

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **M. Š.,** zastoupen Mgr. Martinem Štuksou, advokátem se sídlem Kaplická 1037/12, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2017, č. j. 46 A 139/2015 – 53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 30. 8. 2015, č. j. 055386/2015/KUSK, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Jesenice, odboru životního prostředí a výstavby, oddělení výstavby (dále jen „stavební úřad"), ze dne 29. 7. 2014, č. j. OúJ/09242/2014/LT. Tímto rozhodnutím stavební úřad podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o umístění stavby *„III. Etapa cyklostezek v Jesenici, 3. část – Zdiměřice – Jesenice (základní škola)"* na pozemcích v k. ú. Zdiměřice u Prahy, Jesenice u Prahy a Vestec u Prahy, mj. též i na pozemku p. č. 784 v k. ú. Jesenice u Prahy a obci Jesenice (dále jen „sporný pozemek") ve vlastnictví obce Jesenice.

[2] Dne 16. 6. 2014 vydal Obecní úřad Jesenice jako silniční správní úřad stanovisko č. j. OúJ/07545/2014, v němž potvrdil, že na sporném pozemku není podle § 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích"), *„místně veřejně přístupná obslužná komunikace"*.

Konstatoval, že na pozemku neexistuje komunikace, pozemek je zaorán a osazen zemědělskými plodinami. Podle územního plánu je pozemek veden zčásti jako zóna zemědělské výroby a zčásti jako území veřejného vybavení. Dne 15. 5. 2015 odbor dopravy žalovaného jako nadřízený orgán postupem podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), toto stanovisko změnil takto: „*Obecní úřad Jesenice, jako silniční správní úřad podle § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, podle § 136 správního řádu a podle § 149 odst. 1 správního řádu potvrzuje, že se na pozemku parc. č. 784 v k.ú. Jesenice u Prahy se nenachází pozemní komunikace ve smyslu § 2, § 6 a § 7 zákona o pozemních komunikacích.*"

II.

[3] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí a stanoviskům žalobu ke Krajskému soudu v Praze. Rozsudkem ze dne 1. 12. 2017, č. j. 46 A 139/2015 – 53, krajský soud odmítl žalobu proti stanovisku Obecního úřadu Jesenice ze dne 16. 6. 2014, č. j. OúJ/07545/2014, a stanovisku žalovaného ze dne 15. 5. 2015, č. j. 072212/2015/KUSK-DOP/Nech. Ve zbylé části žalobu zamítl.

[4] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že pokud se žalobce domáhal zrušení stanoviska silničního správního úřadu ze dne 16. 6. 2014 a stanoviska jeho nadřízeného orgánu ze dne 15. 5. 2015, v této části musela být žaloba odmítnuta jako nepřípustná, neboť směřuje proti úkonům správních orgánů, které nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Tato stanoviska mají povahu závazných stanovisek podle § 149 správního řádu a § 44 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, a stavební úřad ani žalovaný proto nebyli oprávněni se od závěru v nich vysloveného odchýlit. Krajský soud se dále ztotožnil se závěrem správních orgánů, že jakkoliv historicky na sporném pozemku komunikace existovala, již delší dobu tomu tak není, neboť sporný pozemek je zemědělsky obhospodařován. Odpovídají tomu pořízené fotografie i letecké snímky. Žalobce přitom v řízení nedoložil žádné relevantní podklady nad rámec údajů z katastru nemovitostí, které ovšem samy o sobě nemohou jakkoliv vypovídat o tom, zda tvrzená veřejně přístupná účelová komunikace v posledních letech fakticky nezanikla. Tento zánik přitom není popřen tím, že sporný pozemek žalobce (resp. jeho nájemce) nárazově v době orby, setí a sklizně využívá pro potřeby zemědělské činnosti na okolních pozemcích. Podle krajského soudu je podstatné, že daný stav jasně nasvědčuje tomu, že pokojně zaniklo veřejné užívání sporného pozemku a že sporný pozemek je používán pouze na individuální bázi, což však neodpovídá povaze veřejně přístupné účelové komunikace. Tvrzení o užívání sporného pozemku veřejností přitom žalobce ničím nedokládal a zjištěný stav pozemku takovému využití nijak nenasvědčuje. Soubor podkladů obstaraných stavebním úřadem a silničním správním úřadem lze považovat za dostačující pro skutkový a navazující právní závěr o neexistenci (zániku) veřejně přístupné účelové komunikace na sporném pozemku. V takové situaci tedy závazná stanoviska, stejně jako z nich vycházející správní rozhodnutí plně obstojí.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel") v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s.

[6] Podle názoru stěžovatele nemají stanoviska silničního správního úřadu a jeho nadřízeného orgánu povahu závazného stanoviska, neboť silniční správní úřad v těchto dokumentech neuplatňuje žádné požadavky nezbytné pro ochranu jím chráněných zájmů. Žalovaný byl tedy nejen oprávněn se od stanovisek odchýlit, ale byl dokonce povinen posoudit si otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace na sporném pozemku jako předběžnou otázku sám, resp. v návaznosti na deklaratorní řízení, které stěžovatel ve věci existence komunikace zahájil. Stěžovatel má za to, že předmětná stanoviska mají charakter rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., když z jejich obsahu vyplývá rozhodovací vůle správního orgánu. Také postup žalovaného, který v rámci odvolacího řízení namísto toho, aby si sám otázku charakteru komunikace posoudil jako předběžnou, inicioval přezkum stanoviska silničního správního úřadu nadřízeným orgánem, navozuje dojem přezkumu „rozhodovací činnosti“ silničního správního úřadu. Stěžovateli je tak v rozporu se zákonem znemožněno účinně se bránit proti nesprávnému posouzení sporného pozemku jako pozemku, na kterém se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Stavební úřad i žalovaný se v rámci stavebního řízení odmítli věcně zabývat charakterem komunikace na sporném pozemku, když považovali nesprávně stanoviska silničního správního úřadu a jeho nadřízeného orgánu za závazná stanoviska, čímž znemožnili stěžovateli věcný přezkum charakteru komunikace v rámci správního řízení. Rovněž tak krajský soud odnímá stěžovateli možnost věcného přezkumu závěru o charakteru komunikace na sporném pozemku tím, že stanoviska považuje za závazná stanoviska.

[7] Stěžovatel v rámci správního řízení i v podané žalobě poukazoval na protiprávní stav spočívající v zaorání a osetí cesty třetí osobou, který krajský soud klade neprávem k tíži stěžovatele, a svým postupem, kdy přisvědčil nezákonnému rozhodnutí žalovaného, tento protiprávní stav aprobuje. Stěžovateli nelze klást k tíži, že třetí osoba zasahuje do sporného pozemku vegetací. Tato však nemá charakter trvalého porostu, a proto nezpůsobuje nevyužitelnost pozemku. V každém případě jde o jednání k tíži stěžovatele, pro kterého sporný pozemek představuje jediný veřejný přístup k jeho pozemku.

[8] Krajský soud přehlíží ve svém rozhodnutí námitku stěžovatele, že tvrzení uvedené ve stanovisku silničního správního orgánu je částečně nepravdivé. Nepravdivé je z hlediska charakteru sporného pozemku, neboť v územním plánu obce Jesenice je uveden jako komunikace, nikoli jako zóna zemědělské výroby. Krajský soud nedůvodně snižuje důkazní hodnotu stěžovatelem předložených důkazů ve správním řízení a z některých důkazů dovozuje závěry, které z nich dovozovat nelze. Podle názoru stěžovatele však z předložených důkazů vyplývá, že veřejné užívání sporného pozemku nemohlo „pokojně zaniknout“, když do pozemku bylo zasaženo nezákonně.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud správně posoudil právní otázku, že se na sporném pozemku nenachází pozemní komunikace, a že zaniklo veřejné užívání sporného pozemku. Krajský soud rovněž správně uvážil ve věci charakteru

stanovisek silničního správního úřadu a jeho nadřízeného orgánu, když je považoval za závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu. Protože se nejednalo o správní rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., žalobu proti nim důvodně odmítl. Žalovaný dále nesouhlasil s názorem stěžovatele, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] První část stěžovatelových námitek směřuje proti výroku I. napadeného rozsudku, jímž krajský soud odmítl žalobu proti stanoviskům silničního správního úřadu ze dne 16. 6. 2014 a jeho nadřízeného orgánu ze dne 15. 5. 2015. Podstatou těchto námitek je pak tvrzení stěžovatele, že se nejednalo o závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu, ale o správní rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

[14] Podle § 149 odst. 1 věta první 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*. Podle odst. 4 věty první téhož ustanovení *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.*

[15] Podle § 40 odst. 4 písm. d) zákona o pozemních komunikacích *obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují stanovisko k územním plánům a regulačním plánům a závazné stanovisko v územním řízení, pokud není příslušné Ministerstvo dopravy nebo krajský úřad.*

[16] Podle § 44 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích *souhlasy a stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení*.

[17] Otázkou povahy stanovisek silničního správního úřadu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016 - 72, publ. pod č. 3638/2017 Sb. NSS. V tomto usnesení zdejší soud konstatoval, že „*Obsahem závazných stanovisek jsou vždy požadavky dotčených orgánů z hlediska jimi chráněných zájmů, např. aby stavba nestála v ochranném pásmu komunikace nebo nebránila výhledu na křižovatku.*“ Jak správně uvedl krajský soud, v nyní posuzovaném případě silniční správní úřad vyjadřoval svůj názor na to, zda může umisťovanou stavbou cyklostezky dojít k zásahu do pozemní komunikace, která se na sporném pozemku měla podle tvrzení stěžovatele nacházet. Vyjadřoval se tedy k tomu, zda může dojít k ohrožení jím chráněného zájmu. Dospěl

přitom k závěru, že k takovému ohrožení nedojde, neboť na sporném pozemku se nenachází žádná pozemní komunikace. K odvolání stěžovatele, které napadalo závěr o neexistenci pozemní komunikace a mířilo do stanoviska silničního správního úřadu, žalovaný postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu nechal stanovisko silničního správního úřadu posoudit nadřízeným orgánem a ten dne 15. 5. 2015 potvrdil, že se na sporném pozemku nenachází pozemní komunikace. Nadřízený orgán své stanovisko opřel jednoznačně o § 149 odst. 1 správního řádu a také výslovně uvedl, že postupoval podle § 149 odst. 4 správního řádu.

[18] Závěr krajského soudu, že se jedná o závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu a § 44 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích je proto správný a v souladu s výše uvedeným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Z citovaných ustanovení pak jednoznačně vyplývá, že závazná stanoviska nejsou samostatnými rozhodnutími ve správním řízení. Krajský soud proto nepochybil, když žalobu proti nim odmítl.

[19] Druhá část stěžovatelových námitek směřuje proti výroku II. napadeného rozsudku, jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2015. Podstatou těchto námitek je pak nesouhlas stěžovatele se závěry správních orgánů i krajského soudu ohledně pokojného zániku pozemní komunikace na sporném pozemku.

[20] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že krajský soud se velmi podrobně zabýval správností závěrů správních orgánů o neexistenci pozemní komunikace na sporném pozemku, a to ze všech zákonem o pozemních komunikacích i soudní judikaturou vyžadovaných hledisek. Dospěl přitom k závěru, že závazná stanoviska nejsou v rozporu s podklady založenými ve spisu. Přisvědčil tomu, že na sporném pozemku, jakkoliv historicky zde cesta existovala, se komunikace nenachází již delší dobu, neboť pozemek není veřejností užíván jako cesta. Došlo tak k pokojnému zániku pozemní komunikace, i přestože sporný pozemek eventuálně stěžovatel nebo jeho nájemce užívá nárazově pro obhospodařování sousedních zemědělských pozemků. Krajský soud současně vypořádal všechny námitky, které stěžovatel uplatnil v žalobě a nad rámec toho uvedl, že i pokud by řízení podle § 142 správního řádu bylo pravomocně skončeno s odlišným závěrem, než který silniční správní úřad vyjádřil již ve svém stanovisku ze dne 16. 6. 2014, mohlo by to být důvodem pro obnovu řízení. Nejvyšší správní soud proto nesdílí názor, že stěžovateli nebylo umožněno se účinně bránit proti jím tvrzenému nesprávnému posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace na sporném pozemku. Jelikož se zdejší soud s argumentací a závěry krajského soudu ztotožňuje, v podrobnostech odkazuje na napadený rozsudek, neboť smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené.

[21] Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že krajský soud posoudil k jeho tíži skutečnost, že neznámá osoba svévolně zaorala a osela cestu na sporném pozemku s cílem zabránit jejímu veřejnému užívání. Krajský soud k tomu toliko uvedl, že takový záměr či úmysl ze strany vlastníka pozemku či jiné osoby nebyl nijak doložen ani prokázán. Krajský soud tak vycházel zejména z toho, že cesta již není v terénu patrná, přičemž nebylo prokázáno, že faktický zánik cesty vyvolala událost odporující povaze veřejně přístupné účelové komunikace. Proto krajský soud zcela důvodně dospěl

k závěru, že právo veřejného užívání sporného pozemku zaniklo pokojným způsobem. Skutečnost, že vegetace na sporném pozemku nemá charakter trvalého porostu a nezpůsobuje tak nevyužitelnost pozemku jako pozemní komunikace, na tomto závěru nemůže ničeho změnit.

[22] K námitce vytýkající silničnímu správnímu úřadu, že ve stanovisku ze dne 16. 6. 2014 uvedl nepravdivé či zkreslené údaje ve vztahu k územnímu plánu, lze pak uvést, že jemu nadřízený orgán toto pochybení napravil ve svém stanovisku ze dne 15. 5. 2015. V tomto stanovisku nadřízený orgán konstatoval, že posouzení skutečnosti, jak je pozemek veden podle územního plánu obce Jesenice nepřísluší posuzovat silničnímu správnímu úřadu, ale obecnímu stavebnímu úřadu. Přes toto dílčí pochybení však nadřízený orgán potvrdil závěr silničního správního úřadu o neexistenci pozemní komunikace na sporném pozemku.

[23] K obecné námitce, že krajský soud nedůvodně snižuje důkazní hodnotu stěžovatelem předložených důkazů ve správním řízení a z některých důkazů dovozuje závěry, které z nich dovozovat nelze, Nejvyšší správní soud rovněž obecně uvádí následující. Krajský soud závěr o správnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí učinil na základě podkladů shromážděných ve správním spise, přičemž soubor podkladů obstaraných správními orgány byl dostačující pro jeho závěr o pokojném zániku veřejně přístupné účelové komunikace na sporném pozemku. Tvrzení stěžovatele, že v daném místě existuje sjezd z asfaltové silnice – ulice Na Průhoně, nebylo pro jeho rozhodování relevantní, protože krajský soud nezpochybnil skutečnost, že v minulosti na sporném pozemku veřejně přístupná účelová komunikace existovala.

[24] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu