



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Tomáše Blažka a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobců: a) P. B.
 b) M. B.
 zastoupení advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou
 sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
 sídlem U Jezu 642/2a, 461 80 Liberec

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2024, č. j. KÚLK 88618/2024-OSŘ,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2024, č. j. KÚLK 88618/2024-OSŘ, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 27 758,22 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rekapitulace předcházejícího řízení

1. Žalobci dne 16. 5. 2023 požádali o vydání dodatečného povolení terénních úprav provedených na pozemku parc. č. XA v k. ú. xx (není-li dále uvedeno jinak, míní se toto katastrální území). Městský úřad Turnov, stavební úřad (dále také „stavební úřad“), zamítl

uvedenou žádost rozhodnutím ze dne 8. 4. 2024, č. j. SÚ/2247/23/HDR (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), s odkazem na koordinované závazné stanovisko Městského úřadu Turnov, odbor rozvoje města ze dne 17. 4. 2023. Městský úřad Turnov, odbor dopravy (dále také „silniční správní úřad“), v dílčím stanovisku vyslovil nesouhlas s dodatečným povolením z důvodu, že terénní úpravy zasahují do veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí po pozemku parc. č. XB a části pozemku parc. č. XA.

2. V návaznosti na žalobci podané odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí vydal Krajský úřad Libereckého kraje, odbor silničního hospodářství (dále jen „nadřízený silniční správní úřad“) dne 18. 11. 2024 závazné stanovisko II. stupně, kterým potvrdil závazné stanovisko silničního správního úřadu. Žalovaný (Krajský úřad Libereckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu) následně vydal žalobou napadené rozhodnutí, kterým zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. Odkázal přitom především na závazné stanovisko nadřízeného silničního správního úřadu.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobců

3. Žalobci se podanou žalobou domáhají přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního.
4. Podle žalobců je napadené i prvoinstanční rozhodnutí nepřezkoumatelné z důvodu nesrozumitelnosti, pro nedostatek důvodů a pro nesprávné právní posouzení.
5. V rámci správního řízení byla vydána celkem tři závazná stanoviska II. stupně s tím, že ta pozdější mají doplňovat ta dříve vydaná. Závazné stanovisko je svou povahou úkon podle části IV. správního řádu, v případě opravy zřejmé nesprávnosti měl žalovaný postupovat dle § 156 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobcům však není známo, na základě jakého ustanovení přistoupil žalovaný ke změně závazného stanoviska. Nadto závazné stanovisko ze dne 11. 9. 2024 a doplnění ze dne 23. 9. 2024 vycházejí z rozdílného skutkového stavu než závazné stanovisko ze dne 18. 11. 2024. V závazném stanovisku ze dne 18. 11. 2024 se zároveň uvádí, že má plně nahrazovat (nikoliv doplňovat) závazné stanovisko ze dne 23. 9. 2024.
6. Již v průběhu správního řízení žalobci opakovaně upozorňovali na nepřezkoumatelnost závazného stanoviska I. stupně. Z jeho obsahu nebylo dostatečně zřejmé, zda bylo provedenými terénními úpravami zasaženo do veřejně přístupné účelové komunikace.
7. Žalobci dále namítají, že silniční správní úřad nevěnoval dostatečnou pozornost otázce naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Ani nadřízený silniční správní úřad ve svém závazném stanovisku, které bylo vydáno až po zrušení druhoinstančního rozhodnutí o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, se otázce naplnění znaků účelové komunikace nevěnoval.
8. Žalovaný měl podle žalobců přerušit správní řízení vedené o jejich žádosti o dodatečné povolení terénních úprav s ohledem na skutečnost, že správní řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace nebylo dosud pravomocně ukončené. Žalovaný namísto toho v napadeném rozhodnutí odkázal na text závazného stanoviska nadřízeného silničního správního úřadu, aniž by jej zhodnotil z hlediska jeho úplnosti, určitosti a srozumitelnosti.
9. Nadřízený silniční správní úřad přitom dostatečně nezdůvodnil, jak dospěl k závěru o naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Podle žalobců nejsou tyto znaky naplněny – není splněna ani podmínka nutné komunikační potřeby, ani

podmínka souhlasu žalobců (vlastníků). Těleso cesty se nachází pouze na pozemku parc. č. XB, což žalobci dokládají souhlasem s provedením stavby ze dne 7. 4. 2010, č. j. SU/10/2078/HAI.

10. Žalobci navrhli, aby soud zrušil napadené i prvoinstanční rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.
11. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že námitky žalobců zde podrobně vypořádal. Podle žalovaného nebylo nutné v závazném stanovisku podrobně rozvést otázku, zda jsou splněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, neboť závazné stanovisko v podrobnostech odkázalo na rozhodnutí silničního správního úřadu. Navrhl proto, aby soud zamítl žalobu.
12. V replice k vyjádření žalovaného žalobci uvedli, že absence odůvodnění zákonných znaků odporuje smyslu a účelu odůvodnění správních rozhodnutí. Současně upozornili na skutečnost, že nadřízený silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 26. 2. 2025 zrušil rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 8. 8. 2023.

III. Posouzení věci krajským soudem

13. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání. Žalobu shledal důvodnou.
14. Předmětem soudního přezkumu v této věci je rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobců o dodatečné povolení terénních úprav provedených na jejich pozemku parc. č. XA. Podstatnou pro posouzení dané věci je především otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí po pozemku parc. č. XB a části pozemku parc. č. XA. Rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti žalobců i potvrzující rozhodnutí žalovaného totiž vycházejí ze závazných stanovisek silničních správních úřadů, podle nichž terénní úpravy zasahují do této veřejně přístupné účelové komunikace.
15. Podrobně se otázkou existence zmíněné veřejně přístupné účelové komunikace v samostatných řízeních zabýval silniční správní úřad. Nejprve dne 24. 9. 2021 vydal osvědčení o její existenci. Poté zrušil toto osvědčení a v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu deklaroval existenci dané účelové komunikace rozhodnutím ze dne 20. 9. 2022, které potvrdil nadřízený silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 24. 11. 2022. Tato rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost krajský soud rozsudkem ze dne 25. 4. 2023, č. j. 30 A 13/2023-38. Silniční správní úřad opětovně deklaroval existenci účelové komunikace rozhodnutím ze dne 8. 8. 2023, které potvrdil nadřízený silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 30. 10. 2023. Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl krajský soud rozsudkem ze dne 29. 2. 2024, č. j. 30 A 87/2023-55. Následně ovšem Nejvyšší správní soud zrušil jak posledně uvedený rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí nadřízeného silničního správního úřadu ze dne 30. 10. 2023 (viz rozsudek ze dne 24. 10. 2024, č. j. 1 As 58/2024-47).
16. Nyní napadené rozhodnutí vzešlo z řízení o žádosti žalobců o dodatečné povolení terénních úprav (jednalo se o již druhou žádost, první žádost žalobci vzali zpět v návaznosti na výše zmíněný rozsudek krajského soudu č. j. 30 A 13/2023-38). Stavební úřad dne 8. 4. 2024 zamítl tuto žádost s odkazem na koordinované závazné stanovisko ze dne 17. 4. 2023,

jehož součástí bylo nesouhlasné stanovisko silničního správního úřadu. Ten nesouhlasil s dodatečným povolením terénních úprav právě z důvodu, že zasahují do veřejně přístupné účelové komunikace.

17. Žalobci v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu kromě jiného napadali obsah tohoto závazného stanoviska, žalovaný si proto vyžádal jeho potvrzení nebo změnu od nadřízeného silničního správního úřadu ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu. Nadřízený dotčený orgán nejprve dne 11. 9. 2024 potvrdil prvostupňové závazné stanovisko s odkazem na rozhodnutí o deklaraci účelové komunikace ze dne 8. 8. 2023. V reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 58/2024-47 pak nadřízený silniční správní úřad vydal dne 18. 11. 2024 nové závazné stanovisko, kterým opětovně potvrdil prvostupňové závazné stanovisko. Konstatoval přitom, že uvedené rozhodnutí o deklaraci účelové komunikace sice nebylo v daný moment pravomocné (neboť Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí nadřízeného silničního správního úřadu ze dne 30. 10. 2023), ale stále bylo platné. Dodal, že veřejně přístupné účelové komunikace vznikají ze zákona naplněním jejich 4 znaků, a tak se nic nezměnilo na závěru o správnosti nesouhlasného závazného stanoviska.
18. Krajský soud konstatuje, že tento závěr nadřízeného silničního správního úřadu (na který odkazuje i napadené rozhodnutí žalovaného) nemůže bez dalšího obstát.
19. Podle § 149 odst. 1 správního řádu *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Podle odst. 6 cit. ustanovení jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Podle odst. 7 jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.*
20. Účelem závazného stanoviska dotčeného orgánu státní správy je po odborné stránce posoudit otázku významnou pro navazující rozhodnutí správního orgánu, který není oprávněn si takovou otázku zodpovědět sám. Takto vyřešená otázka je závazná pro výrokovou část navazujícího správního rozhodnutí. Orgány vydávající závazná stanoviska tak posuzují, zda se konkrétní záměr, jehož povolení je v kompetenci rozhodujícího správního orgánu, jemuž jsou závazná stanoviska podkladem, určitým způsobem a případně jakým dotkne zájmů na jimi řešeném úseku.
21. Pokud jde o samotný přezkum žalobou napadeného rozhodnutí, respektive optikou § 75 odst. 2 s. ř. s. závazného stanoviska nadřízeného silničního správního úřadu, zabýval se krajský soud nejprve otázkou jeho (ne)přezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost totiž zpravidla brání věcnému přezkumu rozhodnutí (závazného stanoviska) a posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek.
22. V této souvislosti krajský soud připomíná, že přezkum závazného stanoviska zahrnuje rovněž posouzení, zda jeho obsah, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, alespoň v základní rovině odpovídá požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Tato povinnost byla od 1. 1. 2018 vložena přímo do § 149 odst. 2 správního řádu: *Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a*

odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019-45).

23. Závazné stanovisko nadřízeného silničního správního úřadu ze dne 18. 11. 2024 tyto požadavky nesplňuje.
24. Žalobci v posuzovaném řízení rozporovali závěry silničního správního úřadu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na jejich pozemku. Tyto námitky nadřízený silniční správní úřad věcně nevypořádal, neuvedl konkrétně, z jakých důvodů má za to, že jsou v daném případě naplněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Omezil se pouze na odkaz na rozhodnutí silničního správního úřadu o deklaraci této účelové komunikace ze dne 8. 8. 2023. Odkaz na uvedené rozhodnutí však není možné považovat za dostatečné vypořádání námitek uplatňovaných žalobci. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku č. j. 1 As 58/2024-47 jasně uvedl, že silniční správní orgány v řízení o určení právního vztahu nedostatečně odůvodnily závěr o naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace (konkrétně neměl soud za prokázaný znak existence nutné komunikační potřeby). A byť Nejvyšší správní soud zrušil pouze druhostupňové rozhodnutí, za nepřezkoumatelná ve vztahu k této otázce výslovně označil rozhodnutí obou správních orgánů (viz bod 25 citovaného rozsudku).
25. Nadřízený silniční správní orgán tak ve svém závazném stanovisku měl striktně vzato pravdu v tom, že v době jeho vydání bylo rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 8. 8. 2023 platné. V obecné rovině je správná také jeho poznámka o tom, že rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace je deklaratorní, nikoliv konstitutivní povahy. Zcela jistě ale nelze založit závěr o naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace pouze na odkazu na rozhodnutí silničního správního úřadu, které soud shledal v této otázce nepřezkoumatelným. Takový postup má za následek nepřezkoumatelnost posuzovaného závazného stanoviska (tj. závazného stanoviska nadřízeného silničního správního úřadu ze dne 18. 11. 2024). Stejně tak je nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů i žalobou napadené rozhodnutí.
26. Vzhledem k tomu, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné v této (pro posouzení věci zásadní) otázce, nezabýval se soud dalšími v žalobě uplatněnými námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

27. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, a tak jej zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku.
28. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměl ve věci úspěch. Žalobci byli ve věci plně úspěšní, a soud jim proto přiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které představují jednak zaplacený soudní poplatek ve výši 6 000 Kč, jednak náklady na zastoupení advokátem. Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastupování a

náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupce žalobců učinil v řízení celkem 3 úkony právní služby, kterými bylo převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a podání repliky [§ 11 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Soud tedy přiznal odměnu za 3 úkony právní služby za zastupování dvou osob, sníženou o 20 %, celkově ve výši 16 632 [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 1 350 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobců je plátce DPH. Žalovaný je částku 27 758,22 Kč (21 758,22 + 6 000 Kč) povinen zaplatit žalobcům k rukám jejich zástupce, advokáta Mgr. Michala Boušky, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

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.

Hradec Králové 13. května 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu