



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: **R. K.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Ladislavem Salvetem
sídlem Přímětická 1185/8, 140 00 Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské nám. 6, 110 15 Praha 1

o **žalobě proti rozhodnutí** ministryně pro místní rozvoj ze dne 2. 8. 2017, č. j. 14033/2017-31-4,

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 2. 8. 2017, č. j. 14033/2017-31-4, a rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 14. 2. 2017, č. j. MMR-52391/2016-83/3511, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Ladislava Salveta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. N.

Odůvodnění

I. Průběh správního řízení

1. Dne 20. 10. 2015 podala Ing. S. L. (dále „stavebník“) žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení (dále „společné rozhodnutí“) na stavbu *Přístavba rodinného domu č. p. X v Sazené* (dále „stavba“) na pozemku st. p. X, parc. č. XA, v katastrálním území Sazená (stejně jako všechny pozemky dále uváděné v tomto rozsudku – pozn. soudu). Stavba spočívala v rozšíření rodinného domu na jižní straně o částečně podsklepenou jídelnu obdélníkového půdorysu o délce stran 5,45 x 8,64 m a zhotovení zádveří v severovýchodním rohu domu. Podle části B projektové dokumentace se dopravní řešení nemění (bod B. 4).
2. V rámci společného územního a stavebního řízení (dále „společné řízení“) uplatnil žalobce jakožto vlastník sousedních pozemků parc. č. XB, XC, XD a XE námitky proti projednávanému stavebnímu záměru. Namítal, že nebyla vyřešena otázka příjezdu na pozemek stavebníka, který dosud za tímto účelem užíval bez náhrady pozemky žalobce.
3. Dne 31. 8. 2015 se k otázce příjezdu ke stavbě vyjádřila obec Sazená. Dle jejího vyjádření byly pozemky parc. č. XB, XC, XD a XE již v plánech výstavby vybrány jako jediná přístupová komunikace k nově stavěným rodinným domům. Takto byly pozemky vymezeny i v územním plánu obce Sazená. Dále je ve vyjádření konstatováno, že předmětná příjezdová cesta je veřejnou komunikací a že vyjádření bylo schváleno na veřejném zasedání zastupitelstva obce Sazená dne 26. 8. 2015.
4. Městský úřad Velvary, odbor výstavby a životního prostředí (dále „stavební úřad“), vydal dne 11. 12. 2015 společné rozhodnutí, č. j. 3870/15/VÝST (dále „rozhodnutí stavebního úřadu“), jímž zároveň stanovil podmínky pro umístění a provedení stavby. Stavební úřad v odůvodnění svého rozhodnutí k námitce žalobce uvedl, že na žalobcových pozemcích se nachází zpevněná cesta, která již po desetiletí slouží jako veřejná účelová komunikace. Tato komunikace je jedinou přístupovou cestou k domu stavebníka, přičemž zhotovení přístavby nebude mít na dosavadní způsob užívání komunikace žádný vliv. V lokalitě se kromě rodinného domu stavebníka nachází dalších jedenáct domů. Většina domů je již zkolaudována a několik let bezproblémově užívána. Předmětná komunikace byla vymezena územním rozhodnutím ze dne 9. 4. 2004 a následně povolena Městským úřadem Slaný, odborem dopravy. Žalobce pozemky, na nichž se komunikace nachází, koupil v dražbě v roce 2014. Dosavadní způsob využívání těchto pozemků mu musel být dobře znám. V současné době žalobce po ostatních vlastnících domů požaduje, aby si od něj pozemky za několikanásobně vyšší cenu koupili. Dále stavební úřad uvedl, že stávající přístupová komunikace je zakreslena i v územním plánu.
5. Krajský úřad Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 6. 6. 2016, č. j. 084528/2016/KUSK (dále „rozhodnutí krajského úřadu“), k odvolání žalobce zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání. Krajský úřad dospěl k závěru, že stavební úřad se měl podrobněji zabývat otázkou přístupu na pozemky stavebníka. Krajský úřad upozornil, že ze správního spisu nevyplývá, zda si stavební úřad ověřil, že pozemky jsou součástí místních nebo účelových komunikací obce Sazená. Pokud není přístup ke stavbě vyřešen, nelze přístavbu povolit. Rozhodnutí krajského úřadu

nabylo právní moci dne 4. 7. 2016.

6. Stavebník a stavební úřad podali dne 14. 9. 2016 k žalovanému podnět k přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu. K podnětu přiložili znalecký posudek ze dne 31. 12. 2012 ke stanovení reálné prodejní ceny pozemků, podle nějž předmětné pozemky slouží jako přístupová komunikace k nové zástavbě, protokol o dražbě nemovitých věcí ze dne 17. 9. 2014, podle nějž žalobce nabyt předmětné pozemky za 133 000 Kč, a dopis žalobce ze dne 18. 1. 2016, v němž vyzývá vlastníky rodinných domů k odkupu pozemků za 4 700 000 Kč.
7. Žalovaný ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“) vydal dne 14. 2. 2017 rozhodnutí č. j. MMR-52391/2016-83/3511 (dále „rozhodnutí žalovaného“), jímž rozhodnutí krajského úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Zásadní pochybení shledal žalovaný v právním názoru krajského úřadu, že se stavební úřad měl podrobněji zabývat přístupem ke stavbě. Žalovaný uvedl, že obsahem žádosti stavebníka nebyla změna přístupu ke stavbě rodinného domu. Vzhledem k tomu stavební úřad nemohl přístup ke stavbě znovu přezkoumávat. Tato otázka byla již posouzena při umístění, povolení a následné kolaudaci rodinného domu, jehož součástí se má předmětná přístavba stát. Žalovaný se dále zabýval právní povahou předmětné komunikace, přičemž dospěl k závěru, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále „zákon o pozemních komunikacích“). Vycházel přitom z územního rozhodnutí ze dne 9. 4. 2004, ze znaleckého posudku k dražbě, v níž žalobce předmětné pozemky nabyt, a dále z vyjádření silničního úřadu. Žalovaný dovodil, že byly splněny všechny znaky, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanoví.
8. Dne 1. 3. 2017 podal žalobce proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který doplnil podáním ze dne 20. 3. 2017. V rozkladu žalobce zejména namítal, že nejsou splněny podmínky pro vymezení předmětných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace.
9. Ministryně pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 2. 8. 2017, č. j. 14033/2017-31-4 (dále „rozhodnutí ministryně“ či „napadené rozhodnutí“), rozklad žalobce zamítla a rozhodnutí žalovaného potvrdila. V odůvodnění zejména uvedla, že byly splněny podmínky pro provedení zkráceného přezkumného řízení, protože porušení právních předpisů byla zjevná ze spisového materiálu. Ztotožnila se přitom se závěrem žalovaného, že cesta na pozemcích žalobce je veřejně přístupnou účelovou komunikací. V daném případě dochází pouze k přístavbě domu, který je již na komunikaci připojen. Přístup ke stavbě proto nemohl být znovu přezkoumáván.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

10. Žalobce v žalobě předně namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministryně, protože nebylo přesvědčivě vysvětleno, v čem spočívá zjevné porušení právních předpisů, pro které bylo rozhodnutí krajského úřadu zrušeno. Podle žalobce tak nebyly splněny podmínky pro zkrácené přezkumné řízení.
11. Žalobce dále nesouhlasil se závěrem, že cesta po jeho pozemcích má být veřejně přístupnou účelovou komunikací. Upozornil, že nikdy nedal souhlas s jejím užíváním. Souhlas nelze dovozovat ani z územního rozhodnutí ze dne 9. 4. 2004, ani ze znaleckého posudku k dražbě. Souhlas s užíváním komunikace nedal ani předchozí vlastník komunikace společnost CONOR Mělník, spol. s r. o. Žalobce dále namítl, že vyjádření

obce Sazená jako silničního úřadu je nulitní. Vyjádření totiž mělo být vydáno dne 31. 8. 2015, kdy zastupitelstvo obce Sazená nezasedalo.

12. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalobce dále spatřoval v tom, že jeho odvolací námitky týkající se právního statusu komunikace a nulity vyjádření silničního úřadu nebyly dostatečně vypořádány.
13. Žalobce nesouhlasil se závěrem, že v dané věci nebyl posuzován vliv stavebního řízení na „rozsáhlé území“. Dále brojil proti konstatování žalovaného, že svá vlastnická práva ke splaškové kanalizaci nabyl zakoupením pozemků, pod nimiž je kanalizace umístěna.
14. Žalobce rovněž namítl, že v dané věci nebyla řádně vyřešena otázka přístupu k plánované stavbě. Upozornil, že přístavbu domu nelze povolit, pokud k němu není zajištěna přístupová cesta.
15. Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Ve svém vyjádření k žalobě zopakoval nosné závěry rozhodnutí ministryně, na nichž setrval.

III. Průběh ústního jednání

16. Při jednání konaném dne 11. 3. 2021 žalobce odkázal na svá písemná podání. Uvedl, že v napadeném rozhodnutí není přesně definováno, kdy počaly běžet lhůty dle § 98 správního řádu. S odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013-45, namítl, že není zřejmé, kdy správní orgán rozhodnutí obdržel, a kdy tedy počala běžet subjektivní lhůta. Dále uvedl, že při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace je v napadeném rozhodnutí používán pojem „rozsáhlé území“, to však není specifikováno. Územní rozhodnutí z 9. 4. 2004 není odůvodněno a nemůže nahradit souhlas vlastníka komunikace. Rozhodnutí obce Sazená, které nebylo nikomu ze zúčastněných doručeno, pochází z 31. 8. 2015, přitom zasedání obce proběhlo 26. 8. 2015. Rozhodnutí obce je tak nulitní. S odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2015, č. j. 48 A 32/2015-40, žalobce konstatoval, že pouze rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu může deklarovat existenci účelové komunikace na pozemku třetí osoby, ale takové rozhodnutí nebylo vydáno.
17. Žalovaný odkázal na své písemné vyjádření k žalobě. Dále poukázal na to, že v rozhodnutí žalovaného je jasně uvedeno, že mu rozhodnutí bylo doručeno 16. 12. 2016 a rozhodnutí bylo vydáno 14. 2. 2017, tudíž zákonná subjektivní lhůta byla dodržena. Přístupová cesta při povolení přístavby vůbec neměla být řešena. To už bylo vyřešeno při vydání původního stavebního povolení. Všichni vlastníci používají předmětnou komunikaci od roku 2004. Žalobce si koupil pozemky v roce 2014, tudíž musel vědět, že kupuje přístupovou komunikaci.
18. Soud zamítl návrh žalobce na provedení důkazu k žalobě přiloženým odvoláním společnosti CONOR Mělník, neboť to bylo pro posouzení předmětné žaloby irrelevantní.

IV. První rozsudek krajského soudu

19. Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 3. 2021, č. j. 51 A 103/2020-71 (dále též „první rozsudek krajského soudu“), napadené rozhodnutí ministryně ze dne 2. 8. 2017 i prvostupňové rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2017 zrušil na podkladě námitky

nevyřešeného přístupu k plánované stavbě. Soud připomněl, že krajský úřad dospěl k závěru, že stavební úřad se přístupem ke stavbě dostatečně nezabýval, a proto jeho rozhodnutí zrušil. Naproti tomu žalovaný a ministryně vycházeli z toho, že přístupem ke stavbě se v dané věci nebylo třeba vůbec zabývat, protože šlo pouze o přístavbu domu, který již byl na komunikaci připojen. Soud se však s tímto jejich hodnocením neztotožnil a dospěl k závěru, že je vždy zákonnou povinností správních orgánů zabývat se zajištěním příjezdu k nemovitosti, tím spíše v daném případě, kdy žalobce ve společném řízení namítal, že tato otázka nebyla vyřešena a brojil proti užívání jeho pozemků. Proto soud konstatoval, že neobstojí závěr žalovaného a ministryně, že otázkou zajištění příjezdu se nebylo třeba zabývat, jelikož povolovaná stavba spočívala v „pouhé“ přístavbě rodinného domu. Závěr krajského úřadu, že příjezd ke stavbě bylo třeba řešit, byl podle soudu v obecné rovině správný. Žalovaný a ministryně učinili ve svých rozhodnutích opačný závěr, na základě kterého zrušili rozhodnutí krajského úřadu. Proto soud zrušil jejich rozhodnutí podle § 78 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), pro nezákonnost.

20. Krajský soud ve zrušujícím výroku nevyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví pravidlem. Tento postup zdůvodnil tím, že rozhodnutí žalovaného bylo prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení (§ 98 věta třetí správního řádu), a po jeho zrušení tedy neexistuje (přezkumné) řízení, v němž by mělo být pokračováno.

V. Zrušující rozsudek NSS

21. NSS ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem ze dne 16. 2. 2023, č. j. 8 As 123/2021-43, první rozsudek krajského soudu ze dne 11. 3. 2021 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
22. NSS konstatoval, že žalovaný uplatnil dvě kasační námitky. První námitku, že krajský soud mylně vycházel z úvahy, že stavební úřad neřešil existenci odpovídajícího příjezdu ke stavbě, NSS shledal nepřipustnou, neboť tato námitka se mýjela s rozhodovacími důvody rozsudku krajského soudu.
23. Druhou námitku, že krajský soud nevyslovil, že se věc při zrušení napadeného rozhodnutí vrací k dalšímu řízení, jak stanoví § 78 odst. 4 s. ř. s., NSS shledal důvodnou. Podle NSS vycházel krajský soud z chybné úvahy, že jelikož rozhodnutí žalovaného bylo prvním úkonem v řízení, neexistuje po jeho zrušení řízení, v němž by mělo být pokračováno. NSS ale konstatoval, že i v takovém případě trvá povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí a přezkumné řízení musí být ukončeno zákonem předvídaným způsobem. Proto NSS první rozsudek krajského soudu zrušil a zavázal jej, že pokud znovu rozhodne o zrušení obou správních rozhodnutí, nechť současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vysloví, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

VI. Opětovné posouzení věci krajským soudem

24. Krajský soud dal po vrácení věci oběma stranám prostor k případnému vyjádření v reakci na závěry NSS. Žalovaný ve stanovené lhůtě ani později nereagoval.
25. Za této specifické situace, kdy byl první rozsudek krajského soudu zrušen ze strany NSS pouze pro absenci výroku o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, jinak ale žalovaný se svými kasačními námitkami po věcné stránce neuspěl, neshledal krajský soud důvod se od svých věcných závěrů vyslovených v prvním rozsudku jakkoliv odchýlit a převzal je.

26. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.); vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, neshledal.
27. Soud konstatuje, že napadené rozhodnutí ministryně, jímž bylo rozhodnuto o rozkladu proti rozhodnutí žalovaného vydanému ve zkráceném přezkumném řízení, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS, a ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, č. 2364/2011 Sb. NSS).
28. Předmětem zkráceného přezkumného řízení bylo posouzení zákonnosti rozhodnutí krajského úřadu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu vydané ve společném řízení podle § 94a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
29. Soud avizuje, že v tomto soudním řízení přezkouvává pouze zákonnost napadeného rozhodnutí ministryně, resp. rozhodnutí žalovaného, nikoliv zákonnost předcházejícího společného řízení a v něm vydaných správních rozhodnutí, přestože se zkráceným přezkumným řízením úzce souvisejí. Soud hodnotil rozhodnutí krajského úřadu a rozhodnutí stavebního úřadu pouze v rozsahu, který byl nutný pro přezkum rozhodnutí vydaných ve zkráceném přezkumném řízení.
30. Soud se nejprve zabýval žalobní námitkou, že nebyla řádně vyřešena otázka přístupu, resp. příjezdu k plánované stavbě. Krajský úřad dospěl k závěru, že stavební úřad se přístupem ke stavbě dostatečně nezabýval, a proto jeho rozhodnutí zrušil. Naproti tomu žalovaný a ministryně vycházeli z toho, že přístupem ke stavbě se v dané věci nebylo třeba zabývat, protože mělo dojít pouze k přístavbě domu, který již byl na komunikaci připojen. Odlišný právní názor krajského úřadu považovali za natolik zásadní pochybení, že jeho rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení zrušili.
31. V žádosti o vydání společného rozhodnutí je stavebník povinen mimo jiné uvést napojení stavby na dopravní a technickou infrastrukturu [srov. § 94a odst. 7 stavebního zákona a § 1d vyhlášky č. 499/2006, o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.].
32. Podle § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (ve spojení s § 94a odst. 4 téhož zákona) „[s]tavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, **zda je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem**“ (zvýraznění doplněno soudem).
33. Z uvedeného vyplývá, že stavební úřad je vždy ze zákona povinen se z moci úřední otázkou zajištění příjezdu zabývat bez ohledu na to, zda se žádost o stavební povolení, resp. společné rozhodnutí týká pouze části větší stavby nebo stavebních úprav a přístavby stávajícího objektu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, body 41 a 42, a rozsudky NSS ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 As 68/2016-84, bod 14, a ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 186/2012-39, body 18, 19 a 24). Ačkoliv se v posuzované věci jedná o společné rozhodnutí, které se týká přístavby již užívaného rodinného domu, i v tomto řízení musí mít stavební úřad jistotu, že ke stavbě existuje odpovídající příjezd. Stavební zákon nestanoví z povinnosti přezkumu této otázky při povolování staveb žádnou výjimku. Nejedná se přitom o zbytečný formalismus, neboť od doby, kdy byl

řešen příjezd v rámci povolovacích procesů k samotnému domu, se mohly skutkové okolnosti či právní úprava změnit (zde například došlo ke změně vlastníka příjezdové komunikace). Vedle toho v některých případech i samotné povolované stavební úpravy či přístavby mohou potenciálně ovlivnit požadavky na příjezd ke stavbě (například zvýšit nároky na kapacitu příjezdové komunikace). Proto bylo povinností stavebního úřadu zabývat se otázkou příjezdu k nemovitosti i v případě přístavby; a to tím spíše, že žalobce ve společném řízení namítal, že tato otázka nebyla vyřešena a brojil proti užívání jeho pozemků bez náhrady.

34. Stavební úřad proto byl při posuzování žádosti stavebníka o společné rozhodnutí povinen podle § 111 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 94a odst. 4 stavebního zákona ověřit, zda je ke stavbě zajištěn příjezd. Zajištění příjezdu ke stavbě bylo nutné ověřovat nejen z hlediska faktického, ale též z hlediska právního. Stavební úřad tedy měl posoudit nejen technické parametry napojení stavby na pozemní komunikaci, ale rovněž existenci oprávnění svědčícího stavebníkovi užívat stávající cestu na žalobcových pozemcích. Toto oprávnění může mít obecně dvojí charakter, a to buď soukromoprávní (zde lze pak rozlišovat věcněprávní a obligační oprávnění) nebo veřejnoprávní v podobě institutu obecného užívání pozemních komunikací dle § 19 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2019, č. j. 45 A 122/2017-87).
35. Vzhledem k tomu neobstojí závěr žalovaného a ministryně, že otázkou zajištění příjezdu se nebylo třeba zabývat, jelikož povolovaná stavba spočívala v „pouhé“ přístavbě rodinného domu, který již byl na komunikaci připojen. Závěr krajského úřadu, že příjezd ke stavbě bylo třeba řešit, byl obecně správný. Proto nemůže obstát důvod, pro který bylo rozhodnutí krajského úřadu ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno.
36. Nelze přehlédnout, že ministryně i žalovaný se v podstatné části svých rozhodnutí otázce příjezdu ke stavbě věnovali, přičemž dospěli k závěru, že cesta na pozemcích žalobce je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V tomto ohledu soud považuje odůvodnění jejich rozhodnutí za vnitřně rozporná. Jestliže podle jejich (chybného) právního názoru neměl stavební úřad zajištění příjezdu ke stavbě ověřovat, pak nedávalo smysl, aby se touto otázkou sami nadbytečně a poměrně podrobně zabývali ve zkráceném přezkumném řízení. Nadto rozhodnutí krajského úřadu, které přezkoumávali, nevyslovalo závěr, že komunikace je či není veřejně přístupnou účelovou komunikací, ale toliko že se stavební úřad měl touto otázkou blíže zabývat. V tomto jsou tedy právní závěry učiněné v přezkumném řízení mimoběžné s obsahem jimi přezkoumávaného rozhodnutí.
37. Nadto žalovaný a ministryně vycházeli při formulaci svých závěrů z podkladů, které stavební úřad vůbec nezohlednil (vyjádření silničního úřadu ze dne 31. 8. 2015) nebo je ani neměl k dispozici (znalecký posudek ze dne 31. 12. 2012), aniž by účastníkům řízení poskytli dostatečný prostor pro vyjádření. Nahrazovali tak úlohu stavebního úřadu a překročili tím meze zkráceného přezkumného řízení. Jejich úkolem nebylo „doodůvodňovat“ rozhodnutí stavebního úřadu, ale pouze posuzovat zákonnost rozhodnutí krajského úřadu, jímž bylo rozhodnutí stavebního úřadu zrušeno.
38. Další žalobní body neshledal soud důvodnými.
39. K hojně namítané nepřezkoumatelnosti soud konstatuje, že z odůvodnění rozhodnutí ministryně i žalovaného vyplývá, v čem měla spočívat zjevná nezákonnost rozhodnutí krajského úřadu (viz třetí odstavec na str. 5 napadeného rozhodnutí a druhý odstavec na

str. 4 rozhodnutí žalovaného). Na žalobcovy námitky bylo přiměřeným, byť způsobem pro žalobce nikoliv uspokojivým reagováno, případně bylo vysvětleno, z jakého důvodu se nebylo třeba k námitkám vyjadřovat (viz čtvrtý odstavec na str. 5 napadeného rozhodnutí). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministryně nelze dovozovat pouze na základě toho, že ministryně rozkladu žalobce nevyhověla a potvrdila závěry žalovaného. Soud shledal rozhodnutí ministryně přezkoumatelným.

40. Pokud jde o další žalobní body (týkající se nicotnosti vyjádření silničního úřadu, resp. obce Sazená, vlivu stavebního řízení na „rozsáhlé území“ a vlastnických práv ke splaškové kanalizaci a další), tyto přímo nesouvisejí s předmětem tohoto soudního řízení, kterým je přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, a proto se jimi soud blíže nezabýval.

VII. Závěr a náklady řízení

41. Soud uzavírá, že stavební úřad byl při přezkumu žádosti stavebníka o společné rozhodnutí povinen podle § 111 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 94a odst. 4 stavebního zákona ověřit, zda je ke stavbě zajištěn příjezd. Žalovaný a ministryně učinili ve svých rozhodnutích opačný závěr, na základě kterého zrušili rozhodnutí krajského úřadu. Tento jejich závěr však z výše uvedených důvodů nemohl obstát.
42. Proto soud zrušil rozhodnutí ministryně podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a pro stejné pochybení též rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Současně soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (jak byl ostatně pro tento případ zavázán NSS).
43. Soud zdůrazňuje, že v tomto řízení nijak nehodnotil jiné závěry krajského úřadu, neboť k nim se žalovaný a ministryně nevyslovily v přezkumném řízení a rozhodnutí krajského úřadu nebylo žalobou napadeno. Soud se tedy tímto rozsudkem nevyslovil k otázce, zda se stavební úřad skutečně dostatečně nezabýval jednotlivými okolnostmi přístupu k přístavbě, ani k tomu, zda komunikace na pozemcích žalobce představuje veřejně přístupnou účelovou komunikaci či nikoliv. Tím by vystoupil z mezí soudního přezkumu (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).
44. Proto již jen nad rámec odůvodnění soud dále uvádí, že pro zodpovězení otázky, zda určitá komunikace je či není veřejně přístupnou účelovou komunikací, je dle konstantní judikatury (viz například rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, odst. 39, ze dne 30. 1. 2014, č. j. 9 As 151/2012-21, či ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42) třeba posoudit, zda
- se jedná o dopravní cestu (pozemní komunikaci) ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích,
 - která slouží k zákonnému účelu podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích (tj. 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),
 - jejíž vlastník, resp. jeho právní předchůdci alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním, a
 - existuje nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba.

(srov. též Černínová, M., Černín, K., Tichý, M.: Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2015; komentář k § 7).

45. Vedle důkladného posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace jakožto předběžné otázky samotným stavebním úřadem [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu] se také nabízí postup podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy výzva účastníkům společného řízení k podání žádosti u příslušného správního úřadu o určení, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tj. k zahájení řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, odst. 51).
46. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci ve výsledku neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 19 456 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a nákladů zastoupení ve výši 16 456 Kč. Ty tvoří odměna za čtyři úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast na jednání před soudem nepřesahujícím dvě hodiny dne 11. 3. 2021 a vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného ze dne 24. 6. 2021) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a čtyři paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobce je plátcem DPH, k nákladům zastoupení tak patří i náhrada za DPH v sazbě 21% ve výši 2 856 Kč. Úspěšnému žalobci zpravidla náleží též náhrada nákladů souvisejících s podáním návrhu na přiznání odkladného účinku, třebaže s tímto návrhem věcně neuspěje (viz např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2014, č. j. 45 A 11/2012-61, a NSS ze dne 14. 5. 2020, č. j. 5 As 296/2018-45, odst. 29). V tomto případě však soud tuto náhradu žalobci nepřiznal, neboť návrh byl odůvodněn zcela nekonkrétně, což logicky předurčilo jeho zamítnutí. Náklady vynaložené na podání takového návrhu soud nepovažuje za důvodně vynaložené (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2015, č. j. 2 As 218/2015-62, odst. 61). Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů 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.

Praha 31. března 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v.r.
předsedkyně senátu