



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: **H. H. B.**
bytem XXX
zastoupena Mgr. Klárou Tvrdou, advokátkou
se sídlem Palackého 715/15, Praha 1

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, Odbor stavebního úřadu,
ze dne XXX č. j. XXX, sp. zn. XXX,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů v řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, Odboru stavebního úřadu (dále jen „žalovaný“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 9, Odboru

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

výstavby a územního rozvoje (dále jen „stavební úřad“) ze dne XXX, č. j. XXX, sp. zn. S-XXX, jímž byla podle § 94p odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) zamítnuta její žádost, podaná u stavebního úřadu dne 23. 9. 2020, o vydání společného povolení na stavbu nazvanou „*Oplocení a terénní úpravy zahrady stávajícího rodinného domu ul. XXX, XXX, XXX*“ na pozemcích par. č. XA a XB v k. ú. XXX (dále jen „stavba“), a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplynulo, že stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o vydání společného povolení na stavbu z důvodu vydání nesouhlasného závazného stanoviska Úřadu městské části Praha 9, Odboru životního prostředí a odboru dopravy, ze dne XXX č. j. XXX, sp. zn. XXX (dále též „závazné stanovisko“), jako dotčeného orgánu z hlediska silničního správního úřadu dle § 40 odst. 4 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Z něj zejména vyplynulo, že posuzovaný záměr je v rozporu s jím chráněnými zájmy. Oplocením části veřejné účelové komunikace XXX, zařazený úsek XF – XD, se zpevněným povrchem, která se nachází při jihozápadní hranici pozemku par. č. XA v k. ú. XXX (dále též „veřejná účelová komunikace“), bude zamezeno veřejnému užívání této komunikace, a provozně i funkčně změněno její využití. Zároveň závazné stanovisko upozornilo na sloupy veřejného osvětlení, kdy lze předpokládat uložení vedení elektro v komunikaci, ale zrušení, nahrazení nebo řešení této situace není v projektové dokumentaci stavby nijak řešeno. Na tomto základě dospěl stavební úřad k závěru, že záměr žalobkyně není v souladu s požadavky § 94o odst. 1 stavebního zákona, mohly by být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem nebo zvláštními právními předpisy, proto žádosti podle § 94p odst. 2 stavebního zákona nevyhověl.
3. O odvolání, v němž žalobkyně namítala obdobně jako v podané žalobě, rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím. V odůvodnění rozhodnutí se vypořádal s podstatou odvolacích námitek žalobkyně, která tvrdila, že komunikace na jejím pozemku č. parc. XA v k. ú. XXX není veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť nejsou naplněny všechny znaky účelové komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný vyšel z posouzení stavebního úřadu a s ohledem na obsah odvolání žalobkyně, která vyjádřila nesouhlas s posouzením části pozemku par. č. XA v k. ú. XXX při jeho jihozápadní hranici jako veřejně přístupné účelové komunikace, kdy předmětem záměru je také oplocení této části komunikace, dospěl k závěru, že odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska. Proto postupem podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) předložil toto závazné stanovisko nadřízenému silničnímu správnímu orgánu Magistrátu hlavního města Prahy, Odboru pozemních komunikací a drah, Oddělení silničního správního úřadu (dále též „Oddělení silničního správního úřadu MHMP“ nebo „OPKD MHMP“) k jeho přezkoumání. Závazným stanoviskem OPKD MHMP ze dne XXX, č. j. XXX, sp. zn. XXX (dále jen „přezkumné závazné stanovisko“) bylo potvrzeno nesouhlasné závazné stanovisko Odboru dopravy Úřadu MČ Praha 9, jako souladné s právními předpisy, věcně správné a zákonné.
4. Dle žalovaného přezkumné závazné stanovisko víceméně poskytlo žalobkyni jako stavebníkovi určitý „návod“, jak dále postupovat, pokud by nadále setrvala na svém stanovisku, že se na jejím pozemku nejedná o veřejnou účelovou komunikaci. Odvolací námítka žalobkyně se týkají v podstatě problematiky určení právního stavu komunikace, o

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

který však požádáno zřejmě nebylo, resp. z dostupných materiálů vyplývá, že se jedná o účelovou komunikaci. Podání této žádosti tedy není vázáno na dané probíhající odvolací řízení a poté, kdy žalovaný účastníky řízení vyrozuměl o doplnění spisového materiálu o přezkumné závazné stanovisko a vyjádření žalobkyně k tomuto novému podkladu řízení, její odvolání zamítl a prvoinstanční rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Plně přisvědčil důvodům, pro které bylo vydáno přezkumné závazné stanovisko ve spojení se závazným stanoviskem z řízení před stavebním úřadem, své úvahy žalovaný blíže rozvedl na straně 7 až 8 žalobou napadeného rozhodnutí.

II. Žaloba

5. Žalobkyně v úvodu žaloby popsala skutkový stav a vyjádřila nesouhlas s přezkumným závazným stanoviskem Oddělení silničního správního úřadu MHMP. Tvrdila, že tento orgán na jednu stranu uvádí, že je komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací a obsáhle rozebírá a definuje jednotlivá kritéria nutná pro splnění, aby se o účelovou komunikaci jednalo. Na druhou stranu však tato obecná kritéria nijak neaplikuje na předmětnou komunikaci, tj. nezkoumá, zda jsou kritéria v konkrétním případě splněna. Přezkumné závazné stanovisko lze tak chápat nanejvýš jako obecný návod, který však konkrétní situaci dané komunikace neřeší.
6. Namítala, že se nadřízený silniční správní orgán v přezkumném závazném stanovisku nijak nevypořádal s námitkou, že komunikace splňuje pouze první dvě kritéria ze čtyř, a i v tomto ohledu se zabýval jednotlivými kritérii pouze obecně, aniž by je aplikoval na projednávanou věc. Ve vztahu k třetímu kritériu, tj. souhlasu vlastníka s obecným užíváním žalobkyně připomněla, že takový souhlas nikdy nevyslovila. K tomu poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 ve věci sp. zn. II.ÚS 268/06.
7. V této souvislosti žalobkyně pojednala o jednotlivých kritériích ústavně komformního omezení vlastnického práva ve smyslu citovaného nálezu ÚS. Uvedla, že je takové omezení možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek absentuje, se jedná neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně komformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V jejich případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19) a umožnit na něj veřejný přístup. Toto omezení však stejný zákon nespojuje s poskytnutím finanční náhrady, tedy jediný ústavně komformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit a musí dále existovat nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Posuzování legitimních omezení základních práv je totiž nezbytnou podmínkou proportionality omezení. Tedy, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí) aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

8. Znovu uvedla, že jako vlastník dotčeného pozemku nikdy neudělila souhlas s omezením jejího vlastnického práva k němu, nemůže tedy být v jejím případě splněna třetí podmínka pro vznik účelové komunikace. Splněna není ani čtvrtá podmínka, tj. nutná komunikační potřeba, neboť zcela absentuje požadavek, aby „*pro určité pozemky to musí být buď jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby)*“. Pokud by šlo o pouhou „cestu z pohodlí“, bez které se komunikační vztahy v lokalitě bez potíží obejdou, pak taková cesta může existovat pouze tak dlouho, dokud souhlas vlastníka s jejím užíváním trvá. Jedná se o takzvanou „veřejnou výprosu“. K tomu citovala ze zmíněného nálezu Ústavního soudu a uvedla, že v lokalitě, ve které se komunikace nachází, nejde o jediné spojení, případně spojení z jiného důvodu nezbytné. Uživatelé totiž mohou ke své dopravě využít komunikace v ulici XC a XD, které jsou ve vlastnictví Hlavního města Prahy, přičemž ani s touto argumentací se přezkumné závazné stanovisko nevypořádalo. Závěr o tom, že použití předmětné komunikace cestu zkrátí, případně je pohodlnější, tedy nemůže obstát, neboť existují jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle a je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost jiným způsobům. Vysvětlila, co se myslí „jinými způsoby zajištění komunikačního spojení“ a nastínila postup, jak by měl silniční správní úřad jednat.
9. Uzavřela, že pokud jsou splněny požadavky pro to, aby byla před omezením vlastnického práva žalobkyně dána přednost jiným způsobům, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení, tj. například využití komunikací v ulicích XC a XD ve vlastnictví Hl. m. Prahy, které se nachází ve stejné lokalitě, pak je třeba tyto skutečnosti respektovat. Komunikace, která se nachází na pozemku, jež má být dle záměru za žalobkyně oplocen, tedy není veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť nesplňuje znaky pro to, aby se takovou komunikací stala. Obě závazná stanoviska jsou nesprávná a učiněná v rozporu s obecně závaznými právními předpisy a ustálenou judikaturou.
10. Žalobkyně žádala, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

11. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný popsal skutkový stav. K nesouhlasu žalobkyně se závěry přezkumného závazného stanoviska uvedl, že tak činila již v průběhu správního řízení a odkázal na stranu 7 a následující odůvodnění svého rozhodnutí. Dále poukázal na předmět stavebního záměru žalobkyně a podstatu sporu, již je posouzení části pozemku č. parcelní XA v k. ú. XXX jako veřejně přístupné účelové komunikace, kdy žalobkyně tvrdí nesplnění všech znaků dle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Zdůraznil soulad obou závazných stanovisek, dle kterých je na dané části pozemku veřejně přístupná účelová komunikace s užíváním ve smyslu § 19 citovaného zákona, a možnost, aby byl na žádost žalobkyně po projednání s Policií ČR upraven nebo omezen veřejný přístup na tuto účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů žalobkyně jako vlastníka. V pochybnostech, zda se skutečně jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je třeba žádosti iniciovat řízení o určení právního vztahu. V něm bude zjištěno naplnění znaků veřejné účelové komunikace, a sice zřetelná cesta pro dané užívání, přičemž se musí jednat o cestu spojující jednotlivé nemovitosti, dále existence souhlasu vlastníka

pozemku a současně existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Jako žalovanému mu nepřísluší přezkoumávat závěry přezkumného závazného stanoviska. Na základě jeho obsahu lze jen konstatovat, že se nadřízený silniční správní orgán věci řádně zabýval, žalovaný proto i z jeho závěrů při rozhodování o odvolání vycházel.

12. Dle žalovaného není z žaloby zřejmé, s jakými konkrétními právními předpisy je přezkumné závazné stanovisko a žalobou napadené rozhodnutí v rozporu.
13. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích a uváděli obdobně jako ve svých dosavadních podáních. Žalobkyně zdůraznila existenci jiné možné cesty přes nemovitost, která je vlastnictvím Hl. m. Prahy. Soud k jejímu návrhu provedl důkaz zobrazením situace na místě s vyznačením stávající komunikace a možné alternativy (č. 1), ortofoto mapou ulice „XD“ a „XC“ z nahlížení do katastru nemovitostí (č. 2) a dokladem o vlastnictví pozemku parc. č. XE k. ú. XXX Hlavním městem Prahou (č. 3). Ostatní žalobkyní navržené důkazy soud zamítl, neboť jsou součástí spisového materiálu, ze kterého při přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí vychází, jejich provedení by tak bylo nadbytečné.
15. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, soud jej proto ověřil z obsahu spisového materiálu a přistoupil k posouzení žalobních bodů.
17. Soud předně poukazuje na ustanovení § 94p odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění (do 31. 12. 2023), podle kterého není-li stavební záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 94o, stavební úřad žádost zamítne. Zmíněné ustanovení § 94o ukládá stavebnímu úřadu posoudit ve společném územním a stavebním řízení, zda je stavební záměr v souladu s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem a zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů (odst. 1), a dále ověřit zejména úplnost a přehlednost předložené dokumentace, splnění obecných požadavků na výstavbu, zajištění příjezdu ke stavbě, včasné vybudování vybavení potřebného k řádnému užívání vyžadovaným zvláštním právním předpisem (odst. 2), jakož i účinky budoucího užívání stavby (odst. 3).
18. Uvedeným požadavkům zákona stavební úřad a žalovaný, který jeho rozhodnutí aproboval, dostáli, neboť zamítlí žádost žalobkyně o vydání společného povolení na danou stavbu právě

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

z důvodu nesplnění požadavku dle § 94p odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 94o odst. 1 téhož zákona (zejména) proto, že záměr není v souladu se závazným stanoviskem Odboru dopravy ÚMČ Praha 9 ze dne XXX, ve spojení s přezkumným závazným stanoviskem Magistrátu hl. m. Prahy, Odboru pozemních komunikací a drah, Oddělení silničního správního úřadu ze dne 9. 12. 2021. Součástí předmětného stavebního záměru žalobkyně je totiž i oplocení pozemku parc. č. XA v k. ú. XXX, na kterém je veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v odvolání brojila proti závaznému stanovisku prvostupňového silničního správního úřadu, které bylo podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu, postupoval žalovaný v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu a toto nesouhlasné závazné stanovisko předložil k přezkoumání nadřízenému silničnímu správnímu úřadu. Přezkumným závazným stanoviskem Oddělení silničního správního úřadu MHMP, jako nadřízený silniční správní úřad, zákonnost závazného stanoviska Odboru dopravy ÚMČ Praha 9 potvrdil právě z důvodu, že součástí stavebního záměru žalobkyně je i oplocení veřejné účelové komunikace XXX, zařazený úsek XF – XD, Praha 9 se zpevněným povrchem.

19. Soud plně přisvědčuje žalovanému, že otázka (ne)splnění podmínek pro omezení vlastnického práva žalobkyně k pozemku, na němž je veřejná účelová komunikace umístěna, není a nemůže být předmětem řízení dle § 94p odst. 2 stavebního zákona o schválení navrženého stavebního záměru. Taková otázka musí být zodpovězena v samostatném řízení dle § 142 správního řádu, podle kterého *„Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. (2) Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení. (3) Pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně“*. Takové řízení není ovšem zahajováno z moci úřední, ale je řízením návrhovým a je na žalobkyni, aby řízení o deklarování (ne)existence veřejné účelové komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích sama iniciovala. V tomto řízení dle § 142 správního řádu musí být postaveno najisto splnění podmínek, na které žalobkyně, ale přezkumné závazné stanovisko poukazovali. Tedy, zda jsou naplněny všechny atributy veřejné účelové komunikace a je na místě omezit vlastníka obecným užíváním komunikace ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích.
20. Žalobkyně v této souvislosti důvodně poukazovalo na náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 ve sp. zn. II.ÚS 268/06, jehož právní věta (mimo jiné) uvádí *„Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace“*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

(§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavně konformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“

21. Zodpovězení otázek vytčených výše uvedeným nálezem Ústavního soudu, tj. zda jsou splněny podmínky pro omezení vlastnického práva žalobkyně, lze dosáhnout právě v řízení dle § 142 správního řádu. Teprve až na základě výsledků tohoto řízení se může žalobkyně domáhat jejich respektování v řízení o žádosti o stavebním záměru.
22. Zákonnost právního posouzení žalovaného podporuje i ustálená judikatura správních soudů (srovnej obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 9 As 33/2021-26, rozsudek téhož soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 AS 36/2014-68, rozsudek 12. 7. 2018, č. j. 10 AQs 193/2016-34 a další).
23. Žalobní námitky nejsou důvodné.

V. Závěr a náklady řízení.

24. Soud proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
25. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci procesně úspěšná, žalovanému správnímu orgánu, který měl úspěch, však důvodně vynaložené náklady nevznikly.

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.

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.

Praha 24. ledna 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.