*Katedra správního práva a správní vědy*

Klausurní práce 1/2016 *22. 4. 2016*

Pan A. požádal Městský úřad v  X., kraj Y. (město X. je obcí s rozšířenou působností) o vydání územního souhlasu o umístění stavby – oplocení na pozemcích parc. č. 3248, 3249, 5411/1 v k. ú. Xn. Vzhledem k nesouhlasu souseda pana B., s nímž má jeden z uvedených pozemků společnou hranici, bylo rozhodnuto o provedení územního řízení. Jeho účastníky byli, kromě žadatele, pan B., paní C., pan D. a pan a paní E. V průběhu řízení pan B. a paní C. namítali, že stavba oplocení má být umístěna na pozemcích parc. č. 3249 a 5411/1, kudy vede veřejně přístupná účelová komunikace, kterou oni i další sousedi léta užívali k přístupu a příjezdu ke svým pozemkům a na nich postavených rodinným domům; výstavba plotu podle nich tuto komunikaci přehrazuje a znemožňuje jediný rozumný příjezd k jejich nemovitostem. Zahrazení cesty navíc znemožní příjezd hasičů, záchranné služby apod. k jejich nemovitostem.

Městský úřad v X. však vydal dne 16. ledna 2015 územní rozhodnutí (č. j. MěÚX/04/2015/Stav), v němž se s uvedenými námitkami vypořádal podrobným odkazem na dřívější rozhodnutí Městského úřadu v X. (č. j. MěÚX/65/2012/Siln ze dne 22. dubna 2012). Územní rozhodnutí Městský úřad v X. doručil do vlastních rukou panu A. a stejnopis jeho písemného vyhotovení vyvěsil na své úřední desce a zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Zmíněné rozhodnutí z r. 2012 bylo vydáno podle § 142 správního řádu a v jeho výroku bylo konstatováno, že na pozemcích parc. č. 3249 a 5411/1 se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. V odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo ohledně předmětné komunikace konstatováno: „Jde o stavebně neupravený povrch pozemku sloužící k chůzi a jízdě omezeného okruhu vlastníků stávajících nemovitostí. Z dostupné dokumentace vyplývá, že právo cesty a jízdy bylo mezi původními vlastníky upraveno v rovině občanskoprávní institutem věcného břemene (v roce 1926 služebností). Podmínkou vzniku obecného užívání pozemní komunikace je výslovný nebo konkludentní souhlas vlastníka pozemku s tím, že komunikace na jeho pozemku bude užívána neurčitým okruhem třetích osob, tedy kýmkoliv. Protože cesta měla vždy sloužit pouze oprávněným z věcného břemene, nemůže v daném případě jít o souhlas s neomezeným užíváním komunikace. V pochybnostech o existenci souhlasu je třeba vždy rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku, tedy mít za to, že k veřejnému věnování nedošlo.“ Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 15. června 2012.

Proti územnímu rozhodnutí podali pan B. a paní C. odvolání, v němž zopakovali své námitky uplatněné v řízení před Městským úřadem v X., podtrhli „naléhavost komunikační potřeby“ z hlediska možnosti řádně užívat své nemovitosti a zdůraznili, že se Městský úřad „dovolává nezákonného rozhodnutí ve věci veřejné přístupnosti cesty“ vedoucí k jejich nemovitostem. K tomuto odvolání připojili dokumenty, které podle jejich názoru „jistě veřejnou přístupnost cesty spolehlivě prokazují“.

Krajský úřad kraje Y. rozhodnutím vydaným dne 6. května 2015 obě odvolání zamítl a napadené územní rozhodnutí o umístění stavby oplocení potvrdil, a to opět především s poukazem na zmíněné rozhodnutí Městského úřadu v X. z r. 2012. Co se týče namítané naléhavosti komunikační potřeby, vyjádřil odvolací správní orgán názor, že takováto potřeba nemůže být kritériem pro posouzení záměru podle § 90 stavebního zákona, ale pouze pro jiná řízení, jejichž účelem by bylo zajištění nezbytného přístupu, řádného užívání nebo příjezdu k nemovitostem odvolatelů.

Pan B. a paní C. podali dne 12. června 2015 k příslušnému krajskému soudu proti tomuto rozhodnutí žalobu, v níž namítali,

1. že se krajský úřad vůbec nezabýval námitkami týkajícími se zákonnosti rozhodnutí Městského úřadu v X. vydaného ve věci veřejně přístupné účelové komunikace a vycházel toliko z pouhého faktu existence tohoto rozhodnutí a z jeho výroku,

2. že rozhodnutí krajského úřadu trpí vnitřním rozporem mezi výrokem a odůvodněním; výrok, kterým bylo odvolání zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno, je sice v odůvodnění podrobně argumentován, zároveň se tam ale v jedné větě nachází zmínka o tom, že „je třeba odvoláním napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání“ (tato skutečnost je nesporná),

3. že kromě toho došlo k nezákonnosti při doručování územního rozhodnutí, neboť jim bylo doručováno veřejnou vyhláškou.

OTÁZKY:

1. Je k umístění stavby oplocení zapotřebí územní souhlas, popřípadě územní rozhodnutí?

2. Ze kterého právního ustanovení lze dovodit, že Městský úřad v X. by byl věcně příslušný vydat zmíněné rozhodnutí podle § 142 správního řádu? (Pozn.: Posuďte současný právní stav; předepsané znění zákona se liší od právní úpravy v r. 2012, na výsledné určení věcné příslušnosti to však nemá žádný vliv.)

3. Je oprávněná první žalobní námitka?

4. Jakým způsobem by mohl Krajský úřad kraje Y. napravit pochybení, které je uvedeno ve druhé žalobní námitce?

5. Jak by se měl krajský soud postavit ke třetí žalobní námitce?

6. Mohl by v řízení před krajským soudem vyjádřit svůj názor na věc též pan A., kterému bylo územním rozhodnutím pravomocně povoleno umístění stavbu oplocení?

7. Na základě jakých právních ustanovení lze za daných okolností vést správní řízení za účelem zajištění přístupu nebo příjezdu k nemovitostem pana B. a paní C.?

*Odpovědi právně odůvodněte.*

*U odpovědí vázaných na aplikaci právního předpisu je třeba použít přesné citace (předpis, paragraf, odstavec, písmeno …).*

Řešení:

Ad 1:

Podle § 79 odst. 2 není stavba oplocení uvedena mezi stavbami, které nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Již z toho plyne (s ohledem na § 76 odst. 1), že bude zapotřebí územní rozhodnutí, nebo územní souhlas. Podle § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavba oplocení nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Podle § 96 odst. 2 písm. a) postačí v případech stavebních záměrů uvedených v § 103 územní souhlas. Z povahy záměru je zřejmé, že byly splněny předpoklady § 96 odst. 1.

Protože ze zadání vyplývá, že nebyly splněny podmínky vydání územního souhlasu (nebyly přiloženy souhlasy všech tzv. mezujících sousedů - § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona), rozhodne stavební úřad podle § 96 odst. 5 usnesením o provedení územního řízení, jehož výsledkem je vydání územní rozhodnutí.

Ad 2:

Podle § 142 odst. 1 rozhoduje v řízení o určení právního vztahu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti. Rozhodování ve věci veřejně přístupné účelové komunikace je agendou silničního správního úřadu (nikoli stavebního úřadu!). Podle § 40 odst. 4 písm. a) vykonává působnost silničního správního úřadu v těchto věcech obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle zadání je město X. obcí s rozšířenou působností, městský úřad v X. je tedy obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Nejde o rozhodování podle § 7 odst. 2 zákona

o pozemních komunikacích. Místní příslušnost je určena místem, kde se nachází předmětná nemovitost.

*Do 31. 12. 2015 (novela provedená zákonem č. 268/2015 Sb.) vykonávaly tuto působnost podle § 40 odst. 5 písm. c) „obce“, vzhledem k systematice zákona o pozemních komunikacích šlo o působnost přenesenou. V roce 2012 Městský úřad v X. vydal rozhodnutí jako „každý“ obecní úřad, nicméně obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává nejen „rozšířenou“, ale i „základní“ působnost.*

Ad 3:

Odvolací správní orgán přezkoumává odvoláním napadené rozhodnutí. Zmíněné rozhodnutí vydané podle § 142 správního řádu nebylo předmětem odvolacího řízení. Krajský úřad byl rozhodnutím z roku 21012 vázán. Podle ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu je pravomocné rozhodnutí závazné pro všechny účastníky a správní orgány. Odvolací správní orgán proto nepochybil, jestliže z něj v rozhodování v napadené věci vycházel. Ke stejnému závěru lze dospět i s použitím § 57 odst. 3 správního řádu.

Novému rozhodování by bránila překážka věci rozhodnuté.

*I kdyby bylo zmíněné rozhodnutí nezákonné, již uplynula objektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení.*

Ad 4:

Krajský úřad kraje Y. (= správní orgán, který rozhodnutí vydal) by provedl podle § 70 správního řádu opravu zřejmé nesprávnosti v odůvodnění rozhodnutí, a to formou opravného usnesení.

Ad 5:

Územní rozhodnutí se podle § 92 odst. 3 stavebního zákona doručuje podle § 87 odst. 1 až 3 (oznamování zahájení územního řízení). Z § 87 odst. 1 plyne, že se doručuje účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě (v daném případě nešlo ani o řízení s velkým počtem účastníků, ani o záměr zasahující do území několika obcí). Došlo tedy k pochybení stavebního úřadu při doručování.

Vzhledem k tomu, že žalobci se s územním rozhodnutím seznámili a včas podali odvolání, nemá ale tato procesní vada význam, správní soud k ní nebude přihlížet, protože nemohla mít vliv na zákonnost výroku napadeného rozhodnutí (srov. též § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.).

Ad 6:

Pan A. může v řízení před krajským soudem vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení, protože by mohl být přímo dotčen zrušením napadeného rozhodnutí, a to za podmínky, že výslovně oznámí, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 1 s.ř.s.).

Z judikatury (NSS č. j. 1 As 39/2004-75): „Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. (zde stavebník), zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ Podobně NSS č. j. 5 As 3/2007-68.

Ad 7: Šlo by o řízení o žádosti o vyvlastnění (vyvlastňovací řízení). Podle § 170 odst. 2 stavebního zákona je účelem vyvlastnění (expropriačním titulem) též vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě. Řízení o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám upravuje zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), § 15 a násl. Rozhodně nelze vést sporné řízení podle § 141 správního řádu.

Řešení spočívající ve zřízení pozemní komunikace vedoucí k předmětným nemovitostem by bylo možné pouze se souhlasem vlastníků pozemků, na nichž by byla takové pozemní komunikace umístěna. Bez jejich souhlasu by nebylo možné územní rozhodnutí o umístění takové pozemní komunikace vydat. Pouhý odkaz na ustanovení o územním řízení k odpovědi na položenou otázku nepostačuje.

*Do 31.12.2015 bylo možné vyvlastnění pozemků pro účely zřízení místní komunikace, dnes je to možné pouze pro místní komunikace I. třídy [§ 17 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích].*