

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **RNDr. V. V.,** zastoupený JUDr. Renatou Vaškovou, advokátkou se sídlem Tyršovo nábř. 536, Rožnov pod Radhoštěm, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 14. 10. 2008, č. j. KUZL 68874/2008, sp. zn. KUSP 51281/2008 ÚP-Zi, ve věci stavebního povolení, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 12. 2010, č. j. 30 Ca 267/2008 – 46,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 12. 2010, č. j. 30 Ca 267/2008 – 46, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 14. 10. 2008, č. j. KUZL 68874/2008, sp. zn. KUSP 51281/2008 ÚP-Zi, a rozhodnutí Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm ze dne 26. 5. 2008, č. j. MěÚ/výst/3656/2006/Hr-np/2008-68, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovaný je povinen ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku uhradit žalobci prostřednictvím jeho právní zástupkyně JUDr. Renaty Vaškové, advokátky,

se sídlem Tyršovo nábř. 536, Rožnov pod Radhoštěm, náklady řízení v částce 6 800 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I. Stručný popis předchozího řízení

Stavebníci, manželé B., majitelé nemovitostí sousedících se žalobcem, požádali dne 20. 12. 2006 o povolení stavebních úprav za účelem změny užívání rekreačního objektu na rodinný dům. Stavební úřad je upozornil, že předložená žádost neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby, proto stavebníky vyzval (výzva ze dne 8. 1. 2007), aby doplnili svou žádost o další údaje a podklady. Mimo jiné byli vyzváni k prokázání kapacitně vyhovujícího příjezdu, což u veřejně přístupné komunikace měli prokázat prohlášením silničního správního úřadu.

Ve správním spisu je na č. l. 16 založeno stanovisko vydané Městským úřadem Rožnov pod Radhoštěm, odborem výstavby a ÚP – oddělením silničním, k žádosti stavebníků ze dne 13. 4. 2007 o vyjádření, zda pozemní komunikace na pozemku p. č. 1781/11 v kat. území Rožnov pod Radhoštěm má charakter veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgán ve stručném stanovisku vydaném dle § 40 odst. 4 písm. a) a odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „zákon č. 13/1997 Sb.“ nebo „zákon o pozemních komunikacích“), a za použití § 124 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, sdělil, že z místního šetření provedeného dne 20. 4. 2007 vyplývá, že v současné době se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb. Toto konstatování není ve stanovisku dále odůvodněno.

Dne 30. 5. 2007 nahlédla do spisu zástupkyně žalobce, která měla při této příležitosti možnost se poprvé seznámit s vydaným stanoviskem silničního úřadu.

Dne 31. 5. 2007 bylo stavebníkům vydáno stavební povolení, kterým byly povoleny stavební úpravy rekreačního objektu pro změnu na rodinný dům. Rozhodnutí o vydaném stavebním povolení bylo žalobci doručeno dne 18. 6. 2007. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 27. 6. 2007 (k poštovní přepravě předáno dne 26. 6. 2007) odvolání, ve kterém jako jediný odvolací důvod označil nesouhlas s tvrzením ve stavebním povolení, dle něhož je přístup k objektu zajištěn po stávající veřejně přístupné účelové komunikaci. Jako výhradní vlastník pozemkové parcely, po které má vést veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen „přístupová komunikace“), uvedl, že tento pozemek v katastru nemovitostí není veden jako „ost. plocha“ nebo „ost. komunikace“, tedy jako účelová komunikace. Tento pozemek je zahradou, žalobce považuje označení zde umístěné cesty za veřejně přístupnou komunikaci za neoprávněný zásah do svých vlastnických práv. Domnívá se, že nemůže být postupem správního orgánu zavázán k údržbě svého pozemku k účelu zajištění přístupu a příjezdu jiným osobám, žádá o zrušení tohoto rozhodnutí.

Žalovaný jakožto odvolací orgán rozhodnutím ze dne 24. 9. 2007 zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání, avšak z jiných důvodů, než namítal žalobce (dle odvolacího orgánu byla stavba chybně posouzena jako stavební úpravy stávajícího rekreačního objektu). K námitkám žalobce odvolací orgán odkázal na stanovisko silničního úřadu, dle kterého je komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Stavební úřad není kompetentní zasahovat do pravomoci silničního správního úřadu, zákonnost posouzení povahy komunikace proto nemohl hodnotit. Žalobce i v novém řízení vznášel námitky proti posouzení komunikace jako veřejně přístupné účelové. Ve věci bylo vydáno dne 23. 11. 2007 nové rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, žalobce proti němu opět podal odvolání, a to ze stejných důvodů. Odvolací orgán rozhodnutí opět zrušil a vrátil k novému projednání (rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2008). Jednalo se o jiná pochybení, než která vytýkal žalobce, konkrétně odvolací orgán dospěl k závěru, že stavební úřad nesprávně určil účastníky územního řízení a tím zkrátil na svých právech opomenuté účastníky – obec Dolní Bečva a Město Rožnov pod Radhoštěm. Další prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 26. 5. 2008, žalobce opět podal odvolání stejného obsahu, tj. domáhal se přezkoumání stanoviska silničního správního úřadu.

Dne 14. 10. 2008 pak žalovaný vydal další rozhodnutí o odvolání, které je již nyní předmětem přezkumu ve správním soudnictví. Žalovaný napadené rozhodnutí stavebního úřadu změnil tak, že opravil číselné označení dotčených parcel ve výroku rozhodnutí, ve zbylém rozsahu odvolání zamítl. K námitkám žalobce uvedl, že není oprávněn přezkoumávat stanovisko silničního správního úřadu, neboť se jedná o stanovisko k žádosti, nikoliv o závazné stanovisko dle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“).

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2008 podal žalobu ke krajskému soudu, ve které namítl nesprávnost stanoviska vydaného Městským úřadem Rožnov pod Radhoštěm, odborem výstavby a ÚP – oddělením silničním, ze dne 23. 4. 2007, a jeho nepřezkoumání žalovaným k odvolací námitce. Manželé B. možnosti účastnit se řízení o žalobě v postavení osob zúčastněných na řízení nevyužili.

Krajský soud napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil. Vlastníkem pozemku, na němž má být podle správního orgánu umístěna veřejně přístupná účelová komunikace, je žalobce. K jeho námitkám žalovaný uvedl, že se nejedná o závazné stanovisko, nýbrž o stanovisko vydané na základě žádosti. Proto nebylo možno postupovat dle § 149 odst. 4 správního řádu, a žalovaný ani prvostupňový správní orgán nejsou oprávněni přezkoumávat správnost takového stanoviska ani jej přehodnocovat. Krajský soud k tomuto názoru uvedl, že rozhodnutí bylo vydáno postupem podle § 39 a § 66 stavebního zákona (zákona č. 50/1976 Sb.). Stejný zákon upravoval i tzv. závazná stanoviska, která vydávaly dotčené orgány státní správy dle § 126, § 127 tohoto zákona, přičemž na rozdíl od nové právní úpravy se jednalo o samostatná správní rozhodnutí. Dle krajského soudu se v projednávané věci nejedná o závazné stanovisko, a to ani ve smyslu stavebního zákona z roku 1976, ani správního řádu č. 500/2004 Sb. Jedná se o podklad pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 a 4 správního řádu, podle kterého podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Pokud zákon nestanoví, že některý

podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

Protože se nejednalo o závazný podklad, bylo povinností prvostupňového správního orgánu, aby tento podklad vyhodnotil postupem dle § 50 odst. 4 správního řádu. To však správní orgán neučinil, a nestalo se tak ani ze strany žalovaného v odvolacím řízení. Došlo tak k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správními orgány (§ 50 odst. 4 správního řádu a též § 68 odst. 3 téhož zákona), které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Krajský soud proto v souladu s § 76 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

Žalovaný podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Má za to, že ze strany soudu došlo k nesprávnému posouzení právní otázky, a rozsudek je proto nezákonný. V odůvodnění kasační stížnosti zdůraznil, že se v dané věci jednalo o stanovisko dotčeného orgánu, přičemž poukázal na ustanovení § 126 odst. 1 stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.), z něhož vyplývá, že jakékoliv stanovisko, vyjádření, souhlas, posudek atd. dotčeného orgánu musí stavební úřad ve svém rozhodnutí plně respektovat, nikoliv jej posuzovat. Stavební úřad má dle § 37 odst. 3 stavebního zákona povinnost zajistit vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy vyžadovaných zvláštními předpisy. Stavební úřad tedy tato stanoviska pouze koordinuje; pokud jsou stanoviska protichůdná, následuje postup upravený v § 136 stavebního zákona. Dle názoru stěžovatele (žalovaného) je stanovisko Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm, odboru výstavby a ÚP – oddělení silničního, ze dne 23. 4. 2007 pro stavební úřad stanoviskem závazným a stavební úřad nebyl oprávněn jej ve smyslu § 50 odst. 4 stavebního zákona hodnotit.

II. Údaje ověřené Nejvyšším správním soudem ze správního spisu

Nejvyšší správní soud měl k dispozici správní spis, z něhož ověřil výše konstatované údaje, zejména tedy skutečnosti týkající se průběhu řízení, obsahu stanoviska, atd. Obsah správního spisu zcela koresponduje se skutečnostmi uvedenými pod bodem I.

III. Hodnocení právního a skutkového stavu Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 s. ř. s. vázán, to neplatí v některých zákonem stanovených případech, mimo jiné též tehdy, bylo-li řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl po přezkoumání napadeného rozhodnutí k závěru, že v projednávané věci nelze přisvědčit námitkám žalovaného uvedeným v kasační stížnosti, avšak v řízení před krajským soudem došlo k vadě řízení definované

citovaným ustanovením § 109 odst. 4 s. ř. s., ke které Nejvyšší správní soud musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ve věci je předmětem sporu otázka, zda a jakým způsobem lze přezkoumat stanovisko vydané Městským úřadem Rožnov pod Radhoštěm, odborem výstavby a ÚP – oddělením silničním (dále též „silniční správní úřad“), ze dne 23. 4. 2007, dle něhož má pozemní komunikace na pozemku p. č. 1781/11 v kat. území Rožnov pod Radhoštěm charakter veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný dospěl k závěru, že ani na základě odvolacích námitek žalobce není oprávněn přezkoumávat stanovisko silničního správního úřadu, neboť se jedná o stanovisko k žádosti, nikoliv o závazné stanovisko, a proto nebylo možno postupovat dle § 149 odst. 4 správního řádu. Žalobce se může domáhat případné nápravy pouze prostřednictvím soudu. Žalovaný blíže neupřesnil, jakým způsobem by měla být soudní ochrana proti stanovisku realizována. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že předmětné stanovisko není závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu ani stavebního zákona. Dle jím vyjádřeného názoru se jedná se o podklad pro vydání rozhodnutí dle § 50 odst. 1 a 4 správního řádu, a to nikoliv závazný podklad, proto bylo povinností prvostupňového správního orgánu a případně žalovaného posoudit k námitce žalobce jeho soulad se zákonem. Nejvyšší správní soud se však neztotožnil ani s jedním z výše uvedených názorů, a to z následujících důvodů:

Stanovisko silničního správního úřadu bylo v dané věci vydáno za účelem posouzení, zda je ke stavbě manželů B., o které bylo rozhodováno ve stavebním řízení, zajištěn přístup vyžadovaný stavebním zákonem a souvisejícími předpisy. Silniční správní úřad se na žádost stavebníků vyjádřil k povaze komunikace vedoucí přes pozemek žalobce, a to formou stanoviska, ve kterém konstatoval, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Účelová komunikace je dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. 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. V souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího soudu je účelovou komunikací pozemní komunikace, která splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., a to i v případě, že o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí (shodně viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, publikovaný v Právních rozhledech č. 2, ročník 2001, a v Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, C. H. Beck, pod C 1388, svazek 20; dále též rozsudek téhož soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, oba dostupné na www.nsoud.cz). Vznikne-li však spor o tom, zda určitá komunikace je či není veřejně přístupnou účelovou komunikací, je příslušným rozhodnout silniční správní úřad (§ 40 zákona č. 13/1997 Sb.), který o tomto vydá deklaratorní rozhodnutí. Takové rozhodnutí je závazným určením charakteru posuzované komunikace, které působí vůči všem dalším subjektům, a na které se od jeho vydání lze odvolat v jakémkoliv případném správním či jiném řízení. I v případě, že by silniční správní úřad vydal rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., na žádost správního orgánu či účastníků pro určité správní řízení, závazně tím určuje povahu této komunikace i vůči ostatním subjektům, které se tohoto správního řízení neúčastní.

Přestože tedy v uvedeném případě bylo stanovisko silničního správního orgánu ze dne 23. 4. 2007 vydáno k žádosti stavebníků ve stavebním řízení a bylo následně použito

jako podkladové rozhodnutí pro vydání stavebního povolení, je nutno konstatovat, že se jedná o správní akt s jednoznačně vymezeným předmětem řízení, jehož výrok není pouze podkladem pro konečné rozhodnutí, nýbrž sám o sobě závazně zasahuje do veřejných subjektivních práv jednotlivců. V případě potvrzení charakteru komunikace silničním správním úřadem jakožto veřejně přístupné účelové komunikace je závazně potvrzeno právo širokého okruhu osob veřejně užívat tuto komunikaci k účelům uvedeným v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., což odpovídá povinnosti vlastníka účelové komunikace toto užívání strpět a umožnit.

Otázkou povahy a přezkumu podkladových rozhodnutí či závazných stanovisek se Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně zabýval. Rozšířený senát tohoto soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS, rozhodl, že na závazná stanoviska vydaná dle správního řádu z roku 1967 je nutno hledět jako na správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., která jsou samostatně způsobilá přezkumu ve správním soudnictví. Následně však mezi tříčlennými senáty Nejvyššího správního soudu vznikl spor o tom, zda tento závěr lze aplikovat i na stanoviska vydaná po účinnosti nového správního řádu z roku 2004. O této otázce opět rozhodoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, publikovaném pod č. 2434/2011 Sb. NSS. V odůvodnění tohoto usnesení upozornil, že ani po účinnosti nového správního řádu z roku 2004 nebyla odstraněna existující diverzita pojmu „závazné stanovisko“. Závazné stanovisko tedy může mít nadále formu správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004, tak i úkonu dle § 149 téhož zákona, který není samostatným správním rozhodnutím. Ve správním řízení jsou tedy v různých případech jako podklad pro finální rozhodnutí vydávána závazná stanoviska, která mají objektivně vymezený samostatný předmět řízení, sama o sobě zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka a jsou na základě svého obsahu přezkoumatelnými rozhodnutími; a též závazná stanoviska, jejichž obsah je závazný pouze pro výrokovou část rozhodnutí, pro která jsou vyžadována, odpovídají tedy definici uvedené v § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

Dle výše citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 121, je kritérium pro jejich rozlišení možno nalézt v objektivně vymezeném samostatném předmětu řízení. V případě konstatování silničního správního úřadu, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací, Nejvyšší správní soud dovodil (viz výše), že se jedná o autonomní rozhodnutí způsobilé samo o sobě závazně určit práva a povinnosti, nezávisle na jakémkoliv jiném správním řízení, ve kterém může být případně použito jako podklad. Z tohoto pohledu se jedná o správní rozhodnutí dle § 67 odst. 1 správního řádu i ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je samostatně přezkoumatelné ve správním řízení, případně na základě žaloby proti rozhodnutí o odvolání i ve správním soudnictví.

Pokud se tedy žalobce bránil proti obsahu stanoviska o závazném určení povahy komunikace na jeho pozemku, mělo být ze strany správního orgánu od počátku na tuto jeho obranu nahlíženo jako na opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí silničního správního úřadu. V daném případě nebylo žalobci rozhodnutí správním orgánem – silničním úřadem žalobci řádně doručeno, nebylo s ním ostatně ani jednáno jako s účastníkem, přestože předmětem řízení bylo určení povahy komunikace v jeho vlastnictví,

a je tedy možno předpokládat jeho účastenství v řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu. Jeho podání obsahující námitky proti závaznému určení veřejně přístupné účelové komunikace na jeho pozemku je tedy dle obsahu odvoláním účastníka řízení proti tomuto rozhodnutí.

Pro posouzení otázky, jaké právní účinky měla obrana žalobce proti rozhodnutí silničního správního orgánu prováděná formou podání odvolání ve stavebním řízení, pak Nejvyšší správní soud považuje za stěžejní skutečnost, že stavební úřad, který vedl stavební řízení, a silniční správní úřad, který vydal stanovisko dle § 40 zákona č. 13/1997 Sb., byl totožný správní orgán, tj. Městský úřad Rožnov pod Radhoštěm, odbor výstavby a územního plánování. Na stanovisku ze dne 23. 4. 2007, o posouzení pozemní komunikace dle zákona č. 13/1997 Sb., je za tímto označením správního orgánu pouze doplněno, že v dané věci tento orgán rozhoduje jako silniční úřad.

Jak bylo uvedeno výše, stanovisko silničního správního úřadu ze dne 23. 4. 2007, založené do spisu vedeného ve věci stavebního řízení o stavbě manželů B., žalobci nebylo doručováno, nebylo s ním jednáno jako s účastníkem tohoto řízení. O tom mezi účastníky nebylo sporu. Na originálu stanoviska (č. l. 16 správního spisu) je poznámka, že bylo zasláno na vědomí Policii ČR, dopravnímu inspektorátu ve Vsetíně. Žalobce měl tedy možnost se s jeho obsahem seznámit až poté, kdy mu bylo oznámeno zahájení stavebního řízení, tj. dne 15. 5. 2007. V tomto podání byl zároveň informován o tom, že v rámci stavebního řízení proběhne dne 31. 5. 2007 ústní jednání spojené s místním šetřením na místě stavby, dále že může nahlížet do pokladů pro rozhodnutí a že své námitky může uplatnit nejpozději do uvedeného dne ústního jednání. Žalobce pro zastupování v tomto řízení udělil plnou moc JUDr. Vaškové, která dle úředního záznamu ve správním spisu (č. l. 20) do něho nahlédla dne 30. 5. 2007. Toto datum je dle Nejvyššího správního soudu nutno považovat za okamžik, kdy se žalobce poprvé, avšak prokazatelně, seznámil s obsahem rozhodnutí silničního správního úřadu, dle něhož je komunikace v jeho vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tento závěr je logickým vyústěním vyhodnocení průběhu řízení zaznamenaného ve správním spise, neboť po úkonu nahlížení do spisu zástupkyní žalobce následovalo jím podané odvolání, ve kterém napadl obsah stanoviska silničního správního úřadu.

Dne 27. 6. 2007 bylo tedy správnímu orgánu označenému jako "Městský úřad, odbor výstavby a ÚP" doručeno podání žalobce ze dne 26. 6. 2007 označené jako "Odvolání proti rozhodnutí". V tomto podání je sice žalobcem uvedeno, že nesouhlasí se stavebním povolením vydaným stejným správním orgánem dne 31. 5. 2007, po obsahové stránce však odvolání obsahuje výhradně námitky proti posouzení komunikace na jeho pozemku jakožto veřejně přístupné účelové komunikace. Na základě uvedených skutečností a závěrů Nejvyššího správního soudu tak měl správní orgán, který byl příslušným pro vedení jak stavebního řízení, tak i řízení o posouzení účelové komunikace, toto podání vyhodnotit dle jeho obsahu jako odvolání proti jeho rozhodnutí ze dne 23. 4. 2007, kterým tento správní orgán jakožto silniční správní úřad deklaroval, že na pozemku p. č. 1781/11 se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. O odvolání mělo být vedeno samostatné řízení silničním správním úřadem, tj. nikoliv v rámci stavebního řízení, v němž by byla posouzena jeho přípustnost a důvodnost.

Odvolání proti správnímu rozhodnutí lze účinně podat pouze v zákonem stanovených lhůtách. Účastníci řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, kterým nebylo

rozhodnutí oznámeno, avšak prokazatelně se s ním seznámili, mohou v souladu s § 84 odst. 2 správního řádu podat opravný prostředek ve lhůtě stanovené § 83 odst. 2 téhož zákona, tj. nejpozději do 90 dnů ode dne seznámení se s rozhodnutím. Jak je výše uvedeno, žalobce se dozvěděl o vydání rozhodnutí o určení povahy komunikace dne 30. 5. 2007, kdy jeho zástupkyně nahlížela do spisu vedeného ve stavebním řízení, odvolání podané dne 27. 6. 2007 tedy bylo podáno ve lhůtě stanovené § 84 odst. 2, ve spojení s § 83 odst. 2, správního řádu.

Správní orgán i žalovaný však nesprávně posoudili povahu uvedeného stanoviska, které v projednávané věci sice bylo vydáno a použito jako podklad pro vydání stavebního povolení, avšak které je samostatným správním rozhodnutím, které je předmětem samostatného přezkumu v odvolacím řízení, případně i následně ve správním soudnictví. Stavební úřad ani žalovaný tak neměli při vydání stavebního povolení spolehlivě zjištěnu otázku zajištění přístupu k povolované stavbě, což označili za jednu z podmínek vydání stavebního povolení. Rozhodnutí správního orgánu i žalovaného bylo tedy vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci.

Stejně tak krajský soud posoudil povahu stanoviska silničního správního úřadu ze dne 23. 4. 2007 nesprávně. Jeho závěr, že toto stanovisko není závazným stanoviskem, ale podkladem ve smyslu § 50 správního řádu, který nebyl pro správní orgán závazný, nemá dle Nejvyššího správního soudu oporu v zákoně. Ze strany krajského soudu došlo k nesprávnému právnímu posouzení právní otázky, tj. povahy stanoviska ohledně veřejně přístupné účelové komunikace, avšak z jiných důvodů, než uvádí žalovaný. Jak je výše uvedeno, jednalo se o závazné stanovisko v podobě samostatného deklaratorního rozhodnutí správního orgánu o charakteru komunikace dle zákona o pozemních komunikacích. Toto rozhodnutí bylo napadeno odvoláním žalobce a správní orgán (v dané věci totožný jak pro vedení stavebního řízení, tak i posouzení povahy komunikace) měl na základě tohoto odvolání zahájit odvolací řízení proti rozhodnutí silničního úřadu ze dne 23. 4. 2007, přezkoumat jeho správnost a až následně pokračovat v řízení o vydání stavebního povolení. To se však nestalo. Otázka zajištění přístupu ke stavbě zůstala nevyřešena a stavební úřad neměl tuto skutečnost v okamžiku vydání stavebního povolení ověřenou. Rozhodnutí správního orgánu i žalovaného bylo tedy vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, což žalobce ve své žalobě namítal a již v řízení před krajským soudem byl tedy důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného i správního orgánu. Krajský soud napadeným rozhodnutím sice rozhodnutí žalovaného též zrušil, avšak v řízení, které sám zatížil vadou mající vliv na zákonnost rozhodnutí. Zrušující rozhodnutí krajského soudu bylo postaveno na zcela jiných důvodech a zavazovalo správní orgán k postupu, který Nejvyšší správní soud neshledal v souladu se zákonem. V takovém případě je nutno napadený rozsudek krajského soudu zrušit. Tento postup je v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaným pod č. 1865/2009 Sb. NSS. Vzhledem k charakteru vady, kterou je nutno odstranit již na úrovni správního řízení v prvém stupni, soud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Náklady řízení

Dle § 110 odst. 3 s. ř. s. byl Nejvyšší správní soud povinen rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Žalovaný jakožto stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný. Přestože jeho námitky nebyly uznány důvodnými, rozhodnutí krajského soudu bylo na základě jím podané kasační stížnosti zrušeno. V souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovateli však, jakožto správnímu orgánu, dle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl výrokem III., že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Žalobce byl v předcházejícím řízení před krajským soudem úspěšný a žalovanému byla výrokem č. II. napadeného rozsudku uložena povinnost uhradit žalobci k rukám jeho právní zástupkyně náklady řízení ve výši 6 800 Kč. Rozhodnutí krajského soudu bylo výrokem I. tohoto rozsudku Nejvyšším správním soudem zrušeno, a to včetně výroku o nákladech řízení, který je výrokem akcesorickým. Žalobce je však nutno i nadále považovat v řízení před krajským soudem za úspěšného a právo na náhradu nákladů vůči žalovanému má i nadále oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s. Toto právo, které by po zrušení rozsudku krajského soudu zaniklo, je tedy i nadále deklarováno výrokem IV. tohoto rozhodnutí. Pokud již byly náklady řízení žalovaným zástupkyni žalobce uhrazeny, není samozřejmě vhodné je vracet a opět platit. Výrok IV. je nutno chápat jako zachování podkladu pro již v minulosti přiznané právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. března 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu