavebnímu úřadu povinnost činit si úsudek o námitkách účastníků řízení občanskoprávní povahy. Tato ustanovení se dle stěžovatele na řešený případ nevztahují. Vlastníci přístupového pozemku nemohli vznést relevantní občanskoprávní námitku, neboť příjezd ke stavbě byl obligačně zajištěn, a pronajímatelé neučinili žádné právně relevantní jednání zpochybňující daný nájemní vztah. Stěžovatel rovněž poukázal na skutečnost, že pokud by bylo možno v řízení o povolení stavby zohledňovat tvrzení vlastníka přístupového pozemku, že nájemní smlouvu

pokračování

neprodlouží (u nájmu na dobu určitou), anebo ji vypoví (u nájmu na dobu neurčitou), nebylo by možné zajistit příjezd ke stavbě prostřednictvím žádné nájemní smlouvy.

[15] Stěžovatel rovněž zopakoval námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, neboť není jasné, zda žádost byla zamítnuta pouze z důvodu nezajištění příjezdu ke stavbě nebo též z důvodu nemožnosti napojení areálu na komunikaci Vídeňská. Žalovaný námitku vznesenou proti tomuto druhému důvodu v rozhodnutí nijak nevypořádal a městský soud nemohl tuto vadu zhojit tím, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného doplnil v napadeném rozsudku.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že je-li stavba povolována jako trvalá, logicky musí být v řízení ověřeno, zda k ní je (a také v budoucnu bude) spolehlivě zajištěn přístup. Bylo-li již v průběhu řízení zřejmé, že vlastníci přístupového pozemku zaujali k jeho užívání jako přístupu k trvalé stavbě čerpací stanice PHM negativní postoj, vznikla v průběhu řízení pochybnost o zajištění příjezdu. Pro povolení trvalé stavby je potřeba reálný předpoklad, že stavba bude mít zajištěn přístup, a tedy bude moci být užívána. Podle názoru žalovaného musí právní titul osvědčující příjezd ke stavbě zajišťovat právní jistotu vlastníků stavby. Toho ovšem za dané skutkové situace nebylo možno dosáhnout nájemní smlouvou uzavřenou na dobu určitou.

[17] K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaný uvedl, že je-li v řízení zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí se další dokazování a správní orgán žádost zamítne (§ 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Je tedy zjevné, že dospěje-li správní orgán k závěru o absenci jedné podmínky pro vydání stavebního povolení (zde nezajištění příjezdu ke stavbě), bylo řešení otázky napojení areálu na komunikaci Vídeňská již nepodstatné. Skutečnost, že námitku směřující k této druhé otázce žalovaný v rozhodnutí výslovně nevypořádal, proto nemohla způsobit jeho nepřezkoumatelnost. Důvod zamítnutí žádosti o stavební povolení byl z rozhodnutí žalovaného zřejmý.

[18] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž odmítl názor žalovaného, že při povolování trvalé stavby je třeba, aby byl trvale zajištěn příjezd k ní. Dle stěžovatele tento závěr vylučuje možnost zajistit příjezd ke stavbě prostřednictvím nájemní smlouvy, což však judikatura nevylučuje. Žalovaný se má zabývat technickým zajištěním příjezdu ke stavbě, nikoli vhodností konkrétního soukromoprávního titulu. S odkazem na blíže nespecifikovaný komentář ke stavebnímu zákonu stěžovatel uvedl, že ve stavebním řízení má být pouze ověřováno, jakým způsobem je staveniště přístupné stavební technice a dopravě materiálu. Rovněž prováděcí předpisy řeší pouze technické parametry přístupu ke stavbě. Žalovaný proto překročil pravomoc, zabýval-li se v řízení soukromoprávním titulem k užívání přístupového pozemku. Stěžovatel setrval rovněž na námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, které se nezabývalo druhým důvodem zamítnutí žádosti stavebníků. Namítl, že pokud stavební úřad založil své rozhodnutí na dvou důvodech, a stěžovatel brojil proti oběma z nich, měly být přezkoumány oba důvody vedoucí k nepovolení stavby.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[20] V projednávané věci je mezi účastníky řízení veden spor o to, co konkrétně je obsahem povinnosti stavebního úřadu ověřit ve stavebním řízení, že ke stavbě je zajištěn příjezd. Rozhodující je v této souvislosti zodpovězení otázek, zda stavební úřad je oprávněn ověřovat příjezd ke stavbě nebo „pouze“ ke staveništi, k jakému časovému období má být otázka zajištění příjezdu stavebním úřadem řešena, zda se má stavební úřad zabývat výhradně technickými parametry příjezdu, či je oprávněn posuzovat rovněž aspekty právní, a konečně, zda v případě posuzování právních aspektů v daném případě postačovala jako právní titul pro zajištění příjezdu nájemní smlouva k cizímu pozemku.

[21] V souladu s § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad již v územním řízení zkoumá dopravní dostupnost a obslužnost budoucí stavby, konkrétně zda je záměr v souladu s požadavky na napojení na veřejnou dopravní infrastrukturu (zejména pozemní komunikace), a dle písm. a) téhož ustanovení se zabývá rovněž souladem záměru s obecnými požadavky na využívání území, jak je upravuje prováděcí vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. V územním řízení se tedy již při vymezování stavebního pozemku klade požadavek na jeho dopravní napojení na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci (§ 20 odst. 4 vyhlášky). V dalším ustanovení prováděcí vyhlášky je zopakován tento požadavek ve vztahu k umísťovaným stavbám samotným, který je dále obohacen o povinnost zajištění takového připojení staveb na komunikace, které bude vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na komunikacích (§ 23 odst. 1 vyhlášky). V závislosti na druhu stavby musí připojení splňovat rovněž požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky (tamtéž). Za účelem ověření naplnění těchto požadavků musí dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby předkládaná žadatelem o územní rozhodnutí obsahovat v rámci souhrnné technické zprávy „*dopravní řešení*“ záměru v členění na popis dopravního řešení (včetně bezbariérových opatření), napojení území na stávající dopravní infrastrukturu a řešení dopravy v klidu (část B. 4 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb).

[22] Avšak i v navazujícím stavebním řízení je povinností stavebního úřadu zabývat se dopravní dostupností a obslužností povolované stavby, neboť má *ověřit, zda je zajištěn příjezd ke stavbě* [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. Pojem *stavba* stavební zákon v § 2 odst. 3 vymezuje tak, že se jí rozumí *veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil Nejvyšší správní soud).

[23] Z této definice je zřejmá i odpověď na první dvě dílčí otázky nastolené výše, neboť je evidentní, že stavební úřad nemá ověřovat toliko přístupnost *staveniště* (definovaného v § 3 odst. 3 stavebního zákona) po dobu výstavby, jak naznačuje stěžovatel, nýbrž má ověřit, zda je zajištěn příjezd ke *stavbě* ve smyslu stavebního díla (jako výsledku stavební činnosti), tedy její dopravní dostupnost a obslužnost. Již z jazykového výkladu (z užití slova *stavba* a nikoli *staveniště*) tedy vyplývá povinnost stavebního úřadu řešit zajištění příjezdu ke stavbě z pohledu dlouhodobého, přičemž souvětí *ověřit, zda je zajištěn příjezd ke stavbě* vyjadřuje

pokračování

tzv. gnómický prézens, tedy mimočasové děje, děje časově neomezené a trvale platné, mající následující význam: „*ověřit, zda je a bude zajištěn příjezd ke stavbě*“.

[24] Nejvyšší správní soud má tedy s ohledem na shora citovanou právní úpravu za to, že dopravní dostupností a obslužností stavby se stavební úřad musí zabývat nejen v územním, ale rovněž ve stavebním řízení. Za tím účelem musí rovněž projektová dokumentace pro ohlášení stavby nebo pro vydání stavebního povolení obsahovat v rámci souhrnné technické zprávy „*dopravní řešení*“ stavby v členění na popis dopravního řešení (včetně bezbariérových opatření), napojení území na stávající dopravní infrastrukturu, řešení dopravy v klidu a pěší a cyklistické stezky (část B. 4 přílohy č. 12 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb), tedy v této části fakticky téměř shodný obsah dokumentace jako v územním řízení). Skutečnost, že dopravní dostupnost a obslužnost stavby je řešena v obou navazujících typech řízení před stavebním úřadem ostatně vyplývá i z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 186/2012-39, body 18 a 19, ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 As 68/2016-84, bod 14, nebo ze dne 11. 10. 2021, č. j. 8 As 121/2020-65, bod 9).

[25] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k řešení sporné otázky, zda stavební úřad ve stavebním řízení ověřuje toliko technické aspekty zajištěného příjezdu ke stavbě (jak tvrdí stěžovatel), anebo rovněž aspekty právní (jak tvrdí žalovaný). V samotném jazykovém vyjádření právní normy nelze odpověď na tuto otázku nalézt, nicméně s ohledem na veřejný zájem na přístupnosti povolených staveb a možnosti je užívat považuje Nejvyšší správní soud za nepochybné, že ve stavebním řízení má být zajištění příjezdu ke stavbě (její dopravní dostupnost a obslužnost) ověřováno jak z hlediska technického, tak z hlediska právního. Postrádalo by totiž smysl povolovat stavbu, u níž by již v době jejího povolování hrozilo, že ji nebude možno řádně užívat s ohledem na chybějící právní titul k užívání přístupového pozemku. Opačný výklad by v okamžiku povolování stavby zakládal do budoucna složitou situaci s vysokou potencialitou následných sporů (včetně případných sporů soudních), či vedení složitých vyvlastňovacích řízení. Rovněž k této otázce se v minulosti Nejvyšší správní soud vyjádřil. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, č. 3638/2017 Sb. NSS (viz body 51 a 56), je v této souvislosti patrné, že pokud v řízení o povolení stavby existují pochybnosti ohledně zajištění přístupu (resp. příjezdu) ke stavbě, musí se stavební úřad otázkou právního titulu k užívání cizího pozemku zabývat (obdobně již výše citované rozsudky č. j. 1 As 186/2012-39 a č. j. 10 As 68/2016-84). Přestože v citovaných rozhodnutích bylo sporným právním titulem k užívání cizího pozemku obecné užívání pozemní komunikace (tehdejší stavebníci se dovolávali veřejnoprávního titulu), obdobně musí stavební úřad postupovat také při ověřování práva užívat cizí pozemek z titulu soukromoprávního, jako tomu bylo v nyní souzené věci.

[26] S ohledem na vznesenou argumentaci stran je nutno dále posoudit, jaký soukromoprávní titul byl za skutkových okolností nyní projednávané věci postačující pro závěr stavebního úřadu, že je příjezd ke stavbě zajištěn. Stavební zákon žádný z možných titulů výslovně nevylučuje ani nepředepisuje, jak činil např. v případech, kdy stavebník hodlal na cizím pozemku zřídit samotnou stavbu [§ 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017]. Při neexistenci podrobnější právní úpravy tedy bylo třeba vyjít se shora popsaného účelu právní normy, jímž je zajištění dopravní obslužnosti a přístupnosti stavby, a s ohledem na tento účel provést výklad pojmu *zajištěn* (obsažený

v sousloví *zajištěn příjezd ke stavbě*). Na tomto místě Nejvyšší správní soud zároveň upřesňuje, že se v souzené věci jedná o výklad uvedeného právního pojmu (nalezení jeho významového jádra a určení situací, které pod ně již nelze podřadit), nikoli o správní uvážení, jak mylně uvedl městský soud i stěžovatel. Protože se však městský soud v napadeném rozsudku podrobně otázkou zajištění příjezdu zabýval a závěry správních orgánů věcně přezkoumal, nemá toto pochybení vliv na jeho zákonnost.

[27] Jádrem pojmu *zajištění (příjezdu ke stavbě)* představuje zajištění prostřednictvím veřejnoprávního titulu obecného užívání pozemní komunikace (§ 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), pokud pozemek se stavbou přímo sousedí s pozemní komunikací, nebo prostřednictvím soukromoprávního titulu v podobě vlastnictví přístupového pozemku, neboť užívací právo (*ius utendi*) je imanentní součástí vlastnického práva, případně jiného věcného práva (např. formou služebnosti cesty dle § 1276 občanského zákoníku). V ostatních případech je třeba zajištění příjezdu ke stavbě po cizích pozemcích založit takovým právním titulem, který zajistí oprávnění užívat přístupový pozemek v budoucnu i po ukončení stavebního řízení, a tím i bezproblémové užívání povolené stavby.

[28] Skutkové okolnosti zjištěné v nyní souzené věci k závěru o zajištění spolehlivého titulu stran bezproblémového užívání přístupového pozemku (jako příjezdu ke stavbě) nevedly. Městský soud správně dovodil, že posuzovaná nájemní smlouva (od níž byla odvislá podnájemní smlouva stavebníků) byla uzavřena pouze na dobu určitou, přičemž s ohledem na skutečnost, že stavba čerpací stanice PHM měla být povolena jako trvalá, nebylo možno tento soukromoprávní titul zakládající pouze dočasné a krátkodobé užívací právo v daném případě hodnotit jako dostačující pro zajištění příjezdu ke stavbě. Bylo-li navíc správními orgány v průběhu řízení zjištěno negativní stanovisko vlastníků přístupového pozemku k existenci povolované stavby, byla tím nedostatečnost tohoto užívacího titulu ještě více zvýrazněna a umocněna. Správní orgány proto navzdory tvrzení stěžovatele v žalobě i v kasační stížnosti vycházely ze skutečností zjištěných ve správním řízení a případ posuzovaly podle právního i skutkového stavu, který byl znám v době vydání správních rozhodnutí (§ 96 odst. 2 správního řádu). Je to naopak stěžovatel, kdo v kasační stížnosti argumentuje budoucím vývojem událostí, který v době vedení správního řízení nebyl a nemohl být známý. Stěžovatelovy argumenty dalším vývojem smluvních vztahů (v podobě případného prodloužení nájemního vztahu) proto nebylo možno s ohledem na znění § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v řízení zohledňovat.

[29] Přestože již výše uvedené závěry, k nimž správně dospěly správní orgány a následně i městský soud, postačovaly pro konstatování, že příjezd ke stavbě nebyl v souzené věci zajištěn, je nutno nad rámec poznamenat, že v řízení předložená nájemní smlouva nebyla postačující nejen z hlediska doby trvání nájmu, ale též co do vlastního obsahu. Správní orgány i městský soud zcela pominuly skutečnost, že přístupový pozemek (a další pozemky) byly pronajaty pouze za účelem jejich užívání jako parkovací, manipulační a skladovací plochy. Přestože jedním ze smluvených způsobů užívání pozemků bylo rovněž jejich užívání jako přístupové cesty, hovoří v tomto ohledu nájemní smlouva pouze o „*přístupové cestě k pronajatým stavbám*“ (ve vlastnictví pronajímatelů – vlastníků přístupového pozemku) ve smlouvě vymezeným. Nájemní smlouva tedy vůbec neupravovala zajištění přístupové cesty k jakékoliv další budoucí stavbě (tento úmysl z ní

pokračování

nelze dovodit), a tedy již z tohoto důvodu nemohla být hodnocena jako dostačující podklad prokazující zajištění příjezdu k budoucí stavbě čerpací stanice PHM.

[30] Kasační námitky popisující okolnosti nájemního vztahu a označující nesouhlas vlastníků přístupového pozemku za „údajný“ a „účelový“ nejsou pro projednávanou věc rozhodující. Jak uvedl sám stěžovatel, správním úřadům nepřísluší zabývat se obchodními vztahy mezi stěžovatelem, obchodní společností a vlastníky přístupového pozemku. Je proto nerozhodné, jakou obchodní taktiku vůči sobě navzájem tyto subjekty užívaly či užívají, jaká byla výše nájemného, resp. jak se vyvíjela v čase. Správní orgány ani soudy rovněž nespekulují o tom, co která strana svým jednáním sledovala a zda se jednalo o snahu vynutit si vhodnější podmínky nájemního vztahu, jak tvrdí stěžovatel. Rozhodující je pouze to, že v době vydání obou správních rozhodnutí stěžovatel (jako jeden ze stavebníků), který se rozhodl stavět na pozemku nemajícím napojení na dopravní infrastrukturu po vlastních pozemcích, nedoložil takový právní titul, který by zajišťoval spolehlivé oprávnění užívat cizí přístupový pozemek, a tím i budoucí bezproblémové užívání stavby.

[31] K námitce směřující proti tvrzené aplikaci § 89 odst. 6 a § 114 odst. 3 stavebního zákona městským soudem, které se na souzenou věc nevztahují, Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud tato ustanovení na věc přímo neaplikoval, nýbrž je užil toliko k ilustraci nesprávnosti stěžovatelova názoru, že stavební úřad má posuzovat výhradně veřejnoprávní otázky. Takto užitý příklad byl ze strany městského soudu zcela v pořádku.

[32] Rovněž stran namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného se Nejvyšší správní soud ztotožnil s hodnocením městského soudu. Podle § 51 odst. 3 správního řádu platí, že *je-li v souladu s § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne*. Toto ustanovení je projevem zásady procesní ekonomie, kdy v situaci, pokud správní orgán v souladu se zásadou materiální pravdy zjistí existenci skutečnosti znemožňující vyhovění žádosti, nemá smysl zjišťovat, zda byly splněny i další podmínky pro vydání kladného rozhodnutí, neboť správní orgány by žádosti nemohly vyhovět ani při splnění všech ostatních zákonných podmínek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 4 As 81/2013-24). Pro zamítnutí žádosti stavebníků tak postačovalo zjištění, že ke stavbě není zajištěn příjezd, a stavební úřad se následně v odůvodnění rozhodnutí otázkou napojení celého areálu na pozemní komunikaci Vídeňská zabýval pouze podpůrně. Přestože žalovaný námitku směřující proti tomuto druhému důvodu výslovně nevypořádal, nejedná se v daném případě o takovou vadu odůvodnění, pro kterou by rozhodnutí žalovaného nemohlo obstát. Rozhodujícím důvodem pro zamítnutí žádosti o stavební povolení bylo z pohledu obou správních orgánů nezajištění příjezdu ke stavbě. Z rozhodnutí žalovaného je tento důvod zcela zřejmý, přezkoumatelně vyargumentovaný a v následném soudním přezkumu věcně obstál. Městský soud se tedy nepokoušel tvrzenou nepřezkoumatelnost zhojit, jak v kasační stížnosti namítá stěžovatel, nýbrž toliko vysvětlit, že výslovně nevypořádaná námitka ohledně napojení stavby na komunikaci Vídeňská nebyla v daném případě způsobilá zvrátit výrok žalobou napadeného rozhodnutí, neboť i kdyby byla důvodná, stavbu by ani v takovém případě nebylo možno povolit. Jak již bylo uvedeno výše, tomuto hodnocení nelze nic vytknout.

[33] Městský soud tak v napadeném rozsudku dospěl ke správnému právnímu závěru, že stavebníci nedoložili, že mají dostatečně právně zajištěn příjezd k povolované stavbě, neboť předložená nájemní (a podnájemní) smlouva tento požadavek neosvědčila.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[35] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. března 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu