

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ladislava Derky a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **O. V.**, zast. JUDr. Miloslavem Moravcem, advokátem se sídlem Radlická 2485/103, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **MOLINO, s. r. o.**, se sídlem Babákova 2151, Praha 4, zast. Mgr. Tomášem Zlesákem, advokátem se sídlem Revoluční 3, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2015, čj. 093908/2015/KUSK, sp. zn. SZ 078257/2015/KUSK REG/PZ, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2017, čj. 45 A 39/2015-34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala u Krajského soudu v Praze dne 23. 9. 2015 žalobu proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a bylo potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Jesenice, odboru životního prostředí a výstavby, oddělení výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 7. 4. 2015. Tímto rozhodnutím stavebního úřadu byla osobě zúčastněné na řízení dodatečně povolena stavba drátěného oplocení včetně vjezdových vrat (dále jen „stavba“).

[2] Krajský soud v Praze žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozsudku odkázal na § 129 zákona č. 183/2006 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1992 (dále jen stavební zákon). Soud zjistil ze správního spisu, že dne 6. 5. 2010 zahájil stavební úřad řízení o odstranění nepovolené stavby na pozemku parc. č. X. Dne 19. 5. 2010 podala osoba zúčastněná na řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad proto řízení o odstranění stavby usnesením ze dne 3. 9. 2010 přerušil. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavební úřad vydal dne 4. 7. 2015. Byť řízení o dodatečné povolení stavby trvalo neúměrně dlouhou dobu pěti let (nikoli žalobkyní uváděných jedenáct let, která tuto dobu odvozuje od zahájení jiného řízení, a sice řízení o odstranění oplocení z vlnitého plechu) a zjevně byla porušena ustanovení správního řádu stanovící lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 71 správního řádu), nemůže být porušení těchto ustanovení o řízení důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, potažmo rozhodnutí stavebního úřadu, neboť to nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[3] Krajský soud uvedl, že ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona umožňuje, aby v řízení o odstranění stavby vlastník stavby požádal o její dodatečné povolení. Stavební zákon tak nabízí možnost, jak zlegalizovat stavbu, která byla původně postavena bez potřebného stavebního povolení. Podmínky, za jakých může být taková stavba dodatečně povolena, určuje ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona, které stavebnímu úřadu neukládá zohlednit, jak dlouhou dobu nepovolená stavba před zahájením řízení existovala. Doba, po jakou se stavba na pozemku parc. č. X nacházela, je proto z pohledu posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní. Totéž platí i pro námitku žalobkyně, že se stavební úřad nezabýval nezbytností a účelností stavby z hlediska celé lokality. Uvedené ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona neobsahuje kritérium, že by v případě dodatečně povolované stavby muselo jít o stavbu nezbytnou či účelnou. V řízení o dodatečném povolení stavby proto není posuzování těchto otázek relevantní.

[4] K námitce žalobkyně, že dosud není vyřešena otázka právní povahy komunikace na pozemku parc. č. X, soud uvedl, že se touto otázkou zabýval stavební úřad i žalovaný. Rozhodnutím ze dne 2. 5. 2014, č. j. OúJ/05194/2014, rozhodl Městský úřad Jesenice, silniční správní úřad, že se na pozemcích parc. č. X a X nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Toto rozhodnutí však bylo dne 10. 12. 2014 pod č. j. 128893/2014/KUSK-DOP žalovaným zrušeno a věc byla vrácena orgánu, jenž rozhodoval v prvním stupni, k novému projednání. Tato otázka není sice dosud správními orgány s konečnou platností vyřešena, nelze nicméně přehlédnout, že podle § 90 správního řádu, je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, vázán právním názorem odvolacího orgánu. V rozhodnutí ze dne 10. 12. 2014 vyslovil žalovaný právní názor, že s ohledem na vybudování nové – alternativní – veřejné komunikace na obecních pozemcích parc. č. X, X, X, X, X a X, je třeba pečlivě zkoumat, zda jsou dány důvody k omezování vlastníka tím, že de facto druhá veřejná komunikace bude umístěna na jeho pozemku. Současně žalovaný uvedl, že existují-li jiné způsoby, jak zajistit komunikační spojení nemovitosti, které nepředstavují omezení vlastnického práva, je třeba dát jim přednost. Soud vyšel z toho, že existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X dosud příslušným silničním správním úřadem deklarována nebyla. To však neznamená, že by nemohlo být rozhodnuto o dodatečném povolení stavby na témže pozemku. Rozhodnutí silničního správního úřadu má pouze deklaratorní povahu, což znamená, že se právní mocí tohoto rozhodnutí

existence veřejně přístupné účelové komunikace pouze závazně určuje; že tu komunikace této povahy byla a je (komunikace tedy nevzniká až pravomocným rozhodnutím správního úřadu). Stavební úřad a žalovaný byli za této situace oprávněni (a povinni) si otázku existence veřejně přístupné komunikace na pozemku posoudit jako předběžnou otázku. To učinili se závěrem, že žalobkyně má ke svému objektu zajištěn přístup po jiných pozemcích, a proto není splněna podmínka nezbytné komunikační potřeby na pozemku parc. č. X. S tímto závěrem se soud ztotožnil a uvedl, že povinnost zkoumat, zda je dána nezbytná komunikační potřeba, nevyplývá ze zákona č. 13/1997 Sb. O pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích"), nýbrž byl dovozen judikaturou, a to už v období první republiky. Na ni navázal Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 7. 10. 2003, čj. 22 Cdo 2191/2002, a posléze i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64. Stejný požadavek vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, čj. II. ÚS 268/06, podle něhož *„[e]xistují-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."* Nejnověji pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, čj. 5 As 140/2014 – 85, uvedl, že *„při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby [...]"* Z uvedeného vyplývá, že požadavek nezbytné komunikační potřeby je třeba vždy zkoumat. Aby bylo možno uzavřít, že cesta v konkrétním případě není veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť existuje alternativní cesta, musí tato alternativní cesta navíc dosahovat určitých kvalit: nacházet se ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, být způsobilá k užívání, být ve srovnání s původní trasou přiměřeně dlouhá a umožňovat rozumné napojení nemovitostí na tuto alternativní komunikaci.

[5] Jak vyplynulo z listin obsažených ve správním spise, může se žalobkyně dopravit ke své provozovně, a to i nákladním automobilem, po nové komunikaci (zkolaudované ke dni 26. 10. 2010) zbudované na obecních pozemcích parc. č. X, X, X, 102, X a X. Tato cesta je sice o něco delší a méně komfortní než cesta po komunikaci na pozemcích parc. č. X a X, avšak nikoli nepřiměřeně. Za těchto okolností lze dospět k závěru, že v případě komunikace na pozemku parc. č. X a X nešlo ke dni rozhodnutí žalovaného o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Se zřetelem na výše uvedené tedy nelze vlastníku pozemku nepovolit oplocení jeho pozemku.

[6] Krajský soud poznamenal, že žalobkyně před postavením stavby v roce 2004 pozemek parc. č. X užívala bez právního titulu. Pokud se osoba zúčastněná na řízení rozhodla svůj pozemek oplotit, šlo o legitimní rozhodnutí vlastníka pozemku, které nemůže být považováno za šikanózní jen proto, že se liší od předchozího stavu.

[7] K námitce žalobkyně, že stavba brání nástupu požární techniky, soud konstatoval, že stavební úřad i žalovaný se v napadeném rozhodnutí otázkou nástupu požární techniky zabývali. Podle operativní karty k budově č. p. X ze dne 15. 12. 2003, kterou žalobkyně vložila do správního spisu spolu s podáním ze dne 16. 2. 2015, je přístup k budově zakreslen právě přes pozemek parc. č. X. Tato operativní karta však s ohledem na dobu svého vzniku nereflektuje skutečnost, že dne 26. 10. 2010 byl vydán kolaudační souhlas na

novou veřejnou komunikaci na pozemcích č. X, X, X, X, X a X, po níž mohou vozidla Hasičského záchranného sboru v případě potřeby přijet. Dokumentace zdolávání požárů podléhá schválení orgánu státního požárního dozoru, je však primárně v zájmu podnikatele, aby měl tuto dokumentaci aktuální a v pořádku, aby byl zásah Hasičského záchranného sboru v případě požáru rychlý a efektivní. Není možné, aby dokument technické povahy závazně určoval či omezoval územní plánování obce nebo vydávání jiných veřejnoprávních rozhodnutí; dokumentace zdolávání požárů má popisovat skutečnost, nikoli ji vytvářet. V případě žalobkyně došlo mezi schválením dokumentace zdolávání požáru v roce 2001 a vydáním napadeného rozhodnutí ke značným změnám; zejména k oplocení pozemku parc. č. X a k vybudování nové komunikace na pozemcích parc. č. X, X, X, X, X a X. Skutečnost, že napadené rozhodnutí vydané v roce 2015 a reflektující tyto změny v daném území není v souladu s téměř 14 let starou dokumentací zdolávání požáru žalobkyně, není argumentem pro nezákonnost napadeného rozhodnutí; naopak je spíše připomínkou toho, že by žalobkyně svou dokumentaci zdolávání požáru měla ve svém vlastním zájmu uvést do souladu se současným stavem. Vzhledem k nedůvodnosti námitek žalobkyně soud žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále i stěžovatelka) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kterou odůvodnila tím, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby oplocení bylo skutečně vydáno až po 11 letech, nikoliv po 5 letech, jak uvedl soud. Dále nepovolená stavba byla umístěna v místech, které byly v rámci stavebního řízení o povolení a kolaudaci stavby prodejny Barvy – laky čp. 637 na pozemku parc. č. X (kolaudační rozhodnutí bylo vydáno v roce 2001) určeny jako přístup a příjezd k této prodejně a současně jako nástup požární techniky. Způsob užívání včetně protipožárních opatření byl stanoven správním rozhodnutím vydaným dne 14. 3. 2001 stavebním úřadem čj. 1011/00/Dv, které nabylo právní moci dne 26. 3. 2001. Při užívání prodejny je třeba vycházet z kolaudačního rozhodnutí, které nelze měnit jinak než novým rozhodnutím, což se nestalo. Okolnost, že v mezidobí byla vybudována přístupová komunikace pro parkoviště Obecního úřadu Jesenice (dnes Městského úřadu Jesenice) nic nemění na tom, že by mělo dojít ke změně nástupu požární techniky, uvedeného v kolaudačním rozhodnutí ze 14. 3. 2001 pro stavbu prodejny čp. 637. Stěžovatelka nesouhlasí se závěry krajského soudu týkajícími se neskončeného správního řízení o určení právního vztahu, v jehož rámci je řešeno, zda na částech pozemků parc. č. X a X v kat. území Jesenice se nachází veřejná účelová komunikace dle zákona č. 13/1997 Sb. Nelze též souhlasit s tvrzením, že stěžovatelka měla reagovat na změnu faktického stavu, když v tzv. operativní kartě jsou dosud uvedeny údaje odpovídající kolaudačnímu rozhodnutí z roku 2001. Krajský soud neřešil námitky žalobkyně opírající se o citovaná správní rozhodnutí. Dále krajský soud nevzal v úvahu ustanovení § 111 a § 114 stavebního zákona, tj. neověřil účinky budoucího užívání stavby (§ 111 odst. 2) a o námitkách účastníků řízení, u kterých nedošlo k dohodě, měl stavební úřad rozhodnout na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem (§ 114 odst. 3).

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřila a uvedla, že krajský soud posoudil správně nastolené právní otázky a vypořádal se se všemi námitkami

pokračování

žalobkyně. Jedná se o pouhé oplocení, tedy jednoduchou stavbu, technicky nenáročnou, která podle platného stavebního zákona nevyžaduje povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Stavba splňuje všechny podmínky, za kterých stavební zákon umožňuje dodatečně povolit stavbu. Stěžovatelka v podstatě nic nenamítá proti stavbě plotu jako takové, nýbrž se snaží vyřešit související problematiku. Není dána žádná souvislost mezi plotem a přístupem k prodejně žalobkyně, ke které vede samostatná veřejná komunikace.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] NSS se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] NSS přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, v tomto případě žádnou z vad zakládajících nepřezkoumatelnost, ať již pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů.

[13] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012 (v souladu s části první, čl. II, bodu 14. zákona č. 350/2012 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2013 změněn stavební zákon, se správní řízení dokončilo podle dosavadních právních předpisů) *[s]tavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním.* Podle odst. 2
[s]tavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Podle odst. 3 *[u]stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví.*

[14] Co se týče právního hodnocení, NSS odkazuje na odůvodnění rozsudku krajského soudu, se kterým se ztotožňuje a doplňuje je o níže uvedené závěry.

[15] Krajský soud správně interpretoval § 129 stavebního zákona, že na základě uvedeného ustanovení bylo možné dodatečně povolit stavbu původně postavenou bez

potřebného stavebního povolení, tudíž tato právní úprava umožnila k podané žádosti stavebníka takto postupovat. Tento výklad nezpochybnila ani stěžovatelka.

[16] K délce správních řízení NSS uvádí, že sice stěžovatelka opakovaně na tuto délku poukazuje, avšak jak správně uvedl krajský soud, doba, po jakou se stavba nacházela bez povolení na pozemku parc. č. X, nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, ani rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Bylo by nelogické a v právním státě nepřijatelné, aby jen kvůli délce správního řízení bylo omezeno právo vlastníka nakládat se svým vlastnictvím (v tomto směru není podstatné, zda je správný údaj doby trvání řízení pěti nebo jedenácti let). Dále správnímu orgánu nepřísluší posuzovat, zda je pro vlastníka pozemku účelné či dokonce nezbytné si pozemek oplotit. To by bylo v rozporu s vlastnickým právem osoby zúčastněné na řízení (viz občanský zákoník - § 976, § 1012 a § 1029 a contrario).

[17] V této souvislosti NSS poukazuje též na pravomocný rozsudek Okresního soudu pro Prahu–západ čj. 9 C 1995/2003-397 z 20. 1. 2011, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatelky o zřízení věcného břemene spočívajícího v právu chůze a jízdy přes pozemek parc. č. X, tento rozsudek byl k odvolání stěžovatelky potvrzen rozsudkem Krajského soudu v Praze čj. 20 Co 411/2011-436 ze 14. 12. 2011. Ani výsledek tohoto řízení nesvědčí závěru, že by byl dán důvod omezit právo vlastníka (osoby zúčastněné na řízení) oplotit si svůj pozemek.

[18] Žalobkyně má ke svému objektu zajištěn přístup po jiných pozemcích prostřednictvím veřejné komunikace na obecních pozemcích parc. č. X, X, X, X, X a X, tudíž není splněna podmínka nezbytné potřeby používat komunikaci vedoucí přes pozemek č. X. I pro vozidla Hasičského záchranného sboru má význam okolnost, že na pozemcích č. X, X, X, X, X a X se nachází nová veřejná komunikace zkolaudovaná ode dne 26. 10. 2010, která není nepřiměřeně delší, přičemž zajišťuje „rozumné napojení nemovitostí“ (viz odkazy na judikaturu citovanou v odstavci [4] dle odůvodnění rozsudku krajského soudu), a to nejen pro stěžovatelku. Operativní karta ze dne 15. 12. 2003, spadající do dokumentace požárů, je, jak správně uvedl krajský soud, dokument technické povahy, který nemůže určovat či ovlivňovat vydávání veřejnoprávních rozhodnutí. Z uvedených důvodů nelze argumentovat nutností používat komunikaci vedoucí přes pozemek parc. č. X.

[19] K rozhodnutí stavebního úřadu čj. 1011/00/Dv vydanému dne 14. 3. 2001, na které odkázala stěžovatelka, NSS uvádí, že jak již uvedl žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 8. 7. 2015, čj. 093908/2015/KUSK, sp. zn. SZ 078257/2015/KUSK REG/PZ, kterým rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu ze 7. 4. 2015, rozhodnutí stavebního úřadu ze 14. 3. 2001 bylo zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání. Z této okolnosti vycházel též Okresní soud pro Prahu–západ ve svém výše zmíněném rozsudku čj. 9 C 1995/2003-397 z 20. 1. 2011.

[20] Není naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) pro nesprávný právní názor krajského soudu.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

pokračování

[21] NSS s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. ve prospěch úspěšného žalovaného s přihlédnutím ke skutečnosti, že nebyl prokázán vznik nákladů na jeho straně nad rámec běžné úřední činnosti. NSS proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu uvedených nákladů.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejích dalších nákladů řízení.

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

V Brně dne 22. února 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu