



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Martina Bobáka ve věci

žalobce: **MVDr. J. L.**
bytem X

zastoupen advokátkou Mgr. Taťánou Malmstedt Kolářovou
sídlem Bělehradská 1191/9, 400 01 Ústí nad Labem

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1

za účasti: **ZAPA beton a.s., IČO: 25137026**
sídlem Michle č. ev. 417, 141 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2022, č. j. MHMP 1830080/2022,
takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 12. 10. 2022, č. j. MHMP 1830080/2022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce, Mgr. Taťány Malmstedt Kolářové, advokátky.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský soud v Praze posuzoval povolení změny v užívání stavby spočívající v prodloužení doby trvání dočasné stavby. S tím žalobce jako vlastník nemovitostí

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

v sousedství nesouhlasí z důvodu neoprávněného používání části jeho pozemků jako přístupové cesty k dočasné stavbě.

2. Stavebník (osoba zúčastněná na řízení) podal žádost o povolení změny v užívání dočasné stavby betonárky (umístěné na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v k.ú. X) a trafostanice 22/0,4 kV – 400 kV (umístěné na pozemku parc. č. XC v k.ú. X). Požadovaná změna v užívání spočívala v prodloužení doby trvání této dočasné stavby do 31. 12. 2022.
3. Úřad městské části Praha 12 (dále jen „**stavební úřad**“) požadovanou změnu v užívání stavby rozhodnutím ze dne 23. 3. 2022, č. j. P12 12804/2022 OVY (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“) povolil – prodloužil dobu jejího trvání do 31. 12. 2022 a určil povinnost vlastníka stavby ji po uplynutí doby jejího trvání odstranit. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „**napadené rozhodnutí**“) odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Nevyhověl námitkám žalobce o chybějícím oprávnění stavebníka užívat část pozemků žalobce jako přístupovou cestu k dočasné stavbě. Podle žalovaného se na nich nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Z tohoto důvodu se nezabýval otázkou soukromoprávního oprávnění stavebníka užívat pozemky žalobce.

II. Žaloba

4. Žalobce se svou žalobou domáhal zrušení napadeného a prvostupňového rozhodnutí. Úvodem připomněl, že je vlastníkem pozemků parc. č. XD, XE a XF v k.ú. X, přes které vede přístupová cesta k dočasné stavbě napojená na veřejnou komunikaci (ulici X). Zdůraznil ale, že stavebník v současnosti k těmto jeho pozemkům nemá žádný právní důvod užívání (dříve za jejich užívání hradil nájemné). Změna v užívání stavby tak byla povolena v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu ve smyslu § 126 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – není k ní zajištěn přístup a nelze jí tak užívat.
5. Žalobce zásadně nesouhlasí se závěrem žalovaného, že se na dotčených částech jeho pozemků nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný tento svůj závěr přezkoumatelně nevysvětlil, podle žalobce je přitom pro vznik práva neomezeného okruhu osob užívat pozemek jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci třeba posoudit nezbytnost takové cesty a zejména souhlas jejího vlastníka. Žalovaný se ale existencí souhlasu vůbec nezabýval a bez náležitého zjištění pouze uzavřel, že s ohledem na opakované prodlužování doby trvání stavby je souhlas vlastníka dán. Žalovaný pouze uvedl, že dříve mělo být právo přístupu založeno nájemní smlouvou mezi žalobcem a AHI Oscar, s.r.o., která ale své oprávnění měla bez vědomí žalobce přenechat do podnájmu stavebníkovi. Nyní pak vede přes dotčené pozemky veřejně přístupná komunikace. Žalovaný se ovšem mylně domnívá, že jakýkoliv souhlas vlastníka k užívání nemovitosti udělený komukoliv je i souhlasem s trvalým užíváním nemovitosti neomezeným okruhem osob.
6. Pokud se snad v tomto případě jedná o účelovou komunikaci, je podle žalobce zásadní posoudit, zda naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný svůj závěr opřel jen o sdělení silničního správního úřadu, podle kterého je cesta veřejnou účelovou komunikací, protože se na ní neeviduje omezení – oplocení či značení omezující přístup na cestu. Uzavřenost prostoru však může být faktická i právní (je tak bezvýznamné hodnotit otázku umístění formálního dopravního značení). Žalovaný se mýlí, tvrdí-li, že postačuje naplnění podmínky dopravní cesty, a že k tomu postačuje subjektivní pocit nutné Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

komunikační potřeby. Pokud žalovaný takto vynechá podmínku souhlasu vlastníka, je to v rozporu s judikatorními závěry a smyslem vlastnického práva. Bez souhlasu by musela být řešena adekvátní náhrada, žalobce ale náhradu neobdržel. Sám stavebník ostatně do té doby uznával, že žalobce souhlas s užíváním neudělil (viz snahy o uzavření nájemní smlouvy a později uzavření neoprávněného podnájmu s AHI Oscar, s.r.o.). Ani žalovaným přiložená původní povolení nedokládají, že by žalobce či jeho právní předchůdce souhlasili s obecným užíváním dotčených pozemků.

7. Nadto žalobce zpochybnil, že by snad přes dotčené pozemky mohla vést komunikace – jednak jsou vedeny jako orná půda a dále přes ně vede zdroj pitné vody (není tak zřejmé, jak je zajištěno ochranné pásmo zdroje pitné vody). Žalovaný se těmito otázkami nezabýval.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby. Zopakoval, že se v tomto případě neposuzuje umístění nové stavby, ale pouze změna v užívání stávající dočasné stavby prodloužením doby jejího trvání. Nemění se tak stávající veřejná účelová komunikace a ani např. namítané stávající vodovodní řady pod komunikací.
9. Zdůraznil, že na pozemcích žalobce je podle programu Doprava vedena část účelové komunikace NN 4939, která zajišťuje k dočasné stavbě příjezd z veřejně přístupné účelové komunikace ulice Pramenná. Ze žalovaným vyžádaného sdělení příslušného silničního správního úřadu vyplývá, že tato komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací (je v obecném užívání, provoz na ní není omezen). Tato komunikace naplňuje funkci nezbytné komunikační potřeby: umožňuje příjezd k dočasné stavbě.
10. Žalovaný dodal, že pokud byla veřejně přístupná účelová komunikace v minulosti zřízena, je tato její povaha závazná i pro budoucí vlastníky pozemků, na kterých leží (ti nemohou např. komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít). V tomto případě ze správního spisu nevyplývá, že by byl v době jejího vzniku dán nesouhlas s jejím užíváním (z archivních údajů vyplývá, že již v roce 1992 bylo vydáno dodatečné povolení a vysloven souhlas s užíváním stavby „Betonárka SB 20“ s příjezdem z X ulice). Žalovaný v napadeném rozhodnutí poučil žalobce, že při pochybnostech o existenci veřejně přístupné účelové komunikace může podat návrh na samostatné deklaratorní určení jejího charakteru – takové posouzení ale nemohlo být předmětem odvolacího řízení.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

11. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
12. Pro pořádek soud podotýká, že byť se napadené rozhodnutí týká prodloužení doby užívání stavby do 31. 12. 2022 (tedy do data, které před vydáním tohoto rozsudku již uplynulo), zůstává způsobilým předmětem soudního přezkumu [při odpadnutí předmětu řízení by soud naopak musel žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout]. Je vhodné připomenout, že dočasným stavbám je vlastní jejich omezená doba trvání (srov. § 2 odst. 3

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

věty druhé stavebního zákona). Po uplynutí stanovené doby buď dojde k jejich odstranění [na základě vlastní činnosti stavebníka nebo v rámci řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona], nebo stavebník požádá o změnu užívání stavby prodloužením doby jejího trvání, resp. požádá o změnu na stavbu trvalou. Na existenci a platnosti dosavadního povolení se tím nic nemění – rozhodnutí není později ani zrušeno, ani nahrazeno jiným [obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014 - 41, č. 3367/2016 Sb. NSS]. Jinak řečeno, potenciální budoucí souhlas (resp. povolení) ke změně v užívání dočasné stavby prodloužením doby jejího trvání po 31. 12. 2022 se s původním (v tomto případě již účinky nevyvolávajícím) povolením nepřekrývá a původní povolení tak stále formálně existuje.

13. Žaloba je proto projednatelná a podle soudu i **důvodná**. O věci soud rozhodl bez nařízení jednání za splnění podmínek § 76 odst. 1 s. ř. s., neshledal ani důvod provádět dokazování.

IV.A Úvodní východiska

14. Podstatou žalobní argumentace je přesvědčení žalobce, že přístup k dočasné stavbě není zajištěn, neboť cesta, která napojuje veřejně přístupnou komunikaci (ulici X) s dočasnou stavbou, a která z části vede přes jeho pozemky, není veřejně přístupnou komunikací. Žalobce od počátku řízení (a i v řízeních předcházejících) tvrdil, že on ani jeho právní předchůdci neudělili souhlas s veřejným užíváním této cesty. Žalovaný se podle něj s touto otázkou vypořádal zcela nedostatečně.
15. Soud se s uvedenou námitkou z níže uvedených důvodů ztotožňuje, považuje ovšem za potřebné v této souvislosti předeslat, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné – z odůvodnění jsou zřejmé základní úvahy a argumenty, žalovaný také reflektoval všechny odvolací námitky. Nemůže být pochyb o tom, že žalovaný uzavřel, že přístup ke stavbě řádně zajištěn je, protože i v případě cesty, jež vede přes pozemky žalobce (odbočka z ulice Pramenná), jsou naplněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, vč. nutné komunikační potřeby a souhlasu vlastníka.
16. K tomu soud úvodem připomíná, že účelovou komunikací ve smyslu § 2 ve spojení s § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, je „*pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*“. Pokud tyto podmínky pozemek naplňuje, je *ex lege* účelovou komunikací. Rozhoduje povaha komunikace, označení druhu pozemku v katastru nemovitostí (v tomto případě jsou pozemky označeny jako druh pozemku orná půda) není rozhodné, jak se žalobce mylně domnívá (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, č. 1486/2008 Sb. NSS). Vedle toho je třeba vnímat, že existence *veřejně* přístupné účelové komunikace omezuje vlastnické právo, a je tak třeba, aby naplnila určité definiční znaky. Ustálená judikatura vymezila kumulativní znaky (jen jeden chybějící znak znamená nepřípustné omezení vlastnického práva) veřejně přístupné účelové komunikace, a to:

1. je stálou a v terénu patrnou dopravní cestou určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
2. tato cesta naplňuje vymezení účelové komunikace v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

3. existence souhlasu vlastníka pozemku, na kterém je cesta, s obecným užíváním pozemku (postačí i konkludentní souhlas), a

4. nutná komunikační potřeba (cesta je nezbytným spojením pro vlastníky konkrétních nemovitostí).

(srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb. NSS a převzatý dále např. v rozsudku NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 - 56, č. 4377/2022 Sb. NSS).

17. V posuzované věci je spornou zejména podmínka pod bodem 3. – existence souhlasu vlastníka. Pro tento spor je tak klíčové posoudit, zda stavební úřad a žalovaný byli povinni zkoumat naplnění tohoto znaku veřejně přístupné účelové komunikace, a pokud ano, zda jeho naplnění postavili najisto.

IV.B Obsah správního spisu

/situace v místě a průběh úvah správních orgánů o povaze přístupu na pozemky žalobce/

18. Pokud jde o historii prodlužování doby užívání dočasné stavby, soud ze správního spisu zjistil, že stavba betonárky byla zkolaudována již rozhodnutím ze dne 30. 12. 1996, č. j. 5987/96/SO-P/Pk/02/KR, a stavba trafostanice rozhodnutím ze dne 28. 11. 1997, č. j. 5515/97/SO-P/Ba/02/KR. Užívání těchto dočasných staveb bylo následně opakovaně prodlužováno. Přístupová cesta se nachází na pozemcích parc. č. XD, XE a XF v k.ú. X, jež jsou ve vlastnictví žalobce. Pro ilustraci soud přikládá situační výřez (sken) katastrální mapy, jenž se nachází ve správním spise (modře jsou zvýrazněny pozemky žalobce, jež zahrnují část přístupové cesty):

[obrázek anonymizován]

19. Jen nad rámec k tomu soud připojuje i širší orientační pohled na situaci z mapových podkladů aplikace Mapy Google. Žlutě je vyznačen příjezd z ulice X, následně přes ulici X a přes přístupovou cestu k dočasné stavbě. Červeně je vyznačena sporná část této přístupové cesty vedoucí přes pozemky žalobce.

[obrázek anonymizován]

20. Ohledně dalšího vývoje povolování dočasné stavby soud vycházel z údajů archivu odboru výstavby (jednotlivých ve správním spise založených rozhodnutí) vyžádaných žalovaným. Z něj vyplývá, že stavební úřad nejprve otázku přístupu k dočasné stavbě přes žalobcovy pozemky výslovně neřešil. Jmenovitě je ve správním spise založeno rozhodnutí ze dne 16. 10. 2001, č. j. VYST/17909/2001/Mj, které se tímto vůbec nezabývá (žalobce ani jeho právní předchůdce nebyli jeho účastníky). Ani v rozhodnutí ze dne 12. 5. 2010, č. j. VYST/8088/2010/Ma, není tato otázka výslovně řešena.

21. Soudu proto není zcela zřejmé, jak správní orgány v minulosti vyřešily přístupovou cestu k dočasné stavbě – nevedly úvahy ani o soukromoprávním oprávnění, ani o tom, že by zde bylo dáno obecné užívání. Až v rozhodnutí ze dne 3. 2. 2016, č. j. P12 4874/2016 OVY, kde již žalobce v zastoupení své matky vznesl námitky stran toho, že stavebník užívá dotčené pozemky žalobce neoprávněně, stavební úřad uvedl, že mu stavebník předložil podnájemní smlouvou ze dne 18. 4. 2014, ze které vyplývá, že právní předchůdce žalobce pozemek parc. č. XD v k.ú. X pronajal společnosti AHI Oscar, s.r.o., která jej dále

podnájala stavebníkovi. Stavební úřad námitku zamítl, protože mu žalobce nepředložil důkaz neplatnosti této podnájemní smlouvy.

22. Jinými slovy, stavební úřad vycházel z toho, že je dán soukromoprávní důvod stavebníka k jejich užívání. Ze stejných závěrů vycházel i stavebník (který dokládal užívací titul podnájemní smlouvou). O tom svědčí i to, že žalobce předložil návrh nájemní smlouvy ze dne 1. 1. 2016 s dobou trvání nájmu do 31. 12. 2017 uzavřenou mezi jeho právním předchůdcem a stavebníkem na všechny dotčené pozemky (tj. parc. č. XD, parc. č. XF a parc. č. XE), resp. jejich poměrné díly. Existence tohoto dokumentu nebyla stavebníkem zpochybněna (ve správním spise je naopak přiložen printscreen e-mailové komunikace mezi žalobcem a stavebníkem ze dne 6. 1. 2016, který žalobci zaslal návrh nájemní smlouvy). Ve správním spise je dále e-mailová komunikace z dubna roku 2021 o možném pronájmu stavebníkovi stále stejných pozemků o stejné výměře (žalobce v e-mailu ze dne 7. 4. 2021 požádal stavebníka o zaslání nového znění návrhu nájemní smlouvy). Na to stavebník reagoval e-mailovou zprávou ze dne 13. 4. 2021, ze které vyplývá, že nároky žalobce hodnotí jako nevýhodné a k uzavření nájemní smlouvy nemůže přistoupit. Dodal, že společnost AHI Oscar s.r.o. mu předložila platnou nájemní smlouvu s žalobcem, a stavebník tak s touto společností uzavřel podnájemní smlouvu na dobu neurčitou (soud doplňuje, že platnost této podnájemní smlouvy žalobce opakovaně zpochybňoval – podle něj neplatí již od roku 2010 z důvodu nehrzení nájemného). Zároveň stavebník poukázal na existenci veřejně přístupné účelové komunikace na těchto pozemcích [soud pro úplnost dodává, že ve správním spise je dále nájemní smlouva mezi právním předchůdcem žalobce a společností Kunratice project, s.r.o. ze dne 15. 1. 2002, jejím předmětem je mimo jiné celý pozemek parc. č. XD v k.ú. X, na tu však správní orgány ani žalobce či stavebník neodkazují].
23. Postoj stavebního úřadu i stavebníka k otázce přístupu k dočasné stavbě se následně vyvinul – oba začali primárně dovozovat, že stavebník dotčenou cestu může volně užívat na základě veřejnoprávního institutu obecného užívání, neboť se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V rozhodnutí ze dne 18. 10. 2018, č. j. OVV/44219/2017/Mz, se sice stavební úřad otázkou přístupu k dočasné stavbě opět explicitně nezabýval (účastníci řízení nevznesli námitky), ze seznamu podkladů však vyplývá, že se opřel o stanovisko příslušného silničního správního úřadu (Odbor dopravy Úřadu městské části Praha 12). V dalším rozhodnutí ze dne 17. 2. 2020, č. j. P12 3346/2020 OVV, již stavební úřad k námitce žalobce výslovně uvedl, že z jemu dostupného programu „Doprava“ vyplývá, že na pozemcích žalobce je vedena část účelové komunikace NN 4939 (X – 1 777) zajišťující příjezd k dočasné stavbě z veřejné účelové komunikace ulice X. Podle stavebního úřadu není tato komunikace osazena žádnými značkami omezujícími provoz, a proto „lze usuzovat, že se jedná o veřejnou účelovou komunikaci“. Uzavřel tak, že je v tomto případě dáno obecné užívání účelové komunikace.
24. Tento názor nyní převzal i stavební úřad do prvostupňového rozhodnutí, jehož podkladem bylo souhlasné závazné stanovisko silničního správního úřadu ze dne 24. 11. 2021, č. j. P12 44439/2021 ODO/Ba, který ale blíže svůj souhlas neodůvodňuje (otázce připojení dočasný stavby se tak vůbec nevěnuje). Na základě odvolání žalobce zpochybňující existenci veřejné účelové komunikace na pozemcích parc. č. XD, XE a XF v k.ú. X ještě žalovaný požádal dne 30. 5. 2022 o součinnost příslušný silniční správní úřad, aby mu sdělil, zda je komunikace NN 4939 na dotčených pozemcích žalobce veřejně přístupnou účelovou komunikací. Silniční správní úřad svým sdělením ze dne 31. 5. 2022,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

č. j. P4/254620/OŽPAD/Pec./jin.52/22, žalovanému potvrdil, že komunikace NN 4939 na pozemcích parc. č. XD, XE a XF v k.ú. X je veřejně přístupná účelová komunikace. Dále uvedl, že v pasportu pozemních komunikací je vedena jako účelová komunikace bez doplňujícího omezení.

IV.C Pochybnosti o existenci veřejně přístupné účelové komunikace z důvodu absence souhlasu vlastníka pozemku

25. Nutno říci, že z rekapitulovaného obsahu správního spisu vyplývá, že samy správní orgány neměly od počátku jasno, jak (resp. na základě čeho) je zajištěn přístup k dočasné stavbě. Ze správního spisu vyplývá s jistotou jen to, že cesta na pozemcích žalobce je vedena v pasportu pozemních komunikací Technické správy komunikací hlavního města Prahy a že silniční správní úřad má komunikaci (bez bližšího odůvodnění) za veřejně přístupnou. Zároveň ovšem ze správního spisu ani argumentace stran nevyplývá nic o tom, že by její existence byla v předcházejících řízeních před stavebním úřadem či v samostatném řízení závazně řešena. Správní orgány naopak nejprve vycházely ze soukromoprávního oprávnění stavebníka užívat cestu k dočasné stavbě.
26. Žalobce pak povahu přístupové cesty jako veřejně přístupné pozemní komunikace od počátku popírá. I vzhledem k uzavření nájemní smlouvy k užívání pozemku (a později snaze o uzavření nájemní smlouvy se stavebníkem) lze usuzovat, že žalobce, resp. jeho právní předchůdci neměli úmysl přenechat komunikaci obecnému užívání (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Současně s tím nikdo po celou dobu existence dočasné stavby nenamítal (netvrdil), že by cesta existovala odnepaměti či snad, že by někdo z právních předchůdců žalobce dal s obecným užíváním souhlas (v takovém případě by jej musel žalobce skutečně respektovat; k tomu např. rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 242/2014 - 29, bod 21). Stejně tak ani faktická veřejná přístupnost cesty nemusí sama o sobě znamenat, že je veřejně přístupnou účelovou komunikací. V tomto případě žalobce nesouhlas vyjadřoval jiným způsobem než např. fyzickou zábranou pozemku (opět viz též citovaný rozsudek č. j. 1 As 76/2009 - 60).
27. Správní orgány proto nemohly vycházet z žádného dostatečně přesvědčivého podkladu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích žalobce. Takovým podkladem nebylo ani sdělení silničního správního úřadu z 31. 5. 2022. V něm totiž tento úřad toliko bez bližšího zdůvodnění pouze konstatuje existenci veřejně přístupné účelové komunikace, jež opírá jen o tvrzení, že dotčená komunikace je vedena v pasportu pozemních komunikací jako účelová komunikace bez doplňujícího omezení (není tedy ani zcela zřejmé, jestli je evidována jako veřejně přístupná či nikoli). K tomu pak silniční správní úřad pouze dodal, že „dle našeho názoru komunikace splňuje parametry veřejně přístupné účelové komunikace, včetně toho, že plní funkci komunikační potřeby.“ Ze správního spisu dále vyplývá, že žalovaný následně dne 8. 8. 2022 účastníky řízení ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu seznámil s doplněnými podklady pro napadené rozhodnutí (tedy včetně vyjádření silničního správního úřadu ze dne 31. 5. 2022) a vyzval je, aby se k podkladům pro rozhodnutí případně vyjádřili. Žalobce tak učinil podáním ze dne 24. 8. 2022, v němž uvedené stanovisko silničního správního úřadu zpochybnil – podle něj pouze deklaruje existenci veřejně přístupné účelové komunikace bez dalšího odůvodnění a zkoumání podmínek jejího vzniku (zejména nebere v potaz, že žalobce opakovaně a soustavně brojí proti tomu, že by byl naplněn znak souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním komunikace).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

28. Podle soudu je z obsahu napadeného rozhodnutí zřejmé, že žalovaný výše uvedené konstatování silničního správního úřadu bez dalšího přijal, a sám nic více neuvedl. Fakticky tak na tomto vyjádření postavil své závěry o tom, že dotčená cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací. S ohledem na námitky žalobce a vyvstálé pochybnosti nemohl ovšem takovýto podklad závěry žalovaného bez dalšího odůvodňovat. Vyjádření silničního správního úřadu nemá závazný charakter (srov. i usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016 - 72, č. 3638/2017 Sb. NSS, bod 49 a násl., který vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu pro účely územního a stavebního řízení označil za pouhou informaci, resp. úkon ve smyslu § 154 správního řádu, a nikoliv deklaratorní rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, či snad za závazné stanovisko). Ani existence záznamu v pasportu komunikací není rozhodná. Evidence v pasportu komunikací – patrně tím byla myšlena evidence podle § 5 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb. – jednak zahrnuje místní, nikoli účelové komunikace a především jde o vnitřní evidenci vlastníka komunikací, jež nemá žádné konstitutivní ani deklaratorní právní účinky. Nelze z ní tedy dovozovat ani existenci veřejně přístupné účelové komunikace, případně jejím prostřednictvím dokládat existenci takovéto komunikace v jiných řízeních (viz rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 As 279/2017 - 32, bod 14).
29. Žalovaný mimo odkazu na vyjádření silničního správního úřadu rozvedl, byť stručně, znak nutné komunikační potřeby (absenci jiného přístupu), k existenci souhlasu vlastníka však pouze konstatoval, že ze „*spisového materiálu nevyplývá, že by byl v minulosti (v době, kdy veřejně přístupná účelová komunikace vznikla) dán **nesouhlas** s veřejným užíváním*“. Nevzal tak podle soudu v úvahu, že podmínkou je souhlas vlastníka pozemku, jehož existence musí být prokázána.
30. Nad rámec uvedeného žalovaný již jen zcela mimoběžně (a opět bez dalšího) své tvrzení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace opřel ještě o rozhodnutí ze dne 3. 2. 1992, č. j. 45/91-Li, které dodatečně povolilo stavbu „Betonárka SB 20“ umístěné na jiných pozemcích (parc. č. XG k.ú. X a parc. č. XH v k.ú. X) – tedy o zcela jinou stavbu. V tomto rozhodnutí z roku 1992 je uvedeno, že uvedená stavba má příjezd z ulice X, a mezi podklady je uveden souhlas vlastníka pozemku, nicméně k nyní projednávané věci se tato skutečnost přímo nevztahuje (na ve správním spise založené kopii tohoto rozhodnutí je ostatně tužkou poznamenáno, že se jedná o jinou betonárku).

IV. D K dalšímu postupu správních orgánů v situaci trvajících pochybností o existenci veřejně přístupné účelové komunikace

31. Podle soudu nemůže být pochyb, že žalovaný nemohl vydat napadené rozhodnutí (tedy prodloužit dobu trvání dočasné stavby), aniž přesvědčivě vyřešil otázku přístupu k této stavbě. Rovněž v řízení o změně v užívání stavby je podstatné, jak je vyřešen přístup, byť k dočasné, již „stojící“ stavbě (o tom svědčí i dikce § 126 odst. 3 stavebního zákona, která požaduje splnění v zásadě standardních požadavků stavebního zákona). Vzhledem k tomu, že jde o stavbu dočasnou, lze předpokládat i dočasný souhlas s přístupem ke stavbě (např. časově omezené trvání nájemní smlouvy apod.; viz i obdobnou argumentaci v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014 - 108, č. 3428/2016 Sb. NSS, bod 34, jež se týkalo nutnosti souhlasu vlastníka pozemku pod dočasnou stavbou). Existenci práva k užívání příjezdové komunikace tak nelze ani v tomto typu řízení předpokládat (dočasná stavba může ostatně trvat i desítky let). Sám stavební úřad, resp. žalovaný otázce přístupu k dočasné stavbě věnoval zřejmou pozornost – nejprve Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

prodloužení doby trvání stavby povoloval na základě nájemní a podnájemní smlouvy, a poté (zřejmě v důsledku absence soukromoprávního důvodu) uzavřel, že přístupová cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

32. Jak přitom soud podrobně popsal výše, žalovaný měl veškeré důvody mít pochybnosti o zajištění přístupu k dočasné stavbě. Jak jinak lze označit situaci, kdy vlastník dotčených pozemků, přes které vede podle všeho jediná přístupová cesta k dočasné stavbě, i po vyjádření silničního správního úřadu stále trvá na tom, že veřejně přístupná účelová komunikace na jeho pozemcích neexistuje.
33. V takovém případě měl žalovaný tuto otázku zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu – nelze mít totiž pochyb, že vydání napadeného rozhodnutí záviselo na jejím vyřešení. Ze správního spisu ani tvrzení účastníků nevyplývá, že by již takové deklaratorní rozhodnutí z předcházejících řízení v této otázce existovalo. Žalovaný tak neměl pravdu, tvrdil-li, že vyřešení této otázky nemohlo být předmětem odvolacího řízení. Žalovaný se této předběžné otázky náležitě nevěnoval a zatížil tím své rozhodnutí vadou.
34. V tomto ohledu soud upozorňuje především na již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 43/2016 - 72, v němž se NSS vyjadřoval k situaci při společném územním a stavebním řízení o povolení stavebních úprav a přístavby rekreační chaty za účelem změny užívání na rodinný dům. NSS zdůraznil, že v souladu s uplatněním zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu) je povinností stavebního úřadu v případě, že *„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.“*
35. Na uvedené pak navázal např. i rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2021, č. j. 51 A 19/2020 - 56, který se zabýval umístěním oplocení pozemků, konkrétně pak existencí veřejně přístupné účelové komunikace na těchto pozemcích. Z tohoto důvodu jsou jeho závěry přílehlavé i na nyní posuzovanou věc. Rovněž v tomto rozsudku byla akcentována odpovědnost stavebního úřadu za řádné zjištění skutkového stavu: stavební úřad může nejprve postupovat podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu (vyzvat k iniciování řízení o určení charakteru dotčené komunikace), a pokud k tomu nedošlo, musí v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu posoudit předběžnou otázku sám.
36. Správný postup, který měl žalovaný (resp. před ním stavební úřad) zvolit, je tedy následující. Žalovaný měl nejprve ve smyslu § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu vyzvat žalobce (poučit ho o tom), aby ve stanovené lhůtě podal žádost u příslušného silničního správního úřadu o zahájení řízení podle § 142 správního řádu o určení charakteru pozemní komunikace na dotčených pozemcích. Silniční správní úřad by poté vydal deklaratorní rozhodnutí, kterým je stavební úřad podle § 57 odst. 3 správního řádu vázán. Správní orgány řízení podle § 142 správního řádu totiž samy iniciovat nemohou, a proto je výzva vůči účastníkům prvním řešením, jak nastalou předběžnou otázku vyřešit. Již v tomto bodě ale žalovaný pochybil. Ve správním spise není žádný podklad, který by nasvědčoval, že by žalovaný či snad již dříve stavební úřad žalobce takto vyzval. Žalovaný naopak i přes námítky žalobce, kterými negativně reagoval na vyjádření silničního správního úřadu, vydal napadené rozhodnutí. V něm sice zmínil, že žalobce má možnost řízení podle § 142

správního řádu iniciovat, ale taková zmínka teprve v napadeném rozhodnutí přišla ze strany žalovaného pozdě.

37. V případě, že by žalobce žádost na zahájení řízení podle § 142 správního řádu nepodal, nezbývalo by žalovanému nic jiného, než si tuto předběžnou otázku vyřešit sám. Žalovaný by měl posoudit, zda u přístupové cesty na dotčených pozemcích jsou naplněny veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace. A to včetně provedení náležitého dokazování zejména stran otázky, zda žalobce či předchozí vlastníci s obecným užíváním svých pozemků aktivně vyslovili souhlas (byť konkludentní) či zda snad se souhlas s obecným užíváním předpokládá, protože je zde cesta od nepaměti. Všechny své závěry by měl poté náležitě odůvodnit.
38. Soud proto uzavírá, že postup žalovaného nebyl správný. Pokud stavebník nedoložil, že měl zajištěn přístup jinak (soukromoprávně), byl žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí povinen vyloučit pochybnosti o tom, že přístup k dočasné stavbě vede přes komunikaci, která je veřejně přístupná. Jeho dosavadní závěry tak nemají dostatečnou oporu ve shromážděném spisovém materiálu (jsou tedy v rozporu se zásadou materiální pravdy podle § 3 správního řádu). Žalovaný zároveň podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem (nepostupoval v souladu s § 57 správního řádu), a i toto porušení způsobilo nezákonnost napadeného rozhodnutí.
39. Pro úplnost pak soud dodává, že zkoumání namítaných právních jednání (nájemní a podnájemní smlouvy) v tomto případě nebylo skutečně na místě. Žalovaný měl vyřešit otázku veřejnoprávního oprávnění stavebníka, resp. všech osob, užívat dotčené pozemky žalobce (zejména, pokud na existenci veřejnoprávního oprávnění z titulu obecného užívání založil své rozhodnutí). Pokud jde o námitku stran ochranného pásma zdroje pitné vody je třeba v tomto ohledu mít na paměti, že tato spadá pod zájmy chráněné dotčenými orgány a ze správního spisu nevyplývá, že podle nich požadovaná změna do tohoto pásma nepřípustně zasahovala (že by měla být existence přístupové cesty z tohoto pohledu jakkoli závadná). Vzhledem k výše uvedenému je rovněž prozatím mimoběžné jakkoli se vyjadřovat k otázce náhrady za užívání komunikace.

V. Závěr a náklady řízení

40. Na základě shora uvedených skutečností shledal soud žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný tak bude v případě nového rozhodování (i pro období roku 2022 by měl pro dočasnou stavbu existovat – byť zpětně – řádný veřejnoprávní podklad) muset řádně a spolehlivě (tj. v souladu s § 3 a § 57 správního řádu) vyřešit předběžnou otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích žalobce, zejména, ale nikoliv výlučně, otázku souhlasu vlastníka pozemku.
41. Soud přitom neshledal důvod zrušit i prvostupňové rozhodnutí, jak žalobce navrhoval. Je toho názoru, že řešením nastolené předběžné otázky se může žalovaný po vrácení věci soudem k novému projednání zabývat sám.
42. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi,

který ve věci úspěch neměl. Žalobce dosáhl ve věci plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč (za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu), odměně za 2 úkony právní služby (§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradě hotových výdajů za 2 úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupkyně žalobce soudu sdělila, že není plátcem DPH, proto se částka nákladů právního zastoupení dále nezvyšuje o hodnotu příslušné sazby. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupkyně společně s náhradou soudního poplatku částku 9 800 Kč.

43. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jí náhradu nákladů nepřiznal, neboť jí v tomto řízení ani neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by náklady případně vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-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 14. srpna 2023

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu