



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobců: **a) M. P.-S., b) L. P.-S.**, oba zast. JUDr. Václavem Chaloupkou, advokátem, se sídlem Údolní 315/96, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. F. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2009, č. j. 10 Ca 207/2007 - 57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2009, č. j. 10 Ca 207/2007 - 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 3. 2007, č. j. 29045/2007/KUSK, sp. zn. 290045/2007/KUSK/2, podle § 90 odst. 5 správního řádu, zamítl odvolání žalobců a) a b) a potvrdil jimi napadené rozhodnutí Obecního úřadu Psáry ze dne 15. 1. 2007, č. j. 1546/06, sp. zn. St/1/06 (dále též „rozhodnutí prvního stupně“).

Uvedeným rozhodnutím prvního stupně byla žalobcům a) a b) podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), uložena povinnost *odstranit pevnou překážku, kterou tvoří stavba vrat postavených na pozemku parc. č. 601/8 v k.ú. Dolní Jirčany*. Podle tohoto rozhodnutí je předmětný pozemek v katastru nemovitostí veden jako ostatní plocha - ostatní komunikace. Na něm je postavena místní komunikace, která je podle § 9 odst. 1 uvedeného zákona ve vlastnictví Obce Psáry. Stavba vrat tvoří pevnou překážku na místní komunikaci, kterou však lze umístit pouze na základě povolení silničního správního úřadu po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem orgánu Policie ČR, nebude-li ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu. Podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích pevné překážky, na které nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. K tomu správní orgán v rozhodnutí doplnil, že stavební povolení ze dne 27. 1. 1993 č. j. 515/92, vydané komisí výstavby Obecního úřadu Psáry, kterým byly žalobcům a) a b) povoleny terénní úpravy a oplocení předmětného pozemku, bylo

rozhodnutím Obecní rady Psáry ze dne 16. 5. 1994 zrušeno a nařízeno, aby byl předmětný pozemek uveden do původního stavu. Otázka vlastnického práva k pozemku parc. č. 601/8 k. ú. Dolní Jirčany není podle prvoinstančního správního orgánu pro posuzovanou věc podstatná.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že podle výpisu z katastru nemovitostí je vlastníkem pozemku parc. č. 601/8 v k.ú. Dolní Jirčany Obec Psáry. Právním titulem k tomu zápisu je rozhodnutí Okresního soudu pro Prahu-západ č.j. 654/84. Zápisem je osvědčena existence místní komunikace, jejímž vlastníkem je podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích Obec Psáry. Žalovaný zdůraznil, že komise výstavby Obecního úřadu Psáry nebyla oprávněna vydat na stavbu vrat dne 27. 1. 1993, pod č.j. 515/92, stavební povolení, ani akceptovat ohlášení drobné stavby. Pokud tak učinila, rozhodovala jako věcně nepřislušný orgán, neboť se jednalo o stavbu na místní komunikaci. Z toho důvodu je třeba na stavební povolení pohlížet jako na rozhodnutí nicotné. Na tomto závěru ničeho nemění ani rozhodnutí Obecní rady Psáry ze dne 16. 5. 1994, jímž bylo zmíněné stavební povolení zrušeno. Podle žalovaného tvoří stavba vrat překážku ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích. K námitce žalobkyně ad b), že s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, žalovaný uvedl, že jí byly dány příležitosti k participaci na řízení, přičemž v předchozích řízeních tuto námitku nevznesla. Z těchto důvodů žalovaný odvolání žalobců a) a b) zamítl a jimi napadené rozhodnutí obecního úřadu potvrdil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 11. 2009, č. j. 10 Ca 207/2007 - 57, žalobou žalobců a) a b) zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že pozemek parc. č. 601/8 v k. ú. Dolní Jirčany má charakter ostatní komunikace, tedy komunikace místní, popřípadě účelové, která je z její povahy veřejně přístupná. Otázku způsobu využití pozemku řeší od 1. 3. 2007 příloha k vyhlášce č. 26/2007 Sb., která nahradila předchozí vyhlášku č. 190/1996 Sb. Podle soudu přitom byl takto předmětný pozemek evidován již v roce 1992, tedy před vydáním později zrušeného stavebního povolení a vlastní stavbou vrat. Žalobci neprokázali, že by předmětná komunikace, včetně pozemku, na němž je umístěna, byla v jejich vlastnictví. Rozhodnutí o odstranění pevné překážky byla vydáno zjevně po zrušení stavebního povolení a za stavu, kdy je předmětný pozemek ve vlastnictví obce. Soud zdůraznil, že v posuzované věci není rozhodné, kdo je vlastníkem pozemku s ostatní komunikací, nýbrž to, kdo je vlastníkem pevné překážky. Ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace a pro její charakter je klíčové, zda byla jako veřejná cesta užívána odnepaměti, případně po delší, obecně zažitou dobu pro běžnou dopravní potřebu. Podle soudu není sporné vlastnictví vrat, které svědčí žalobcům. Sporné není ani to, že vrata tvoří pevnou překážku, přičemž na její umístění na předmětnou komunikaci nebylo vydáno příslušné povolení silničního správního úřadu. Vlastnické právo a zapsaný způsob využití pozemku podle názoru soudu nelze řešit v tomto řízení. Změna určení pozemku, na němž se komunikace nachází, oproti stavu zapsanému v katastru nemovitostí, je možná cestou občanského soudního řízení. Stavební povolení, na které se odvolávali žalobci, není relevantní, ať již z důvodu jeho nicotnosti, případně jeho zrušení. K omezení přístupu na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, včetně stavby plotu či brány nebo závory, je třeba nejprve získat potřebná rozhodnutí a stanoviska podle zákona o pozemních komunikacích. K námitce žalobkyně b) ohledně porušení jejích procesních práv soud uvedl, že ze sledu jednotlivých správních rozhodnutí je patrné, že procesní pochybení se neprolíná celým řízením, nýbrž se týká jeho počáteční fáze, a proto nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí prvního stupně a žalovaného. S ohledem na tyto skutečnosti soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti oba žalobci (dále též „stěžovatelé“) namítli, že rozhodnutí soudu je nesrozumitelné a věcně nesprávné. Dále poukázali na procesní vady řízení před správními orgány, pro které měla být jimi vydaná rozhodnutí zrušena. Soud také uvádí,

že je významné, zda pozemek, na kterém je umístěna komunikace, je ve vlastnictví obce či stěžovatelů, avšak dodává, že na přezkum rozhodnutí o odstranění pevné překážky to nemá vliv. V tom spatřují stěžovatelé nesrozumitelnost napadeného rozsudku, neboť otázka vlastnictví pozemku buď významná je, nebo není. K tomu stěžovatelé poukázali na okolnosti, které podle nich svědčí o jejich vlastnictví k předmětnému pozemku. Stěžovatelé zdůraznili, že předmětný pozemek zakoupili a užívají jej jako příjezdovou cestu ke své nemovitosti. Na základě stavebního povolení pozemek oplotili a osadili vraty, přičemž sousedům dali možnost příjezdovou cestu využívat. V tomto případě tak absentuje prvek veřejnosti, dlouhodobosti a naléhavosti komunikační potřeby. Předmětný pozemek není užíván jako veřejná cesta odněpaměti, resp. delší, obecně zažitou dobu pro běžnou dopravní potřebu, na což ostatně upozorňovali již v průběhu správního řízení. Stěžovatelé dále namítli, že soud bagatelizuje námitky týkající se porušení procesních práv. S ohledem na uvedené skutečnosti navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2009, č.j. 10 Ca 207/2007-57, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně požádali o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatelé v ní namítají důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelé předně uplatňují jako důvod kasační stížnosti námitku odpovídající § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze podat kasační stížnost z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval touto námitkou, neboť byla-li by důvodná a rozhodnutí krajského soudu by bylo shledáno nepřezkoumatelným, nebylo by možné zabývat se ostatními námitkami.

Podle Nejvyššího správního soudu je třeba dát stěžovatelům za pravdu, že odůvodnění napadeného rozsudku si v odpovědi na otázku důležitosti vlastnického práva k předmětnému pozemku a na něm umístěné komunikace protirečí. Soud totiž nejprve uvedl, že „významné pro posouzení sporu je, zda pozemek, na kterém je komunikace umístěna, je ve vlastnictví obce, anebo žalobců. Žalobci však v řízení neprokázali, že by předmětná komunikace na pozemku parc. č. 601/8 včetně pozemku, na němž je umístěna, byla v jejich vlastnictví.“ Nicméně již v následujícím odstavci soud konstatoval, že „pro přezkum zákonnosti správního rozhodnutí ukládajícího odstranění pevné překážky ... není rozhodné, jak dovedl i žalovaný, kdo je vlastníkem pozemku s ostatní komunikací, nýbrž kdo je vlastníkem pevné překážky.“ Nejvyšší správní soud uvádí, že jde o pochybení, které snižuje srozumitelnost rozhodnutí soudu, nicméně samo o sobě, s přihlédnutím k celkovému odůvodnění, toto pochybení nelze hodnotit jako natolik zásadní a závažné, že by mělo vliv na celkovou srozumitelnost a přezkoumatelnost napadeného rozsudku. Soud totiž, i pomocí odkazu na § 29 zákona o pozemních komunikacích a vymezením předmětu řízení, zcela jednoznačně uvedl, že naprosto klíčovou je existence pevné překážky na pozemní komunikaci a vlastnické právo k této překážce, které svědčí stěžovatelům. Z těchto důvodů neshledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

K shora uvedenému je nutné ještě dodat, že pro danou věc skutečně není rozhodující, komu svědčí vlastnické právo k pozemku parc. č. 601/8 ani komu svědčí vlastnické právo k pozemní komunikaci. Pro projednávanou věc je naopak rozhodující posouzení a určení

samotné právní existence pozemní komunikace a s tím spojené vlastnické právo k překážce na ní umístěné. Přitom otázku vlastnického práva ke stavbě vrat, která byla označena jako pevná překážka ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích, považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s Městským soudem v Praze a správními orgány za jednoznačně zodpovězenou. Ostatně ani žádný z účastníků netvrdil, že by stěžovatelé nebyli vlastníky této stavby. Tuto skutečnost stěžovatelé nepopírali a dokonce uváděli, že byli v dobré víře při stavbě vrat. Otázkou tak zůstává, zda lze hovořit o právní existenci pozemní komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích a zda stavba vrat tvoří její pevnou překážku. K tomu se Nejvyšší správní soud vyjádří níže.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze podat kasační stížnost z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správními orgány takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Stěžovatelé důvodnost této námitky spatřují ve dvou skutečnostech. Tou první je, že v řízení před správními orgány došlo k porušení procesních práv stěžovatelky b) takovým způsobem, že to vedlo k nezákonnosti rozhodnutí o věci samé. Druhou skutečností je námitka stěžovatelů, podle níž nebyla v řízení před správními orgány obou stupňů a posléze i soudem náležitě zjištěna právní existence pozemní komunikace, na níž je umístěna překážka - stavba vrat, která má být odstraněna.

Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou námitku spočívající v porušení procesních práv v řízení před správními orgány. Není sporu o tom, že ve věci proběhlo několik správních řízení a bylo vydáno několik správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem Městského soudu v Praze, podle něhož sled jednotlivých správních řízení a s nimi spojených správních rozhodnutí umožňuje učinit závěr o tom, že tato pochybení se skutečně vyskytla v prvních řízeních a nemají vliv na celkovou zákonnost napadených správních rozhodnutí. Podle Nejvyššího správního lze v postupu správních orgánů seznat řadu pochybení, avšak ani v jednom z nich nelze dojít k závěru, že by dosahovalo intenzity vedoucí až k nezákonným rozhodnutím. Tento závěr lze učinit při přihlédnutí k předmětu řízení, osobám jeho účastníků a okruhu podkladů, které zůstávaly v podstatě neměnné, stejně jako uplatňované námitky. Nejvyšší správní soud proto celkově v této souvislosti uzavírá, že v řízení sice došlo k procesním pochybením, nicméně vzhledem k jeho celkovému průběhu a obsahu jednotlivých podání stěžovatelů tato pochybení neměla vliv na zákonnost napadených rozhodnutí správních orgánů.

Důvodnou však Nejvyšší správní soud shledal námitku stěžovatelů ohledně neúplně zjištěného skutkového stavu věci v řízení před správními orgány a posléze i soudem. Stěžovatelé již v odvolání proti rozhodnutí ze dne 29. 11. 2006 uvedli, že je nutno zkoumat, zda a kdy se pozemek stal pozemní komunikací. Obdobnou námitku lze nalézt v odvolání proti rozhodnutí ze dne 15. 1. 2007. Podle ní se měl správní orgán vyrovnat s tím, kdy a jak byl pozemek zařazen do kategorie komunikací a zda se skutečně jedná o komunikaci. Konečně i v žalobě stěžovatelé namítli, že žalovaný se nevypořádal s jejich námitkou ohledně nutnosti zkoumání zda, kdy a jak se stal předmětný pozemek pozemní komunikací. Podle Nejvyššího správního soudu je třeba odhlédnout od nepřilíš zdařilé formulaci žalobních a odvolacích námitek, které směšují pozemek s pozemní komunikací a nerozlišují kategorie komunikací a pojem „ostatní komunikace“. Z těchto námitek totiž zcela jednoznačně vyplývá, že stěžovatelé požadovali, aby v řízení bylo postaveno na jisto, zda se jedná o pozemní komunikaci v právním slova smyslu.

Podle Nejvyššího správního soudu se s těmito námitkami správní orgány vypořádaly prostřednictvím údajů obsažených v katastru nemovitostí. Z nich vyplývá, že pro pozemek parc. č. 601/8 je zapsáno jako způsob využití „ostatní komunikace“. Tím byla podle správních orgánů osvědčena existence místní komunikace. Rovněž i soud prvního stupně uvedl, že charakteristika pozemku parc. č. 601/8 jako tzv. ostatní komunikace, tedy komunikace místní či účelová, vyplývá z údajů obsažených v evidenci nemovitostí. Soud tak vzal za prokázané, že jde o pozemní komunikaci a jako správní orgány obou stupňů vycházel ze závěru, že stěžovatelé umístili pevnou překážku na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že přednostní je zodpovězení zcela zásadní otázky, zda se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná pozemní komunikace. Jen v takovém případě lze totiž uložit povinnost podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, spočívající v odstranění pevné překážky. V případě, že by se na předmětném pozemku nenacházela pozemní komunikace nebo se nacházela jen veřejně nepřístupná pozemní komunikace, nebylo by možné stěžovatelům takovou povinnost uložit.

Podle § 2 odst. 2 písm. c) a d) zákona o pozemních komunikacích je kategorií pozemní komunikace mj. místní komunikace a účelová komunikace. Z § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 uvedeného zákona vyplývá, že v případě místní komunikace nebo účelové komunikace jde vždy o pozemní komunikace veřejně přístupné.

Zatímco správní orgány v odůvodněních svých rozhodnutí bez bližší argumentace hovořily o tom, že v případě pozemku parc. č. 601/8 se na něm nachází místní komunikace, tak z obsahu správního spisu (srov. sdělení právníka odboru dopravy žalovaného JUDr. L. H. ze dne 19. 6. 2006, z něhož vyplývá, že z označení „ostatní komunikace“ „nelze jinak, než tento pozemek považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu ustanov. § 7 odst. 1...“) a obsahu odůvodnění napadeného rozsudku nastávají pochybnosti o určení kategorie pozemní komunikace. Ty vyvolává i odkaz na údaj v katastru nemovitostí. Podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 26/2007 Sb. se v katastru nemovitostí eviduje i způsob využití pozemku. V případě způsobu využití pozemku jako „ostatní komunikace“ potom z uvedené vyhlášky vyplývá, že jde o pozemek, na kterém je místní nebo účelová komunikace podle § 6 nebo § 7 zákona o pozemních komunikacích. Stejný princip se objevuje i v předcházející vyhlášce č. 190/1996 Sb. Z toho vyplývá, že i v případě poukazu na údaje obsažené v katastru nemovitostí nelze podle Nejvyššího správního soudu zcela jednoznačně určit, zda jde o místní komunikaci, či účelovou komunikaci.

Přitom podle ustálené judikatury je v případě zjišťování právní existence účelových komunikací rozhodující skutečný stav. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 127, publikovaný pod č. 1486/2008 Sb. NSS, uvedl, že „*ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí, ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace ...*“ Výkladem § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a pojmem veřejně přístupné účelové komunikace se zabýval i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, podle kterého „*ke tomu, aby bylo možné učinit jednoznačný závěr o tom, že se na určitých pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musí být prokázáno, zaprvé, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, ke jehož souhlasu je možné přiblížit, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva, zadruhé, že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu (sloužící pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi) a kde tento přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem)*.“ Shodně

srov. též Boh A 10017/32, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, www.nssoud.cz. Také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2008, č. j. 9 Ao 3/2008 - 38, www.nssoud.cz, se uvádí, že „v tomto ohledu zdejší soud připomíná svoji judikaturu, jakož i judikaturu Ústavního soudu, která se sice vztahuje k omezení vlastnického práva v případě účelové komunikace, ale jejíž závěry by bylo možné mutatis mutandis vztáhnout i na posuzovanou věc s tím, že pro to, aby byla určitá cesta považována za pozemní komunikaci, musí buďto vlastník pozemku projevit výslovný souhlas s jejím veřejným užíváním a nebo musí jít o cestu veřejně užívanou od nepaměti“.

Oproti tomu podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích rozhoduje o zařazení pozemní komunikace do kategorie „místní komunikace“ silniční správní úřad. Z tohoto ustanovení a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58, www.nssoud.cz, vyplývá, že místními komunikacemi jsou ty pozemní komunikace, které byly rozhodnutím příslušného správního orgánu zařazeny do kategorie „místní komunikace“, popř. podle dřívější úpravy do sítě místních komunikací (§ 4b odst. 1 zákona č. 135/1961 Sb. a § 8 vyhlášky č. 136/1961 Sb. a § 6 vyhlášky č. 35/1984 Sb.).

Podle Nejvyššího správního soudu panují důvodné pochybnosti o tom, o jakou kategorii pozemní komunikace se v posuzovaném případě jedná, respektive, zda lze v právním smyslu hovořit o existenci pozemní komunikace. Stěžovatelé přitom tyto námitky v řízení před správními orgány a soudem uplatnili. V kasační stížnosti navíc uvedli skutečnosti, kterými rozporovali možný závěr o tom, že se na pozemku parc. č. 601/8 nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a to konkrétně tvrzením, že minimálně není splněna podmínka komunikační nezbytnosti. Nejvyšší správní soud shrnuje, že pokud by mělo jít o účelovou komunikaci, nelze se spokojit s údaji obsaženými v katastru nemovitostí, nýbrž rozhodující je fakticita. Pokud by mělo jít o místní komunikaci, je třeba tuto skutečnost náležitým způsobem doložit. V tomto směru však nebyl řádně zjištěn skutkový stav, a proto závěr správních orgánů o tom, že se jedná o místní komunikaci, nemá oporu ve spise. Za tohoto stavu věci tak nebylo na místě rozhodovat o povinnosti odstranit pevnou překážku podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dále poukazuje na fakt, že je třeba se náležitým způsobem vypořádat i s otázkou stavebního povolení. To ostatně velmi úzce navazuje na náležité posouzení, zda je či není dána právní existence místní či účelové komunikace. Podle § 20 zákona č. 135/1961 Sb. nesměla být na pozemní komunikace umístěna pevná překážka, přičemž výjimky z tohoto pravidla povoloval silniční správní úřad. Obdobný princip je zakotven v § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle něj se ke zřízení pevné překážky vyžaduje mj. povolení silničního správního úřadu, kterým byla v obou případech Obec Psáry. Pokud se tedy dospěje k závěru o právní existenci pozemní komunikace, pak podle příslušných právních předpisů muselo stavbě vrat předcházet jak povolení silničního správního úřadu, tak i vlastní stavební povolení stavebního úřadu. Stavební úřad by ovšem nebyl oprávněn vydat stavební povolení bez potřebného podkladu, kterým je v tomto případě povolení silničního správního úřadu. Pokud se ovšem o pozemní komunikaci nejednalo, postačilo pro stavbu vrat „prosté“ stavební povolení a povolení silničního správního úřadu nebylo třeba.

Výše naznačené otázky podle Nejvyššího správního soudu mohou souviset i s tím, jaký je skutečný charakter správního aktu ze dne 27. 1. 1993, č.j. 515/92, nazvaného jako „stavební povolení“. Jednou možností je jeho chápání jako skutečného stavebního povolení, avšak pak je třeba si položit otázku, zda bylo založeno na všech potřebných podkladech, šlo-li o pozemní komunikaci, nebo zda stačilo jen stavební povolení, nešlo-li o pozemní komunikaci.

Pokud se dospěje k závěru, že se jedná o stavební povolení, je zapotřebí aplikovat § 124 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. v tehdejší znění, který umožňoval delegaci pravomocí

stavebního úřadu, jako tomu bylo i v daném případě. Proto se jeví závěr o nicotnosti stavebního povolení minimálně sporný. Další otázky pak vyvolává „zrušující rozhodnutí rady obce“ ze dne 16. 5. 1994. V něm je uvedeno, že bylo vydáno na základě § 45 písm. d) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Ovšem podle tohoto ustanovení, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí, obecní rada „*zřizuje a zrušuje komise, odbory obecního úřadu, jmenuje a odvolává z funkce předsedy a členy komisi a na návrh tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu*“. Je zapotřebí podotknout, že oblast stavebního řádu je výkonem státní správy, a proto pokud došlo k delegaci výkonu státní správy na úseku stavebního řádu ze stavebního úřadu na komisi pro výstavbu obecního úřadu, což s ohledem na výše uvedené bylo možné, je třeba nadále respektovat vzájemné instanční vztahy v rovině orgánů státní správy na úseku stavebního řádu. Potom by podle Nejvyššího správního soud byl instančně příslušný a pravomocný ke zrušení takového stavebního povolení nejspíše některý z orgánů státní správy na úseku stavebního řádu, nežli orgán obce primárně nadaný výkonem samostatné působnosti (obecní rada). Těmto otázkám však doposud nebyla věnována patřičná pozornost, ačkoliv mohou být pro posouzení věci taktéž významné.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je dán, a kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude tento soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem. Proto rozhodnutí správního orgánu podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro vady řízení zruší, věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení a uloží mu, aby postavil na jisto, zda se na pozemku parc. č. 601/8 nachází místní či účelová komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, a teprve potom uvažoval o možném postupu podle § 29 odst. 3 tohoto zákona.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

Stěžovatelé požádali o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci bez zbytečného odkladu poté, co mu byla věc předložena, nebylo třeba o této žádosti rozhodovat, nehledě na to, že tuto žádost stěžovatelé neodůvodnili žádnými konkrétními skutkovými okolnostmi, nýbrž jen velmi obecně.

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

V Brně dne 24. června 2010

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu