



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) Ja. V., b) Ji. V.**, oba zastoupeni Mgr. Lukášem Damcen, advokátem se sídlem tř. Kpt. Jaroše 35, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 4. 2013, č. j. 30 A 33/2011 – 54,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 16. 4. 2013, č. j. 30 A 33/2011 – 54, byla zamítnuta žaloba podaná žalobci (dále jen „stěžovatelé“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 19. 1. 2011, č. j. JMK 164172/2010, jímž bylo změněno rozhodnutí Obecního úřadu Sokolnice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 17. 12. 2007, sp. zn. 1245/07/SÚ/HJ, tak, že se vypouští část výroku ve znění: „*příslušný podle § 117 zákona č. 50/1976 Sb., v platném znění*“ a nahrazuje se textem: „*příslušný podle § 13 odst. 1 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění*“, a ve zbytku bylo napadené rozhodnutí o zamítnutí návrhu stěžovatelů na vydání dodatečného povolení stavby nazvané „Zpevněná vydlážděná plocha na pozemku p. č. 1300, k. ú. Telnice u Brna“ potvrzeno. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že je jednoznačně prokázáno, že podle schváleného územního plánu Obce Telnice z roku 2002 je přes pozemek p. č. 1300 plánována místní komunikace navazující na stávající obslužnou komunikaci na pozemku p. č. 1339/1 ve vlastnictví Obce Telnice u Brna. Pokud jde o zpevněnou vydlážděnou plochu, kterou vybudovali stěžovatelé na pozemku p. č. 1300, v žádném případě se nejedná o stavbu dopravní s ohledem na její technické parametry, tedy o stavbu, která by splňovala parametry stavby pozemní komunikace, jež má sloužit 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. Uvedená stavba má vysloveně charakter stavby pozemní, nikoliv dopravní, která evidentně slouží k soukromým účelům, a to k příjezdu k nemovitosti

stěžovatelů, k parkování automobilů a jako chodník. Krajský úřad postupoval při vydání napadeného rozhodnutí v souladu s předchozím zrušujícím rozsudkem krajského soudu v dané věci ze dne 24. 6. 2010, č. j. 30 Ca 124/2008-54, kdyže v jeho odůvodnění vypořádal s tím, proč je stavba zpevněné plochy v rozporu s územním plánem.

Proti tomuto rozsudku podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedli, že krajský soud se vůbec nezabýval jejich argumenty obsaženými v žalobě, které sice detailně v odůvodnění rozsudku zmínil, nicméně dostatečně anebo vůbec na ně nereagoval a v podstatě se s nimi nevypořádal. Stěžovatelé proto považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný a dostatečně neodůvodněný. Skutkové a právní úvahy krajského soudu o meritu věci jsou obsaženy v podstatě ani ne na jedné straně (str. 16), byť rozsudek obsahuje celkem 17 stran, přičemž veškerý další obsah se zcela zbytečně a nepřipustně soustřeďuje na podrobný popis předchozího řízení a všech doposud vznesených argumentů, aniž by se s nimi krajský soud dostatečně vypořádal. Operuje-li krajský soud s pojmy dopravní a pozemní stavba, na nichž staví v podstatě jediný důvod pro zamítnutí žaloby, přičemž argumentuje tím, že předmětná stavba má charakter stavby pozemní a nikoliv dopravní, není z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, z čeho ve svých úvahách a z jakých právních předpisů při diferenciaci staveb na stavby pozemní a dopravní vycházel. Pojem dopravní stavby obsahuje kupříkladu již v názvu vyhláška č. 146/2008 Sb., která podle jejího obsahu považuje za dopravní stavby nejen stavby dálnic a silnic, ale i stavby místních komunikací, a dokonce i veřejně přístupné účelové komunikace, tzn. všechny kategorie pozemních komunikací tak, jak jsou upraveny v ust. § 2 zákona č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Proto mají stěžovatelé důvodně za to, že do množiny dopravních staveb spadají i účelové komunikace. Podle jejich názoru může být předmětná stavba svými parametry účelovou komunikací, a tedy i dopravní stavbou. V souladu s konstantní judikaturou se účelovou komunikací stává příslušná část pozemku přímo ze zákona, pokud je využívána jako dopravní cesta pro vozidla a chodce a 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. Účelovými komunikacemi jsou tak typicky dopravně méně významné komunikace v obcích, lesní a polní cesty, komunikace v chatových osadách apod. Účelová komunikace nemusí být nijak zpevněná a postačí, je-li znatelná v terénu. Nemusí-li být účelová komunikace nijak zpevněná, tím spíše může být účelovou komunikací předmětná stavba – zpevněná plocha s tím, že zákon žádné další zvláštní technické ani jiné parametry účelové komunikace nestanovuje. V této souvislosti však z rozsudku vůbec není zřejmé, jaké konkrétní technické parametry stavby má krajský soud na mysli, poněvadž tuto úvahu, že v případě stavby se nemůže jednat o stavbu dopravní s ohledem na její technické parametry (str. 16 odst. 5 rozsudku) nijak nevysvětluje. Skutečnost, že předmětná stavba může nadále sloužit jako účelová komunikace ve smyslu ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích, je tudíž zcela zřejmá a ani krajský soud tuto skutečnost ve svých úvahách nevyvrátil, dokonce se jí vůbec nezabýval. Krajský soud se tedy mýlí v tom, pokud jako svůj hlavní a v podstatě jediný argument k zamítnutí žaloby uvedl, že „pokud jde o „zpevněnou a vydlážděnou plochu“, kterou vybudovali žalobcové na pozemku p. č. 1300, v žádném případě se nejedná o dopravní stavbu s ohledem na technické parametry předmětné zpevněné plochy, tedy o stavbu, která by splňovala parametry stavby pozemní komunikace, jež má sloužit ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.“ Odvozuje-li krajský soud v navazující větě charakter předmětné stavby jako stavby pozemní z toho, že evidentně slouží k soukromým účelům, lze dodat, že stavba slouží ve prospěch stěžovatelů především z toho důvodu, že v dané lokalitě žádné další nemovitosti, a potažmo další potenciální uživatelé předmětné stavby, dosud nejsou. To však neznamená, že by v budoucnu nemohli předmětnou stavbu užívat, a už vůbec z toho nelze vyvodit závěr, že nemůže v budoucnu sloužit jako veřejně přístupná účelová

pokračování

komunikace ke spojení s ostatními nemovitostmi. O možnosti, že stavba může sloužit k veřejným účelům, svědčí i fakt, že není oplocena. Podle stěžovatelů rozsudek trpí nesrozumitelností i nedostatkem důvodů majícími za následek jeho nepřezkoumatelnost. Dále stěžovatelé spatřují jeho nezákonnost v tom, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, že v případě stavby se nemůže jednat o stavbu dopravní s ohledem na její technické parametry. S ohledem na výše uvedené stěžovatelé navrhli, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti označil stížní námitky za nedůvodné s tím, že napadený rozsudek považuje za správný. Z obsahu žádosti o dodatečné povolení stavby, ani z předložené projektové dokumentace, nevyplývá, že by předmětná stavba byla stavbou veřejně přístupnou, kterou by veřejnost mohla užívat jako přístup či příjezd ke svým pozemkům a kterou by tudíž bylo možné z hlediska stavebně technického provedení a účelu jejího užívání charakterizovat jako stavbu veřejné účelové komunikace. Z uvedeného důvodu je předmětná stavba realizovaná v rozporu s platným územním plánem obce Telnice u Brna, neboť z hlediska jejího účelu a stavebně technického provedení není stavbou veřejné účelové komunikace, jak tvrdí stěžovatelé. Toto jejich tvrzení je v přímém rozporu s obsahem jimi podané žádosti o dodatečné povolení, kde je charakter a účel stavby jako zpevněné plochy jednoznačně označen. Na základě výše uvedených skutečností se krajský úřad zcela ztotožnil s názorem stavebního úřadu, že předmětná stavba je realizovaná v rozporu s celkovou koncepcí územního plánování v dané lokalitě, neboť schválená územně plánovací dokumentace Obce Telnice u Brna v tomto území předpokládá umístění zpevněné účelové komunikace sloužící veřejnosti jako přístup a příjezd k navrženým rozvojovým plochám bydlení venkovského typu, což předmětná stavba zpevněné plochy svým účelem a stavebně technickým provedením nesplňuje. Ze shora uvedených důvodů krajský úřad navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ve stěžejní stížní námitce vyjadřují stěžovatelé nesouhlas s tím, jak krajský soud posoudil právní otázku týkající se charakteru předmětné stavby a souladu jejího umístění s územním plánem Obce Telnice u Brna.

Podle ust. § 129 odst. 1 písm. b), odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) nařídí stavební úřad 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. Stavbu 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. 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.

Jak vyplývá z citované právní úpravy, k tomu, aby mohla být stavba prováděná nebo provedená bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním dodatečně povolena, je třeba prokázat splnění všech podmínek uvedených v ust. § 129 odst. 2 stavebního zákona.

V daném případě stěžovatelé postavili bez stavebního povolení stavbu „zpevněná vydlážděná plocha“, a to na pozemku p. č. 1300 v k. ú. Telnice u Brna, který je v jejich vlastnictví. Po zahájení řízení o odstranění stavby podali dne 11. 9. 2007 žádost o dodatečné povolení uvedené stavby. Tuto žádost stavební úřad zamítl z důvodu, že stavba je v rozporu s veřejným zájmem, který stavební úřad spatřoval zejména ve způsobu jejího využití k soukromým účelům (příjezd, parkování a chodník) přesto, že navazuje přímo na veřejné prostranství a tvoří v katastru Obce Telnice u Brna jediný přístup k rozvojovým plochám v návrhové ploše určené pro bydlení venkovského typu. Podle názoru stavebního úřadu je ve veřejném zájmu, aby tato plocha byla veřejnosti přístupná a zajišťovala přístup k jednotlivým řadům inženýrských sítí, bez nichž není možné v rozvojových plochách umístit stavby. Dále je podle stavebního úřadu předmětná stavba v rozporu i se schváleným územním plánem Obce Telnice u Brna (vyhláška č. 06/2002), a to zejména s jeho funkčními plochami v dané lokalitě, určenými zčásti pro samostatné zahrady a sady, kde je tato stavba nepřipustná, a zčásti pro obslužnou komunikaci a parkoviště, neboť vzhledem k jejím technickým parametrům není ani komunikací ani veřejným parkovištěm. Rovněž krajský úřad v rozhodnutí o odvolání stěžovatelů dospěl k závěru, že předmětná stavba je umístěna v rozporu se schváleným územním plánem Obce Telnice u Brna, neboť v tomto území má být umístěna zpevněná účelová komunikace sloužící veřejnosti jako přístup a příjezd k navrženým rozvojovým plochám bydlení venkovského typu, což předmětná stavba zpevněné plochy svým účelem a stavebně technickým provedením nespĺňuje.

V dané věci je nesporné, že přes pozemek stěžovatelů p. č. 1300 v k. ú. Telnice u Brna vede veřejně přístupná účelová komunikace. V grafické části (výkres č. 7 – návrh dopravy) schváleného územního plánu Obce Telnice u Brna (vyhláška č. 06/2002) je v dané lokalitě zobrazen stávající stav zpevněné obslužné a účelové komunikace, která vede mimo jiné i přes pozemek p. č. 1300 v k. ú. Telnice u Brna. Za tímto pozemkem je pak tato účelová komunikace zobrazena jako výhledová (navržená) komunikace, která bude zajišťovat přístup a příjezd do návrhové lokality bytové zástavby. Podle kopie katastrální mapy, která je součástí správního spisu, je v daném území zpevněná účelová komunikace (p. č. 1339/1 – ostatní plocha) ve vlastnictví Obce Telnice u Brna, která končí na hranici pozemku p. č. 1300.

Obecné technické požadavky pro stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací jsou upraveny ve vyhlášce č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Podle ust. § 16 citované vyhlášky je při přípravě staveb, výstavbě komunikací a jejich stavebních úpravách nutno postupovat podle zvláštních předpisů a závazných českých technických norem uvedených v příloze této vyhlášky. Rozsah a obsah projektové dokumentace pro stavby veřejně přístupných účelových komunikací pak stanoví vyhláška č. 146/2008 Sb., na kterou poukazovali stěžovatelé. Nejvyšší správní soud se sice ztotožňuje se stěžovateli v tom, že za dopravní stavby je nutno považovat nejen stavby dálnic, silnic a místních komunikací, ale i veřejně přístupných účelových komunikací, ale stavbu zpevněné vydlážděné plochy vybudované stěžovateli nelze považovat za stavbu zpevněné veřejně přístupné účelové komunikace, tj. za stavbu dopravní, protože nespĺňuje technické požadavky uvedené v ust. § 16 a násl. citované vyhlášky. Navíc je třeba poukázat i na to, že pro stavbu veřejně přístupné účelové komunikace je speciálním stavebním úřadem příslušný silniční správní úřad, přičemž působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Pokud tedy stěžovatelé chtěli i

pokračování

na vlastní náklady vybudovat dopravní stavbu, pak by byl k vydání stavebního povolení věcně příslušným Městský úřad Šlapanice a nikoliv Obecní úřad Sokolnice, jenž rozhodoval o žádosti stěžovatelů o dodatečném povolení stavby. Z uvedených skutečností je zřejmé, že stavba zpevněné vydlážděné plochy je v rozporu s územním plánem Obce Telnice u Brna, který na předmětném pozemku počítá s umístěním zpevněné veřejně přístupné účelové komunikace. Vzhledem k tomu, že nebyla splněna podmínka pro dodatečné povolení stavby stanovená v ust. § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neměl stavební úřad jinou možnost než žádost stěžovatelů zamítnout. Závěr krajského soudu o zákonnosti postupu stavebního úřadu i krajského úřadu je proto věcně správný.

V souvislosti s výše uvedenou stížní námitkou stěžovatelé namítali také nepřezkoumatelnost rozsudku pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, která podle nich spočívala v tom, že krajský soud se nezabýval všemi jejich argumenty obsaženými v žalobě.

Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25), s tímto stížním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy věc bude správními soudy pravomocně rozhodnuta, což není v zájmu ani účastníků řízení, protože jako nositelé veřejných subjektivních práv je jejich základním právem, aby věc byla projednána bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), resp. v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), a ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení. Přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých námitek dílčích a souvisejících.

Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud se zabýval stěžejní námitkou stěžovatelů, a to že předmětná stavba je podle jejich názoru v souladu s územním plánem Obce Telnice u Brna. Lze sice souhlasit se stěžovateli, že právní posouzení obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku je v poměru k jeho konstatační části velmi stručné, ale Nejvyšší správní soud se zřetelem na shora uvedené dospěl k závěru, že absence výslovného posouzení dílčích stížních námitek, které souvisely s námitkou stěžejní, za situace, kdy krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stavba zpevněné vydlážděné plochy je v rozporu s územním plánem, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů. Tato námitka stěžovatelů je proto nedůvodná.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi,

který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelé v řízení úspěch neměli a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 13. prosince 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu