



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: občanské sdružení **E. p. s.**, zast. členem sdružení Mgr. P. Č., proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, Velká hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem v Praze 2, Apolinářská 6, za účasti osoby na řízení **zúčastněné**: Statutární město M., zastoupené JUDr. Danielem Volákem, advokátem se sídlem v Litvínově, Jiráskova 413, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. července 2005, č. j. 15 Ca 92/2005 - 44,

**t a k t o :**

- I.** Věci vedené u Nejvyššího správní soudu pod sp. zn. 5 As 51/2005 a 5 As 52/2005 **se spojují** ke společnému řízení. Tyto věci budou nadále vedeny pod sp. zn. 5 As 51/2005.
- II.** Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 7. 2005, č. j. 15 Ca 92/2005 – 44 **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím vedeným pod č. j. RRR 330/34/02-Pi/Mi ze dne 25. 1. 2002 zamítl Okresní úřad Most, referát regionálního rozvoje podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), odvolání občanského sdružení E. p. s., (žalobce), proti stavebnímu povolení Magistrátu města Most, odboru stavební úřad, ze dne 23. 11. 2001, č. j. SÚ 4246/2001-330-K. Současně potvrdil stavební povolení Magistrátu města Mostu, odboru stavební úřad ze dne 23. 11. 2001, č. j. SÚ 4246/2001-330-K, kterým byla povolena

stavba „ROZVOJOVÁ ZÓNA J.“ – stavební objekt SO 03 – Obslužná komunikace k ČOV a RS plynu, na pozemku pozemková parcela č. 694/1, 694/3, 693/1, 692/11, 690/4, 686/1 a 694/4 v k. ú. H.

Vedle těchto rozhodnutí Okresní úřad Most, referát regionálního rozvoje zamítl rozhodnutím vedeným pod č. j. RRR 330/33/02-Pi/Mi ze dne 23. 1. 2002 podle § 59 odst. 2 správního řádu odvolání žalobce proti stavebnímu povolení Magistrátu města Mostu, odboru stavební úřad, ze dne 23. 11. 2001, č. j. SÚ 4245/2001-330-K. Současně potvrdil stavební povolení Magistrátu města Mostu, odboru stavební úřad, ze dne 23. 11. 2001, č. j. SÚ 4245/2001-330-K, kterým byla povolena stavba „ROZVOJOVÁ ZÓNA J.“ – stavební projekt SO 02 – Pátevní komunikace zóny, na pozemku parcela č. 694/1 v k. ú. H.

Obě žaloby proti výše uvedeným rozhodnutím Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozhodnutí napadeném kasační stížností výrokem I. spojil ke společnému projednání a výrokem II. vyslovil nicotnost rozhodnutí Okresního úřadu Most ze dne 23. 1. 2002, č. j. RRR 330/33/02-Pi/Mi a ze dne 25. 1. 2002, č. j. RRR 330/34/02-Pi/Mi a rozhodnutí Magistrátu města Mostu ze dne 23. 11. 2001, č. j. SÚ 4245/2001-330-K a č. j. SÚ 4246/2001-330-K.

Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku vycházel z toho, že v projednávaných věcech obě stavební povolení navazovala na rozhodnutí o umístění stavby Magistrátu města Mostu ze dne 6. 8. 2001 zn. SÚ 2659/2001-328-Š, v němž je výslovně uvedeno, že stavební objekt pátevní komunikace i obslužná komunikace pro ČOV a RS plynu jsou navrženy jako komunikace místní obslužné. Na místní komunikace se přitom vztahovala kompetence speciálního stavebního úřadu. Stavební objekty se nacházely na území obce H., jejíž obecní úřad však nepatřil do seznamu stavebních úřadů, který byl uveřejněn ve sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 310/2001 Sb. Není přitom rozhodné, že pro tuto obec vykonával v rozhodné době působnost obecného stavebního úřadu Magistrát města Mostu, neboť v projednávaných věcech náležela působnost speciálnímu stavebnímu úřadu, kterou podle § 40 odst. 5 písm. d) zákona o pozemních komunikacích mohly vykonávat pouze obce, které byly samy podle zvláštního právního předpisu pověřeny výkonem funkce obecného stavebního úřadu. Naopak v obcích, které podle zvláštních právních předpisů pověřeny výkonem působnosti obecného stavebního úřadu nebyly, vykonávaly působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací okresní úřady, jak vyplývá z § 40 odst. 4 písm. c) zákona o pozemních komunikacích. Ve zde projednávaných věcech byly tedy věcně a místně příslušné k vydání stavebních povolení Okresní úřad Most a k rozhodnutí o odvolání proti nim Krajský úřad Ústeckého kraje, což vyplývalo z § 36 odst. 1 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech. Místo toho však v obou případech jednal v prvním stupni Magistrát města Mostu a ve stupni druhém Okresní úřad Most. Obě napadená rozhodnutí i jim předcházející stavební povolení tedy dle posouzení krajským soudem vydaly správní orgány, které k tomu nebyly zákonem zmocněny, takže na všechna tato rozhodnutí je třeba pohlížet jako na neexistující správní akty.

Protože jde o věci (kasační stížnosti) nejen se stejnou skutkovou, ale i právní problematikou, navíc se stejnými účastníky řízení, Nejvyšší správní soud v souladu s § 120 ve spojení s § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil tyto kasační stížnosti ke společnému projednání.

Obě včas podané kasační stížnosti (jak žalovaného, tak osoby zúčastněné na řízení) shodně vytýkají rozsudku krajského soudu nezákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zák.

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), kterou spatřují v nesprávném posouzení právní otázky povahy předmětných komunikací.

Stěžovatel – osoba zúčastněná – tvrdí, že stavební objekty SO 02 ani SO 03 nebyly navrženy jako místní komunikace a územní rozhodnutí je za místní komunikace nepovažovalo. Použití výrazů, na které krajský soud odkazuje, považuje stěžovatel za pouhou nepřesnost v terminologii bez vlivu na věcnou i právní stránku věci, neboť všechny zákonem vyžadované podmínky byly splněny. Od rozhodnutí krajského dopravního úřadu až po vydání stavebního povolení není pochyb, že se jedná o účelové komunikace. Úvaha krajského soudu se opírá pouze o dílčí nejednotnou terminologii a tato úvaha jinak nemá oporu ve spisovém materiálu a neobstojí v posouzení procesu jako celku od podání návrhu na vydání územního rozhodnutí, přes vydání stavebního povolení až po rozhodnutí odvolacího orgánu. Zásadní je charakter – určení stavby; SO 02 ani SO 03 neslouží „převážně místní přepravě na území obce“ (§ 6 odst. 1 zákona o místních komunikacích), naopak výlučně pro účely činností v rámci průmyslové zóny J. ve smyslu § 7 zákona o místních komunikacích a dále už nepokračuje do systému místních komunikací v obci H. Nadto dne 7. 6. 2001 podal investor (město M.) návrh na vydání územního rozhodnutí pro akci „Rozvojová zóna J. – komunikace a inženýrské sítě“. Současně vyplnil formulář, kde v bodu 2. Předmět územního rozhodnutí uvedl, že se bude jednat o „Komunikace a inženýrské sítě – Rozvojová zóna J. M.“. Z cit. listin se tedy podává, že navrhovatel v územním rozhodnutí nepožadoval ani nenavrhoval komunikace v kategorii místních, jak nesprávně dovodil krajský soud.

Stěžovatel dále spatřuje jako podstatnou otázku vlastnictví místní komunikace příslušné obce (§ 9 odst. 1 zákona o místních komunikacích). SO 02 a SO 03 jsou ve výlučném vlastnictví Statutárního města M. a tudíž není ani tento zákonný znak, svědčící jinak pro závěr o místní komunikaci, není naplněn. Stěžovatel má zato, že zákon o místních komunikacích nepřipouští vlastnictví místních komunikací jinému subjektu než obci, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Tedy Statutární město M., byť je také obcí, nemůže vlastnit místní komunikaci na území jiné obce, tuto skutečnost nevzal krajský soud rovněž v úvahu.

Navíc spolu souvisí i rozhodování příslušných dopravních úřadů. Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, v rozhodnutí ze dne 27. 4. 2001 č. j. DS-4145/370.1/Fil povolil Statutárnímu městu M. připojení „účelové komunikace“ dle přiložené projektové dokumentace. Tedy krajský dopravní úřad již v dubnu 2001 jako první a výslovně označuje komunikace za účelové. Současně nebylo ani vydáno žádné rozhodnutí o zařazení pozemních komunikací do kategorie místních komunikací dle § 3 zákona o místních komunikacích. Nestalo se tak nikoli nedopatřením, ale protože se nejedná o místní komunikaci, nýbrž o komunikaci účelovou. Nadto kategorie komunikací dle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nebyla územním rozhodnutím stanovena ve smyslu zákona. Stěžovatel tedy uzavřel, že žalobou napadená rozhodnutí nejsou nicotná a krajský soud se jimi měla zabývat, proto navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel – žalovaný – uvádí, že podstatnou skutečností pro stanovení příslušnosti stavebního úřadu je obsah žádosti, tedy to, o povolení jaké stavby výslovně požádal v návaznosti na to, jaká stavba byla stavebním úřadem povolena. Nelze zakládat příslušnost stavebního úřadu na spekulaci tak, jak to provedl Krajský soud v Ústí nad Labem, tedy jaká stavba podle něj měla být povolena. V obou případech je k žádosti o stavební povolení přiložena projektová dokumentace, jež hovoří o účelové komunikaci.

O umístění staveb komunikací objektu SO 02 a SO 03 bylo rozhodnuto v rámci rozhodnutí o umístění stavby „Komunikace a inženýrské sítě pro rozvojovou zónu J.“ vydaným Magistrátem města Mostu dne 6. 8. 2001 pod č. j. SÚ 2659/2001-328/Š, na pozemcích v k. ú. H., v k. ú. L., v k. ú. P., v k. ú. S. a v k. ú. V. Toto územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 9. 2001. Ve výroku rozhodnutí byl objekt SO 02 - Páteřní komunikace popsán jako „komunikace o celkové délce 497 m“ a bylo stanoveno, že bude komunikace vyprojektována jako místní obslužná v kategorii MO 9/50 (MO 8/50), dvoupruhová, v části úseku dlouhém 85 m třípruhová (od napojení na silnice). Pro objekt SO 03 – Obslužná komunikace pro ČOV a RS plynu bylo ve výroku rozhodnutí stanoveno, že „tato komunikace bude provedena ve stejných parametrech jako páteřní“. U objektů nebyla definována kategorie této komunikace podle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V územním rozhodnutí bylo stanoveno v souladu s § 17 vyhl. č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, jaké návrhové prvky komunikace musí být povoleny v souvislosti s návrhovou kategorií komunikace podle příslušné ČSN. Krajský soud dovodil, že obě komunikace byly v územním rozhodnutí umístěny jako místní komunikace, aniž by rozlišil rozdílný charakter návrhové kategorie komunikace při zpracování projektu. Krajský soud dospěl k mylnému závěru, aniž by přihlédl k tomu, že kategorie komunikace podle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nebyla územním rozhodnutím stanovena. Podstatnou pro stanovení příslušnosti je povaha stavby, o jejíž povolení bylo požádáno a která byla povolena.

Zákon o pozemních komunikacích definuje pozemní komunikace a rozděluje je na jednotlivé kategorie mimo jiné v § 2 odst. 2 písm. c) a d) na místní komunikace a účelové komunikace. Místní komunikací (§ 6 odst. 1) je veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce. Komunikace objekt SO 02 – Páteřní komunikace však slouží přímo k napojení objektů jednotlivých vlastníků nemovitostí v rámci průmyslové zóny J., která tvoří uzavřený prostor, neboť dále není napojena na síť místních komunikací v obci H. Komunikace objekt SO 03 – Obslužná komunikace pro ČOV a RS plynu slouží v rámci uzavřeného prostoru průmyslové zóny J. výhradně k přístupu a příjezdu k objektům čistírny odpadních vod a regulační stanice plynu a není určena pro místní dopravu na území obce tak, jak to požaduje definice místní komunikace v § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Podstatným požadavkem zákona o pozemních komunikacích na místní komunikace je podle § 9 odst. 1 výhradní vlastnictví místních komunikací příslušnou obcí, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Obě předmětné komunikace jsou ve vlastnictví Statutárního města M., tedy ve vlastnictví jiného subjektu než příslušné obce, což vylučuje jejich povahu místní komunikace.

Příslušný správní orgán k povolování místních komunikací jako speciální stavební úřad [dříve okresní úřad podle § 40 odst. 4 písm. c) právní úpravy platné do 31. 12. 2002] nemohl povolit místní komunikace nikomu jinému než příslušné obci, na jejímž území se tyto místní komunikace nacházejí. Není v souladu se zákonem možné, aby soukromé právnické nebo fyzické osoby vlastnili místní komunikace. Dalším rozhodujícím kritériem je zařazení místní komunikace podle dopravního významu do jednotlivých tříd, o kterých v souvislosti s evidencí pozemních komunikací, rozhoduje příslušný silniční správní úřad Obecní úřad H. Žádné takové rozhodnutí nebylo vydáno, neboť se nejednalo o místní komunikaci, která by mohla být zařazena do některých z tříd a dále takto evidována. Pro silniční správní úřady je rozhodující, že obě komunikace povolil obecný stavební úřad tak, jak bylo uvedeno v žádosti

o stavební povolení a poté ve výroku stavebního povolení. Jedná se tedy o účelové komunikace, které nejsou přístupny veřejně, není tedy možné dovodit výkladem, že komunikace měly být povoleny jako místní komunikace.

Stěžovatel trvá na tom, že obě stavební povolení byla vydána příslušným stavebním úřadem pro povolování staveb neveřejných účelových komunikací v souladu se zákonem. Skutečnost, že se jedná o neveřejné účelové komunikace, vychází nejenom z popisu staveb ve výrocích stavebních povolení, ale současně z opatření provedených v průmyslové zóně J., na základě kterých je zcela jednoznačné, že průmyslová zóna vytváří uzavřený prostor, ve kterém účelové komunikace slouží výhradně potřebám vlastníků a provozovatelů příslušných objektů a není určena pro místní dopravu ani pro veřejný přístup. Účelová komunikace končí bez dalšího pokračování u objektu čistírny odpadních vod. Uzavření příslušného prostoru nemusí být výslovně provedeno fakticky (plot, zeď), ale může být provedeno právními opatřeními. V tomto ohledu odkazuje stěžovatel i na možnost posuzování sporných případů, o kterých rozhoduje příslušný obecný úřad jako silniční správní úřad podle § 7 odst. 7 poslední věta a § 70 odst. 5 písm. d) zákona o pozemních komunikacích.

Žalobce ve svém vyjádření k oběma kasačním stížnostem uvedl, že samotná otázka toho, zda krajský soud správně či nesprávně posoudil právní otázku, zda komunikace byla místní či účelová, nemá vliv na výrok rozhodnutí. I v případě, že by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze kvalifikovat předmětnou komunikaci jako místní, jednalo by se v takovém případě o veřejnou účelovou komunikaci. Vzhledem k tomu, že správní orgán ve věci nebyl nadán pravomocí rozhodovat jako speciální stavební úřad v případě právní kvalifikace předmětné komunikace jako místní, stejně tak byl absolutně věcně nepřislušným v případě, že nešlo o místní komunikaci, ale o komunikaci účelovou. Takový stav věci by na celé situaci nic nezměnil a rozhodnutí by bylo nadále nicotné s ohledem na § 40 odst. 4 zákona.

Předmětné komunikace jsou pouze „stavebními objekty“ stavby „Komunikace a inženýrské sítě pro rozvojovou zónu J.“. Pro obě stavby proto nebyla vydána samostatná územní rozhodnutí, nýbrž podkladem pro stavební povolení je územní rozhodnutí na stavbu průmyslové zóny, vydané stavebním úřadem dne 6. 8. 2001, Zn. SÚ 2659/2001-328-Š. Toto rozhodnutí definuje stavbu průmyslové zóny takto: „Předmětem stavby je řešení napojení rozvojové zóny v k. ú. H., určené pro umístění nových výrobních a provozních objektů různých investorů, na stávající silniční síť...“. Jak je patrné z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, veřejně přístupnou účelovou komunikací jsou účelové komunikace sloužící mimo jiné ke spojení nemovitostí vlastníků s ostatními pozemními komunikacemi. Veřejně přístupné účelové komunikace jsou pak podle § 7 odst. 2 pouze komunikace, které slouží výhradně potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Jestliže ovšem jde v předmětném případě mj. o napojení na ostatní pozemní komunikace, nejde pouze o potřeby vlastníka nebo provozovatele.

Obě komunikace již v době podání kasační stížnosti spojovaly stavby odlišných vlastníků, společnosti N. C. R., s. r. o., a Statutárního města M. a zajišťovaly spojení obou nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Zcela tedy naplňují znaky stanovené § 7 odst. 1 zákona o pozem. komunikacích a vylučuje použití odst. 2 téhož ustanovení. Obě komunikace jsou dle názoru žalobce účelovými komunikacemi. Žalobce uzavřel, že shora uvedené důvody vylučují, aby správní orgán v rámci kritérií § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích konstatoval, že v předmětném případě jde o uzavřený prostor nebo objekt sloužící potřebě vlastníka nebo provozovatele, a že proto jde o veřejně nepřístupnou účelovou

komunikaci. Protože obě kasační stížnosti se zabývají pouze otázkou, zda předmětné stavby mohly být kvalifikovány jako místní komunikace, přičemž tato skutečnost nemůže mít vliv na to, že ve věci rozhodoval absolutně věcně nepřislušný správní orgán, navrhuje žalobce, aby Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obě stížnosti odmítl, neboť směřují pouze proti odůvodnění rozhodnutí krajského soudu (§ 104 odst. 2 s. ř. s.).

Ze spisového materiálu ke stavbě SO 03 Obslužná komunikace k ČOV a RS plynu Nejvyšší správní soud zjistil, že žádostí o vydání stavebního povolení bylo zahájeno stavební řízení, v jehož průběhu se Obecní úřad v H. vyjádřil jako silniční správní úřad tak, že považuje předmětný stavební objekt za neveřejnou účelovou komunikaci. Žádný jiný silniční správní úřad své vyjádření k povaze pozemní komunikace nepodal. Stavebním povolením ze dne 21. 11. 2001, č. j. SÚ 4246/2001-330-K se v části popisu stavby říká, že se jedná o účelové komunikační propojení uvnitř zóny, které v první fázi bude sloužit jako příjezd k ČOV a RS plynu, později jako pokračování páteřní komunikace.

Rozhodnutím č. j. RRR 330/34/02-Pi/Mi ze dne 25. 1. 2002 zamítl Okresní úřad Most, referát regionálního rozvoje podle § 59 odst. 2 správního řádu odvolání žalobce proti stavebnímu povolení Magistrátu města Most, odboru stavební úřad, ze dne 23. 11. 2001, č. j. SÚ 4246/2001-330-K. Současně toto stavební povolení potvrdil a byla povolena stavba „ROZVOJOVÁ ZÓNA J.“ – stavební objekt SO 03 – Obslužná komunikace k ČOV a RS plynu, na pozemku pozemková parcela č. 694/1, 694/3, 693/1, 692/11, 690/4, 686/1 a 694/4 v k. ú. H.

Ze spisového materiálu bylo dále ke stavbě SO 02 Páteřní komunikace zóny Nejvyšším správním soudem zjištěno, že žádostí o vydání stavebního povolení bylo zahájeno stavební řízení, v jehož průběhu se Obecní úřad v H. vyjádřil dne 7. 9. 2001 jako silniční správní úřad tak, že považuje předmětný stavební objekt za neveřejnou účelovou komunikaci. Souhlasně se vyjádřil rovněž Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství dne 11. 10. 2001, č. j. DS-13206/1921/01/Ha, s těmito podmínkami: 1. S výjimkou zásahu povoleného rozhodnutím o připojení místní komunikace, které bylo vydáno zdejším odborem dne 27. 4. 2001 pod č. j. DS-4145/370.1/01/Fil, nebude silniční pozemek silnice č. I/27 předmětnou stavbou dotčen; 2. neznečišťovat silnici výše uvedenou a 3. neskladovat stavební materiál na této výše uvedené silnici. Stavebním povolením ze dne 23. 11. 2001, č. j. SÚ 4245/2001-330-K se v části popisu stavby říká, že se jedná o komunikační propojení budoucí rozvojové zóny na stávající silnici I/27 (úpravu řeší samostatná stavba SO 01 – úprava silnice I/27) a vybudování účelové páteřní komunikace v délce cca 500 m, zajišťující rovněž příjezd na hranici budoucího závodu, dále pak zálivy pro zastávky autobusů a obratiště v prostoru u vodojemu. Žádný jiný silniční správní úřad své vyjádření k povaze pozemní komunikace nepodal.

Rozhodnutím č. j. RRR 330/33/02-Pi/Mi ze dne 23. 1. 2002 zamítl Okresní úřad Most, referát regionálního rozvoje podle § 59 odst. 2 správního řádu odvolání žalobce proti stavebnímu povolení Magistrátu města Mostu, odboru stavební úřad, ze dne 23. 11. 2001, č. j. SÚ 4245/2001-330-K. Současně toto stavební povolení potvrdil a byla povolena stavba „ROZVOJOVÁ ZÓNA J.“ – stavební projekt SO 02 – Páteřní komunikace zóny, na pozemku parcela č. 694/1 v k. ú. H.

Proti rozhodnutím odvolacího orgánu podal žalobce dne 3. 4. 2002 žaloby u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Žalobce v nich namítal nicotnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pro věcnou nepřislušnost k rozhodování v předmětných záležitostech pramenící

z povahy posuzovaných komunikací. Žalobce rovněž namítal konkrétní vady stavebního řízení.

V souladu s ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné /ust. § 103 odst. 1 písm. c) cit. zák./ nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné /ust. § 103 odst. 1 písm. d) cit. zák./, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlédne. Skutkovým základem pro rozhodnutí kasačního soudu se tedy mohly stát pouze skutečnosti a důkazy, které byly uplatněny před soudem, který vydal napadené rozhodnutí. Při svém rozhodování vycházel Nejvyšší správní soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem v mezích důvodu uplatněného ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

K tvrzení nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. konstatuje Nejvyšší správní soud, že tato spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní věta, popř. je sice aplikována správná právní věta, ale tato je nesprávně vyložena. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci.

Dle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, platném pro posuzované období, o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení.

Ustanovení § 120 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) říká, že u staveb leteckých, staveb drah a na dráze, staveb pozemních komunikací a vodohospodářských děl vykonávají působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování a vyvlastnění, orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních předpisů (dále jen „speciální stavební úřady“).

Účelová komunikace je dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích 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. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Ve smyslu odst. 2. účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.

Místní komunikace je v souladu s § 6 téhož zákona veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce.

Ustanovení § 40 odst. 1 cit. zákona upravoval výkon státní správy tak, že státní správu ve věcech dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace vykonávají silniční správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy a spojů, orgán kraje v přenesené působnosti a okresní úřady. Působnost silničního správního úřadu vykonávají v rozsahu stanoveném tímto zákonem též obce v přenesené působnosti.

Odst. 5 téhož ustanovení pak upřesňuje, že obce a) rozhodují o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací a o vyřazení místní komunikace z této kategorie, b) projednávají přestupky ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací podle tohoto zákona a podle zvláštního předpisu, c) vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, d) vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, pokud jsou podle zvláštního předpisu pověřeny výkonem funkce obecného stavebního úřadu.

Zatímco dle odst. 4 téhož ustanovení okresní úřady a) vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy a působnost silničního správního úřadu ve věcech silnic s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy a spojů nebo orgán kraje v přenesené působnosti, b) projednávají přestupky na dálnicích a na silnicích podle tohoto zákona a podle zvláštního předpisu, c) vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací v obcích, které nejsou podle zvláštních předpisů pověřeny výkonem působnosti obecného stavebního úřadu, d) rozhodují o opravných prostředcích proti rozhodnutím obcí.

Pro posouzení věcné příslušnosti stavebního úřadu k vydání stavebního povolení na stavbu předmětných komunikací je nezbytné vyjasnění povahy těchto pozemních komunikací, tj. vyjádření příslušného silničního správního úřadu o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace. Toto vyjádření bylo podáno v obou případech pouze obcí H. v tom smyslu, že se jedná o komunikaci účelovou neveřejnou.

Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí č. j. 5 As 20/2003 - 64 uvedl, že ze zákona je účelovou komunikací taková pozemní komunikace, která splňuje znaky, uvedené v § 7 zákona o pozemních komunikacích. Je přitom zjevné, že vždy nemusí jít o stavbu, která by vyžadovala stavební povolení; takové povolení nevyžaduje zpravidla zřízení lesních a polních cest, které nejsou stavbami ani samostatnými věcmi ve smyslu ust. § 118 odst.1 občanského zákoníku; jde jen o určitým způsobem užívaný pozemek, který je pozemní komunikací. Pozemek je pozemní komunikací v případě, že jde o dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, sloužící ke spojení jednotlivých nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. *Pozemek, který splňuje uvedená kritéria, se stává účelovou komunikací ze zákona, aniž by bylo třeba o jeho kategorizaci jako účelové komunikace vydávat správní rozhodnutí. Ostatně zákon o pozemních komunikacích, který v § 3 odst. 1 upravuje rozhodování o zařazení pozemních komunikací do jednotlivých kategorií a tříd, se o rozhodování o zařazení komunikace do kategorie účelové komunikace nezmiňuje. Na základě výše uvedeného je nutno dovodit, že pokud vlastník pozemku zřídí účelovou*



*komunikaci nebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace. Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Nucené omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu a na základě zákona (č. l. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).*

Shodně též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, který charakterizuje účelovou komunikaci jako pozemní komunikaci, která splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to i v případě, že o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí.

Je zřejmé, že ani klasifikace pozemní komunikace potencionálně uvedená ve stavebním povolení by nebyla s ohledem na § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích směrodatná, nadto v tomto případě ani tam uvedena není.

Ze shora uvedeného vyplývá, že nelze tedy přistoupit na konstrukci předestřenou krajským soudem o tom, že povaha pozemní komunikace je odvozena z rozhodnutí o umístění stavby (ze dne 6. 8. 2001, sp. zn. SÚ 2659/2001-328-Š), neboť tato nemá oporu v zákoně.

Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než konstatovat nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nesprávné aplikaci právního předpisu na zjištěný skutkový stav.

Otázka vztahu výroku rozhodnutí krajského soudu, jímž byla vyslovena nicotnost prvostupňových i druhostupňových rozhodnutí, k chybně pojaté zásadní otázce odůvodnění, tak zůstává v této fázi kasačního přezkumu otevřena, jelikož krajský soud může při svém dalším řízení dospět k totožnému závěru o nicotnosti správních rozhodnutí. Nelze však ze strany Nejvyššího správního soudu rezignovat na korektní hmotněprávní posouzení klíčového problému posuzované věci s tím, že procesní závěr se jeví jako bezvadný.

Nad rámec shora uvedeného nelze opomenout názor Vrchního soudu v Praze, publ. pod č. j. 5 A 98/98 (SJS 888/2001), který vyslovil, že *I. soud není povolán k tomu, aby ve správním soudnictví při posuzování zákonnosti stavebního povolení rozhodoval např. o tom, že navržená stavba bude mít jiný charakter, bude umístěna v jiné lokalitě, event. zda řešení stavby navržené žalobcem je lepší (aniž by původní řešení zkrátilo žalobce na jeho individuálních právech) než řešení, které svým rozhodnutím určil žalovaný. Je tomu tak proto, že soud je ve správním soudnictví tím, kdo dohlíží na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí a nikoliv tím, kdo by vlastním rozhodnutím, tj. např. vydáním jiného (konkurenčního) stavebního povolení narušil dělbu moci mezi mocí výkonou (správní) a mocí soudní, neboť by se tím ve státě vytvářela jiná „druhá - soudní“ správa. II. Pokud by soud uvedeným způsobem změnil stavební povolení (územní rozhodnutí), nutil by stavebníka, aby postavil jinou stavbu, než jakou zamýšlí (na kterou by event. neměl ani dostatek finančních prostředků), která však by byla zřejmě přijatelnější pro žalobce. Tímto postupem by soud popřel zásadu, že řízení o povolení stavby (stavební řízení) je řízením návrhovým, ve kterém jak správní orgány, tak i soud, musí posuzovat stavbu, kterou chce stavebník postavit a ne rozhodovat o zcela jiné stavbě, jejíž výstavbu stavebník v úmyslu nemá.*

V dalším řízení se krajský soud zaměří na nápravu vytýkaného pochybení. Především bude muset zkoumat, zda se jedná o pozemní komunikaci místní, popř. účelovou veřejnou či neveřejnou, především se nabízí hodnocení uzavřenosti prostoru, která slouží k potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru ve smyslu § 7 odst. 1, 2 zákona o pozemních komunikacích.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud I. stupně pojedná v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**P o u ě n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. května 2007

JUDr. Václav Novotný  
předseda senátu