



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobců: a) **L. P.**
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Vsetečkou, LL.M.
sídlem Na Příkopě 814, 755 01 Vsetín

b) **P. Š.**
bytem X

c) **P. M.**
bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti: I. **C. a. s., IČO X**
sídlem Č. 2510/19, X P. 9 – L.

II. **T. M.**

III. **L. M.**
oba bytem X
oba zastoupeni advokátkou JUDr. Ester Dornákovou
sídlem Tichá 578, 742 74 Tichá

IV. **D. P.**

V. **J. P.**

VI. **R. H.**
všichni bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2023, č. j. KUZZL 53430/2023,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 10. 7. 2023, č. j. KUZL 53430/2023, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni a) na náhradě nákladů řízení částku 13 200 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Tomáše Všečky, LL.M., sídlem Na Příkopě 814, 755 01 Vsetín.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni b) na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci c) na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Městský úřad Vsetín (dále „stavební úřad“) na žádost osob na řízení zúčastněných I. a II. (dále „stavebníci“) vydal dne 20. 2. 2023 podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), společné povolení pro stavbu rodinného domu s terasou a s ní související elektrickou přípojkou včetně venkovního odběrného elektrického zařízení, vrtanou studnu a vodovod, kanalizační přípojkou pro odvod odpadních vod včetně vnitřní kanalizace, kanalizační přípojkou pro odvod srážkových vod se svedením do retenční nádrže s přepadem do vsaku, zpevněné plochy, oplocení s opěrnou zídka na pozemcích parc. č. X, XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI a XJ (dále „záměr“), vše v k. ú. X (v němž se nacházejí i všechny dále zmiňované pozemky).
2. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci společně s osobami na řízení zúčastněnými IV., V. a VI. odvolání, neboť nesouhlasili s tím, že přístupová cesta k záměru má vést přes pozemek parc. č. XK (dříve st. XL), jehož jsou spoluvlastníky s osobami na řízení zúčastněnými IV., V. a VI., a dále přes pozemek parc. č. XM, jehož spoluvlastníky jsou osoby na řízení zúčastněné IV., V. a VI. Žalovaný napadeným rozhodnutím všechna odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

B) Shrnutí obsahu podání účastníků

Žaloby

3. Žalobci se žalobami (spojenými k společnému projednání a rozhodnutí usnesením ze dne 31. 10. 2023 pod č. j. 65 A 73/2023-56) domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného, žalobci b) a c) nadto i rozhodnutí stavebního úřadu. Žalobní body soud stručně shrnuje takto:
 - a) Správní orgány dospěly k nesprávnému závěru, že se na pozemcích parc. č. XK a XM nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobci i zbývající spoluvlastníci uvedených pozemků vyjádřili námitkou, a poté i odvoláním svůj nesouhlas s užíváním těchto pozemků stavebníky. Na předmětných pozemcích se veřejně přístupná účelová komunikace nemůže nacházet, neboť ji neužívá široká veřejnost, nýbrž jen vlastníci nemovitostí v lokalitě na základě dohody s vlastníky předmětných pozemků. Vlastníci pozemků parc. č. XK a XM ani jejich předchůdci také neudělili souhlas s jejich užíváním

veřejností, naopak v řízení o umístění dopravního značení a při pořizování Územního plánu X (dále „ÚP“) veřejně deklarovali svůj nesouhlas. Osvětlení v lokalitě není veřejné, nýbrž bylo na pozemcích žalobců umístěno na jejich žádost a žalobci sami zajišťovali výkopové práce a osazení sloupů. Existuje tedy zjevný spor o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, k jehož rozhodnutí ale není věcně příslušným stavební úřad, nýbrž silniční správní úřad, konkrétně Městský úřad Vsetín jakožto obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 40 odst. 1 a 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Podle odborné literatury i judikatury měly tudíž správní orgány po zjištění sporu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace vyzvat stavebníky k zahájení řízení podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Takto nejprve stavební úřad postupoval, následný postup žalovaného byl ale nezákonný. Odkazy žalovaného na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 10. 2010, č. j. 59 Ca 89/2009-61 a stanovisko Veřejného ochránce práv č. j. 7141/2012/VOP/DS, podle nichž se připojení nemovitosti k účelovým komunikacím úředně nepovoluje, jsou liché, neboť řešenou právní otázkou není napojení se na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, nýbrž sama její existence.

- b) Žalovaný vycházel z nezákonných podkladů, neboť závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace učinil ze 3 sdělení starosty obce, ačkoli tento neměl pravomoc takové sdělení vydat.
- c) Jelikož záměr není napojen na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je napadené rozhodnutí v rozporu s § 94o odst. 2 stavebního zákona.
- d) Skutkový stav byl zjištěn nesprávně, tj. v rozporu s § 3 správního řádu, neboť předmětná komunikace (zpevněná plocha) nemá v rozporu s § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. šířku nejméně 2,5 m, nýbrž podle měření žalobců pouze 2,14 m. Správní orgány i přes námitky žalobců skutečnou šířku nezjišťovaly. Zjišťování šíře komunikace podle mapových podkladů žalovaným je nedostatečné a nadto se způsob tohoto měření z obsahu spisu nepodává.

Vyjádření žalovaného

- 4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a zopakoval odůvodnění obsažené na str. 7 až 9 žalobou napadeného rozhodnutí. Tvzení žalobců, že má předmětná zpevněná plocha šířku jen 2,14 m, je podle žalovaného bez prokázání vzdálenosti měřeného bodu od povolované stavby irelevantní. Dále uvedl, že již v rozhodnutí ze dne 9. 11. 2022, jímž rušil usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení, označil požadavek na doložení deklaratorního rozhodnutí o charakteru účelové komunikace pro účely společného řízení za nezákonný, neboť o veřejnosti stávající účelové komunikace není důvodné jakkoli pochybovat. Pokud ale měli žalobci za to, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejich vlastnických práv, nic jim nebránilo o vydání takového rozhodnutí požádat. K pozemkům, na nichž má být realizován záměr, vede účelová komunikace, což nerozporují ani žalobci. Taková komunikace může být buď veřejně přístupná nebo neveřejná. Smíšený charakter, tj. omezení přístupnosti jen některým subjektům (stavebníkům), zatímco ostatní osoby nejsou v přístupu nikterak omezeny, nemá oporu v právních předpisech. Za postojem žalobců je podle žalovaného jen jejich nesouhlas s další stavbou rodinného domu v dané lokalitě.

Replika žalobců

5. V replice žalobci zdůraznili, že námitku, že zpevněná plocha nedosahuje šířku 2,5 m v celé své délce, učinili v průběhu řízení před oběma správními orgány, ty však nenařídily místní šetření, na kterém by šíři zpevněné plochy zjistily, a v rozporu se skutečným stavem učinily závěr, že šířka této plochy dosahuje 2,5 m. Dále uvedli, že v blízkosti stavby se vůbec zpevněná plocha nenachází a na doložené ortofotomapě znázornili místo, v němž měření provedli.

Vyjádření osob na řízení zúčastněných

6. Osoby na řízení zúčastněné IV. až VI. shodně uvedly, že přes jejich pozemky nikdy žádná veřejná komunikace nevedla.
7. Stavebníci navrhli zamítnutí žaloby. Uvedli, že § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nedopadá na umístění stavby, nýbrž jen na vymezení stavebních pozemků. Vymezení pozemků, jež jsou pro záměr určeny, bylo podle stavebníků řešeno již při tvorbě ÚP a tyto jsou bezprostředně napojeny na kapacitně vyhovující obecní přístupnou pozemní komunikaci na obecních pozemcích parc. č. XN, XO a XP s tím, že vzdálenější pozemky parc. č. XK a XM byly do veřejného prostranství zahrnuty s odůvodněním, že jsou takto fakticky užívány. Ani příslušný silniční úřad v koordinovaném závazném stanovisku ze dne 29. 7. 2021 neshledal rozpor s právními předpisy, tedy shledal charakter přístupové komunikace jako veřejný. Požadavek na doložení pravomocného správního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace je nezákonný a rozhodnutí o povolení připojení sousední nemovitosti k účelové komunikaci nelze podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích vyžadovat. Tvrzení o absenci souhlasu žalobců s užíváním komunikace jako veřejně přístupné je podle stavebníků irrelevantní, neboť se na předmětných pozemcích nachází asfaltová cesta opatřená svislým dopravním značením „Stůj, dej přednost v jízdě!“, tudíž se jedná o komunikaci, která nese veškeré definiční znaky účelové komunikace, přičemž souhlas s veřejným užíváním lze udělit i konkludentně, tj. aktivním nebráněním takovému užívání. Komunikace je veřejně užívána a potvrzuje to obec i silniční správní úřad. Dále zdůraznili, že předmětem řízení není vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, nýbrž rozhodnutí o vydání společného povolení záměru. Ten zákonný požadavek napojení na kapacitně vyhovující přístupnou pozemní komunikaci splňuje. Tato komunikace splňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, neboť slouží nutné komunikační potřebě, tj. jako spojnice pro vlastníky sousedních nemovitostí s centrem obce (spojnice mezi obecní komunikací na pozemku parc. č. XN, dopravně obsluhující zastavěné území obce, a silnicí III. třídy), je patrná v terénu, neboť se jedná o asfaltovou komunikaci opatřenou dopravním značením, a vlastníci pozemků (či jejich právní předchůdci) dali konkludentně najevo, že s veřejným užíváním blíže neurčeného okruhu osob souhlasí, přičemž ani sami žalobci nerozporují, že je komunikace užívána vlastníky přilehlých nemovitostí, včetně stavebníků, a to s absencí jakýchkoliv individuálních dohod upravujících podmínky užívání pozemků. Komunikace je veřejně přístupná a je i takto užívána (zemědělské obhospodařování pozemků, přístup k nemovitostem, turistické vyžití – vede zde zelená turistická značka, houbaření, lesní hospodářství atd.), není zde žádná značka či mechanické zařízení zabraňující jejímu užití, obec provádí její správu i zimní údržbu a povaha předmětných pozemků byla taktéž deklarována ÚP.

C) Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl ve věci bez jednání.
9. Úvodem krajský soud předesílá, že žalobci, jak již uvedl výše, jsou společně s osobami na řízení zúčastněnými IV., V. a VI. vlastníky pouze pozemku parc. č. XK. Pozemek parc. č. XM je ve spoluvlastnictví jen osob na řízení zúčastněných IV., V. a VI. a žalobci v žalobě netvrdí, jak by měli být zkráceni na svých právech využitím tohoto pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Proto krajský soud posuzoval důvodnost žalobních námitek pouze ve vztahu k pozemku parc. č. XK.
10. Společné řízení v sobě zahrnuje proces umístění i povolení stavby. Stavební úřad ve společném povolení podle § 94p odst. 1 věta první stavebního zákona schvaluje stavební záměr, vymezuje pozemky pro jeho realizaci a taktéž stanoví podmínky pro umístění a provedení stavby. Při přezkumu žádosti o společné povolení stavební úřad přezkoumává podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda lze stavbu skutečně realizovat. Při tom se mj. podle § 94o stavebního zákona musí zabývat otázkou, zda je stavební záměr v souladu s požadavky na možnost napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu [odst. 1 písm. b)] a zda je ke stavbě zajištěn příjezd [odst. 2 písm. b)], tj. zda je zajištěna dopravní dostupnost a obslužnost stavby. Nenaplnění požadavků § 94o stavebního zákona je důvodem pro zamítnutí žádosti.
11. V § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je pak požadavek na dopravní obslužnost staveb dále konkretizován. Stavby se podle tohoto ustanovení umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na pozemní komunikace, přičemž připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích, a dále podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky. Za účelem ověření naplnění těchto požadavků musí dokumentace pro vydání společného povolení předkládaná stavebníkem obsahovat v rámci souhrnné technické zprávy „dopravní řešení“ záměru v členění na popis dopravního řešení (včetně bezbariérových opatření), napojení území na stávající dopravní infrastrukturu a řešení dopravy v klidu (část B.4 přílohy č. 8 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb).
12. Soud tak shrnuje, že v posuzovaném řízení o vydání společného povolení byl stavební úřad povinen zkoumat, zda je záměr napojen na dopravní infrastrukturu a zda je k ní zajištěn příjezd. Příjezd ke stavbě může být zajištěn prostřednictvím veřejnoprávního titulu obecného užívání pozemní komunikace nebo prostřednictvím titulu soukromoprávního v podobě vlastnictví přístupového pozemku, či jiného věcného práva (např. formou služebnosti cesty podle § 1276 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). V ostatních případech je třeba zajištění příjezdu ke stavbě po cizích pozemcích založit takovým právním titulem, který zajistí oprávnění užívat přístupový pozemek v budoucnu i po ukončení stavebního řízení, a tím i bezproblémové užívání povolené stavby.
13. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, č. 3638/2017 Sb. NSS, body 51 a 56, vyplývá, že pokud v řízení o povolení stavby existují pochybnosti ohledně zajištění přístupu, resp. příjezdu ke stavbě,

musí se stavební úřad otázkou právního titulu k užívání cizího pozemku zabývat. V rozsudku ze dne 15. 3. 2023, č. j. 6 As 2/2022-44, č. 4474/2023 Sb. NSS, bod 25, pak NSS označil za nepochybné, že ve stavebním řízení má být zajištění příjezdu ke stavbě (její dopravní dostupnost a obslužnost) ověřováno jak z hlediska technického, tak z hlediska právního, neboť by postrádalo smysl povolovat stavbu, u níž by již v době jejího povolování hrozilo, že ji nebude možno řádně užívat s ohledem na chybějící právní titul k užívání přístupového pozemku. Opačný výklad by podle NSS v okamžiku povolování stavby zakládal do budoucna složitou situaci s vysokou potencialitou následných sporů (včetně případných sporů soudních), či vedení složitých vyvlastňovacích řízení. [Pozn. Ačkoli se uvedený rozsudek týkal § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, tedy stavebního řízení, lze jeho závěry nepochybně aplikovat i v nyní projednávané věci, neboť i ve společném řízení se správní orgány musí zabývat zajištěním příjezdu ke stavbě, jak již soud uvedl výše.]

14. Úkolem krajského soudu tak bylo s ohledem na obsah žalob přezkoumat, zda měly správní orgány ve společném územním a stavebním řízení dostatečně spolehlivě zjištěno, že je k záměru příjezd zajištěn, tj. zda měly spolehlivě zjištěno, že se na pozemku žalobců parc. č. XK nachází pozemní komunikace odpovídajících parametrů zajišťující příjezd k záměru ve smyslu § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona, zda svůj závěr o tom, že se na tomto pozemku nachází veřejná cesta (veřejně přístupná účelová komunikace), opřely o relevantní podklady a zda vůbec byly při existenci pochybností oprávněny tuto otázku posuzovat.
15. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že stavebníci požádali o vydání společného povolení dne 28. 3. 2022. V kapitole B.4 souhrnné technické zprávy uvedli, že rodinný dům bude napojen sjezdem na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Stavební úřad ale usoudil, že žádost nemá všechny předepsané náležitosti, a tudíž vyzval stavebníky k jejich doplnění a řízení přerušil. Na prvním místě přitom stavební úřad vyzval stavebníky k předložení přístupu ke stavbě na pozemcích parc. č. XD a XE z veřejně přístupné komunikace, přičemž výslovně požadoval předložení pravomocného rozhodnutí o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. XM a XK v souladu s § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Jelikož stavebníci požadované rozhodnutí nedoložili, stavební úřad podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu usnesením ze dne 31. 8. 2022 řízení zastavil. K odvolání stavebníků ale žalovaný toto usnesení rozhodnutím ze dne 9. 11. 2022 zrušil a vrátil věc stavebnímu úřadu k dalšímu řízení pro nepřezkoumatelnost, neboť z něj nebylo žalovanému zřejmé, proč bylo po stavebnících deklaratorní rozhodnutí o existenci cesty vyžadováno, jestliže součástí správního spisu jsou sdělení starosty obce ze dne 20. 6. 2019, 30. 9. 2020 a 17. 2. 2022, jimiž bylo stavebníkům sděleno, že v daném případě je komunikace zbudovaná na pozemcích parc. č. XM a XK (dříve XL) veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, a tudíž je nepochybné, že se jedná o účelovou komunikaci, přičemž v takovém případě se podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení připojení sousední nemovitosti nevyžaduje, což potvrdil Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 11. 10. 2010, č. j. 59 Ca 89/2009-61 a Veřejný ochránce práv ve stanovisku č. j. 7141/2012/VOP/DS. Výzvu stavebního úřadu k doložení pravomocného deklaratorního rozhodnutí o existenci cesty tak žalovaný označil za nezákonnou.
16. Stavební úřad následně pokračoval v řízení. Dne 13. 12. 2022 podali žalobci a osoby zúčastněné na řízení námitku, v níž uvedli, že jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. XK a XM s tím, že u obou parcel je způsob využití „jiná plocha“ a druh pozemku „ostatní plocha“ a jsou využívány jako dvůr a manipulační plocha a že teprve od nich vede příjezdová cesta

k pozemkům, na nichž má být umístěna stavba. Dále uvedli, že zásadně nesouhlasí s tím, aby přes pozemky parc. č. XK a XM jezdila těžká stavební technika a byly využívány jako příjezdová cesta pro stavbu stavebníků. Zmínili rovněž, že svůj nesouhlas s užitím jejich pozemků pro průjezd těžké techniky sdělili na podzim roku 2021 stavebníkovi, a popsali své obavy o poškození rodinných domů č. p. XQ a XR a oplocení pozemku parc. č. XM.

17. Stavební úřad v rozhodnutí o vydání společného povolení ze dne 20. 2. 2023 uvedl, že je vázán právním názorem žalovaného, že se jedná o účelovou komunikaci. K obavám vlastníků sousedních nemovitostí z poškození jejich domů stavební úřad odkázal na povinnost stavebníka přizpůsobit se při provádění stavby a užívání účelové komunikace jejímu stavebnímu a dopravně technickému stavu a počínat si tak, aby nedošlo ke škodě na sousedních nemovitostech.
18. Žalobci v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu vyjádřili nesouhlas se závěrem o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na jejich pozemcích. Zdůraznili, že nikdy v minulosti neudělili souhlas s užíváním svých pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace, poukázali na nesouhlas s tím, aby byly takto jejich pozemky užívány, vyjádřený v námitkách R. H. a J. a D. P. a k ÚP a v námitkách R. H. k umístění značky „STOP“ na jeho oplocení, a na neexistenci stavu veřejného užívání jejich pozemků, které neužívá široká veřejnost, nýbrž jen vlastníci přilehlých nemovitostí. Dále namítli absenci pravomoci starosty obce vyjadřovat se k otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace, a tudíž nezákonnost podkladů, z nichž žalovaný vycházel v předchozím kasačním rozhodnutí, a poukázali na výlučnou pravomoc příslušného silničního správního úřadu o této otázce rozhodnout. Závěrem kromě rozporu umístění záměru s § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. pro jeho nenapojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci namítli také jeho umístění v rozporu s § 20 odst. 7 téže vyhlášky pro nedostatečnou šířku zpevněné plochy (méně než 2,5 m), která k záměru vede.
19. Žalovaný označil v napadeném rozhodnutí námitky žalobců za nedůvodné. Uvedl, že z mapových podkladů vyplývá, že pozemky, na něž se záměr umísťuje, navazují bezprostředně na pozemky ve vlastnictví obce (parc. č. XO, XP, XN), na nichž se nachází komunikace, a tyto se pak přes pozemky odvolatelů parc. č. XM a XK napojují na silnici I/57. Všechny uvedené pozemky ve vlastnictví (všech nebo některých) odvolatelů se podle žalovaného dle ÚP nacházejí v ploše veřejných prostranství, přičemž komunikace v celém průběhu plochy označené jako veřejné prostranství měla a má asfaltový povrch, částečně opravený mezi lety 2013–2017 a téměř na konci této plochy veřejných prostranství se vedle komunikace nachází sloup a lampa veřejného osvětlení. Současně nezjistil, že by užívání této komunikace bylo jakkoli subjektivně omezeno. Podle žalovaného již při vymezování nové návrhové plochy SO.3 č. 7 v ÚP musely být splněny požadavky na vymezování pozemků vyplývající z § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., mj. dopravní napojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, takže napojení pozemku v budoucnu určeného pro stavbu rodinného domu na veřejně přístupnou pozemní komunikaci bylo vyřešeno již v rámci tvorby ÚP napojením na stávající plochu veřejného prostranství. Z téhož pak vycházelo i souhlasné stanovisko silničního správního úřadu, jež je součástí Koordinovaného závazného stanoviska ze dne 29. 7. 2021. Jelikož veřejnost stávající účelové komunikace byla již vyřešena v procesu územně plánovací činnosti, k námitkám tohoto obsahu nemělo být podle žalovaného ve smyslu § 94n odst. 2 stavebního zákona přihlédnuto, což bylo i důvodem předchozího kasačního rozhodnutí. Za splnění pak žalovaný označil i požadavky § 20 odst. 4 a odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť se jedná o rodinný dům se zastavěnou plochou

201 m² obsahující pouze 1 byt, takže není důvod se domnívat, že by stávající veřejně přístupná účelová komunikace nebyla kapacitně dostačující dopravně obsloužit v území ještě jeden rodinný dům za situace, kdy už stejně dopravně obsluhuje pozemky ve vlastnictví stavebníků. Splnění vyhláškou stanovených parametrů předmětné zpevněné plochy bylo podle žalovaného ověřeno nahlédnutím do mapových podkladů a s použitím funkce měření v mapových podkladech katastru nemovitostí.

20. Námitku absence souhlasu s veřejným užíváním pozemků žalobců označil žalovaný za irelevantní z následujících důvodů: 1) pozemky parc. č. XM a XK nejsou omezeny věcnými břemeny ve prospěch pozemků, které posuzovaná účelová komunikace zpřístupňuje (např. část pozemku parc. č. XM užívají P. M., P. Š., Z. H., obec V. P. i stavebníci jako přístupovou komunikaci ke svým pozemkům a stavbám), 2) veřejnost komunikace nelze omezit jen „pro někoho“, resp. někoho bez dalšího z přístupu vyloučit, aniž by to pro ostatní uživatele bylo nějakým způsobem zajištěno služebnostmi, 3) na pozemku parc. č. XK se v místě napojení předmětné účelové komunikace na silnici I/57 nachází (i přes námitku R. H. z roku 2008) svislá dopravní značka „Stůj, dej přednost v jízdě“ a 4) námitka R. H. a D. a J. P. proti návrhu ÚP, jejímž obsahem je tvrzení těchto osob, že uvedené parcely nejsou veřejným prostranstvím, byla zamítnuta v procesu vydání ÚP s odůvodněním, že v návrhu ÚP je pozemek parc. č. XM vymezen jako stávající plocha smíšená obytná vesnická a pouze její malá část jako veřejné prostranství, a pozemek parc. č. st. XL (nyní XK) jako plocha veřejného prostranství, přičemž vymezení v návrhu ÚP odpovídá skutečnému využití území. Tři vyjádření starosty obce k charakteru přístupové komunikace označil žalovaný za toliko informativní vyjádření obce o charakteru místní dopravní infrastruktury nezávazného charakteru.
21. Ze shrnutého obsahu správního spisu tak podle krajského soudu vyplývá, že žalobci již v řízení před stavebním úřadem namítali, že se na pozemku parc. č. XK vůbec nenachází pozemní komunikace, nýbrž pouze zpevněná plocha (dvůr a manipulační plocha). V odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu pak připustili, že sami tuto plochu užívají k příjezdu ke svým nemovitostem, ohradili se však proti závěru o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na tomto pozemku pro absentující stav veřejného užívání a absenci svého souhlasu k takovému užívání. Žalobci tedy zpochybnili jak samotnou existenci účelové komunikace na pozemku parc. č. XK, tak její případnou veřejnou přístupnost. Napojení záměru na dopravní infrastrukturu a zajištění přístupu k němu se tak stalo ve společném řízení sporným.
22. Za popsané situace a s ohledem na povahu podkladů, ze kterých vycházel, však podle krajského soudu nemohl žalovaný spolehlivý závěr o existenci příjezdu k záměru učinit. Ze shrnutého obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný opřel svůj závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. XK o ÚP, přičemž také konstatoval, že z ÚP zřetelně vycházel i silniční správní úřad ve svém stanovisku, jež je součástí Koordinovaného závazného stanoviska ze dne 29. 7. 2021.
23. Argumentaci územním plánem ve vztahu k existenci veřejně přístupné účelové komunikace však nelze podle krajského soudu aprobovat. Skutečnost, že je určitý pozemek zahrnut do plochy veřejného prostranství totiž automaticky neznamená, že se na předmětném pozemku skutečně veřejné prostranství, nadto konkrétního typu veřejně přístupné účelové komunikace, nachází.

24. Podle § 7 odst. 1 vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání platí, že *plochy veřejných prostranství se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem*. Podle odst. 2 věty první téhož ustanovení *plochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, sloučitelné s účelem veřejných prostranství*.
25. Z uvedeného vyplývá, že mezi pojmy „plocha veřejného prostranství“, již se označuje jeden z druhů ploch s rozdílným způsobem využití, a pojmem „veřejné prostranství“ či „pozemek veřejného prostranství“ nelze klást rovnítko. Veřejná prostranství se vyskytují v řadě ploch s rozdílným způsobem využití, např. v plochách bydlení, smíšených obytných, v plochách občanského vybavení a dalších.
26. Podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jsou veřejným prostranstvím *všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*. Veřejné prostranství vzniká autonomně naplněním zákonných znaků. Klíčovým zákonným znakem veřejného prostranství je obecné užívání veřejností v souladu s vůlí vlastníka, přičemž vlastníkův souhlas může být dán i konkludentně, tj. nečinností proti existujícímu veřejnému užívání (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53 odkazující na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016). Je tak nutno zkoumat naplnění tohoto znaku při posuzování, zda se o veřejné prostranství jedná, či nikoliv.
27. Žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentoval jednak tím, že podmínky § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. musely být splněny při vymezování nové návrhové plochy veřejného prostranství, a dále tím, že ve vypořádání námitek směřujících proti ÚP je uvedeno, že plocha veřejného prostranství v návrhu ÚP odpovídá skutečnému využití, tj. že je zde zpevněná plocha místní komunikace tvořící průjezd mezi zástavbou rodinných domů v zastavěném území. Krajský soud však v ÚP žádnou pasáž věnující se naplnění znaků veřejného prostranství na pozemku parc. č. XK nenalezl. Žalovaný tedy zřetelně opřel svůj závěr o ÚP, který se však naplněním definičních znaků veřejného prostranství na uvedeném pozemku vůbec nezabýval, a dokonce jej nezarazila ani skutečnost, že ÚP hovoří o předmětné komunikaci jako o komunikaci místní, ačkoli žalovaný sám konstatoval, že se jedná o komunikaci účelovou.
28. Ani argumentace umístěním svislé dopravní značky „Stůj, dej přednost v jízdě!“ na předmětném pozemku není dostatečná. Podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona o pozemních komunikacích jsou svislé dopravní značky součástí dálnice, silnice či místní komunikace, a tudíž nelze nikterak dovozovat, že takto umístěná značka implikuje, že se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
29. Taktéž stanovisko silničního správního úřadu, které je obsaženo na str. 4 Koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Vsetín ze dne 29. 7. 2021, č. j. MUVS 73661/2021 OŽP, nelze podle krajského soudu považovat za deklaraci právní povahy komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Silniční správní úřad totiž v tomto stanovisku uvedl toliko to, že jako úřad příslušný podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích vydává souhlasné závazné stanovisko s odůvodněním, že *jako příslušný silniční úřad silnic II. a III. třídy a veřejně přístupných účelových komunikací dospěl*

k závěru, že posuzovaný záměr není v rozporu se zájmy chráněnými zákonem č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Silniční správní úřad se tedy k povaze komunikace nacházející se na pozemku parc. č. XK vůbec nevyjádřil. Ostatně nebylo to ani jeho úkolem. Silniční správní úřad vystupuje ve stavebním řízení jako dotčený orgán státní správy, jehož úkolem je (zjednodušeně řečeno) chránit pozemní komunikace před nepříznivými účinky staveb, o jejichž umístění a povolení rozhodují stavební úřady, a tudíž se ve stavebním řízení vyjadřuje především k vlivu povolovaných stavby na pozemní komunikace a k dodržování podmínek pro jejich ochranu a provoz. Jeho stanovisko je důležité pro posouzení, zda stavba neohrozí bezpečnost a plynulost silničního provozu, zda nebude narušovat ochranná pásma komunikací atp. Žalovaný tak v rozporu s jeho obsahem zahrnul předmětné stanovisko silničního správního úřadu obsažené v Koordinovaném závazném stanovisku ze dne 29. 7. 2021 mezi podklady potvrzující jeho závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku parc. č. XK.

30. Ve vztahu k rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 10. 2010, č. j. 59 Ca 89/2009-61 a stanovisku Veřejného ochránce práv pod č. j. 7141/2012/VOP/DS lze sice žalobcům přisvědčit v tom, že v nich byly přijaty závěry týkající zcela jiné právní otázky, a sice rozhodování o připojení nemovitosti na místní a účelovou komunikaci, kdy nebylo sporu o tom, že se o místní či účelovou komunikaci jedná, avšak žalovaný jimi argumentoval toliko v prvním kasačním rozhodnutí ze dne 9. 11. 2022, zatímco v nyní přezkoumávaném rozhodnutí zmínil žalovaný tato rozhodnutí jen na konci str. 5 při shrnutí obsahu předchozích rozhodnutí a již jimi neargumentoval.
31. Totéž platí o sděleních starosty obce V. P. z 20. 6. 2019, 30. 9. 2020 a 17. 2. 2022. Žalobcům lze sice přisvědčit, že deklarace existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace nespadá do působnosti obce, nýbrž do působnosti silničního správního úřadu, a tudíž byla argumentace žalovaného uvedenými sděleními starosty o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na sporných pozemcích zcela nepřipadná, nicméně jimi žalovaný argumentoval toliko v prvním kasačním rozhodnutí ze dne 9. 11. 2022, zatímco v nyní přezkoumávaném rozhodnutí označil tyto podklady za pouhé „informativní vyjádření obce o charakteru místní dopravní infrastruktury nezávazného charakteru“.
32. Je tak třeba konstatovat, že žalovaný vycházel z podkladů, které nelze označit za dostatečné pro učinění závěru, že se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Za situace, kdy vyvstaly pochybnosti o povaze předmětné komunikace, a stavební úřad neměl jednoznačný podklad, který by tyto pochybnosti rozptýlil, měl stavební úřad postupovat podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu, tj. řízení přerušit a otázku vyřešit jako předběžnou, tj. vyzvat stavebníky, které tížilo důkazní břemeno o existenci přístupové cesty k záměru, k iniciaci řízení podle § 142 správního řádu, neboť o povaze dané komunikace je oprávněn rozhodovat výhradně silniční správní úřad.
33. Obdobnou situaci se ostatně již opakovaně zabýval NSS ve své judikatuře, od níž se krajský soud neshledal důvod odchýlit. V rozsudku ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 As 68/2016-84 (bod 16) odkázal NSS na rozsudek ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 As 186/2012-39, v němž byla skutková situace taková, že silniční úřad vydal vyjádření, ve kterém konstatoval, že komunikace je vedena jako účelová komunikace, ale stejně jako ve věci řešené desátým senátem nebylo vzhledem k dalším okolnostem zřejmé, že se jedná o jednoznačnou deklaraci silničního úřadu ohledně povahy komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, a tudíž NSS dospěl k závěru, že v takovém případě je na místě, aby tuto otázku vyřešil stavební úřad jako předběžnou otázku podle § 57 správního řádu. V bodě 18 uvedeného rozsudku

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

pak NSS uvedl: „Je třeba zdůraznit, že otázku právní povahy komunikace nebyl v projednávané věci při vydávání územního souhlasu a povolení stavby oprávněn závazně posoudit stavební úřad. Toto hodnocení náleží výhradně silničnímu úřadu, jehož případné rozhodnutí je samostatně přezkoumatelné na základě ustanovení § 65 s. ř. s. v soudním řízení správním. ... Cesta na pozemku parc. č. XS, který je ve vlastnictví žalobce a Ing. Ž., není vedena v pasportu veřejně přístupných účelových komunikací, o jejím statusu nebylo vydáno závazné rozhodnutí silničního úřadu, její existence nebyla ani řešena v žádném z předcházejících územních či stavebních řízení a její povaha coby veřejně přístupné účelové komunikace byla od počátku zpochybňována účastníky správního řízení. Stavební úřad byl pro spolehlivé zjištění skutkového stavu v projednávané věci povinen u silničního úřadu dodatečně ověřit otázku příjezdu ke stavbě. Existence příjezdu ke stavbě musí být v řízení spolehlivě zjištěna. Není nezbytné, aby silniční úřad ve všech případech vydával rozhodnutí. Je však povinen v rámci svého vyjádření zcela jasně deklarovat, zda je ke stavbě možný příjezd po veřejně přístupné účelové komunikaci či nikoli.“ A dále v bodě 19 dodal: „Lze přisvědčit stěžovateli, že pro zařazení komunikace do kategorie veřejně přístupných účelových komunikací není ve všech případech zapotřebí rozhodnutí stavebního úřadu, nicméně tato otázka musí být při vydávání rozhodnutí ve společném územním a stavebním řízení vyjasněna. Ve sporných případech náleží rozhodnutí či osvědčení o povaze komunikace výhradně silničnímu úřadu.“

34. Jelikož popsáním způsobem žalovaný nepostupoval a namísto toho na základě irelevantních podkladů posuzoval otázku, jejíž posouzení mu nepříslušelo, je jeho rozhodnutí nezákonné.
35. Důvodnou pak shledal soud i námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu k posouzení dodržení požadavku 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. na šířku komunikace zpřístupňující záměr.
36. Jakkoli je uvedené ustanovení zařazeno do hlavy I. části III. vyhlášky č. 501/2006 Sb., v níž jsou stanoveny požadavky na vymezení pozemků, je nutné jej aplikovat i při procesu rozhodování o umístění stavby (a tedy i ve společném řízení), neboť stanovuje konkrétní požadavky na pozemní komunikaci, která bude sloužit jako příjezd ke stavbě, a dále konkrétní požadavky připojení stavebních pozemků na takovouto komunikaci (jako příklad aplikace § 20 odst. 7 vyhlášky o obecních požadavcích ve společném řízení lze uvést rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2024, č. j. 10 As 339/2022-47). Stavební úřad byl tudíž povinen se otázkou šířky komunikace na pozemku parc. č. XK zabývat, obzvláště bylo-li splnění požadavků vyhlášky v řízení zpochybněno. Z obsahu správního spisu však nevyplývá, že by tak stavební úřad učinil, přičemž tvrzení žalovaného na str. 8 napadeného rozhodnutí, že splnění vyhláškou stanovených parametrů předmětné zpevněné plochy bylo ověřeno nahlédnutím do mapových podkladů a s použitím funkce měření v mapových podkladech katastru nemovitostí, je zcela nepřezkoumatelné, jestliže důkaz o provedení tohoto „měření“ nebyl do správního spisu zařazen.

D) Závěr a náklady řízení

37. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem zaujatým krajským soudem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude na žalovaném, aby znovu posoudil, zda je ke stavbě zajištěn příjezd ve smyslu § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Za tím účelem bude v posuzované věci nezbytné řízení přerušit a otázku vyřešit jako předběžnou ve smyslu § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního

řádu. Žalovaný tedy vyzve stavebníky, aby učinili podnět k zahájení řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích, které mají zajišťovat přístup ke stavbě, popř. takový podnět učiní sám.

38. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovaného s ohledem na procesní úspěch žalobců zavázal k náhradě jimi účelně vynaložených nákladů.
39. V případě žalobkyně a) tyto náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3000 Kč a z nákladů právního zastoupení, jež spočívají v odměně advokáta za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby a sepsí repliky) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (neboť všechny úkony právní služby byly učiněny do tohoto data, srov. § 15 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025), a to ve výši 3 100 Kč za každý úkon právní služby podle § 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, tj. celkem 9 300 Kč, a dále k nákladům zastoupení patří i paušální náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby, tj. 900 Kč. Celkové náklady žalobkyně a) tedy činí 13 200 Kč (3 000 + 9 300 + 900). Místo plnění těchto nákladů určil soud podle § 149 o. s. ř. jako zástupce žalobkyně a).
40. Žalobkyně b) a žalobce c) vynaložili na nákladech řízení pouze částku 3000 Kč za soudní poplatek.
41. K náhradě všech nákladů řízení stanovil soud žalovanému přiměřenou lhůtu 30 dnů od právní moci rozsudku.
42. Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, k čemuž ale nedošlo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu, který o ní rozhodne.

Nesplní-li povinný dobrovolně povinnost uloženou výrokem II, III. a IV. tohoto rozsudku, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí nebo exekuci.

Olomouc 28. května 2025

JUDr. Michal Jantoš
předseda senátu

v zast. Mgr. Barbora Berková v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

pověřená členka senátu