



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **R. M.**, zast. JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem v Karlových Varech, Polská 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem v Karlových Varech, Závodní 353/88, **za účasti osoby zúčastněné na řízení**: Statutární město Karlovy Vary, se sídlem v Karlových Varech, Moskevská 21/2035, zast. Mgr. Pavlem Grünerem, advokátem se sídlem v Karlových Varech, Moskevská 980/28, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2014, č. j. 57 A 6/2013 - 131,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2014, č. j. 57 A 6/2013 - 131, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Shora uvedeným rozsudkem zamítl Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobu žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2012, č. j. 755/SÚ/12-7, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 18. 7. 2012, č. j. 9564/SÚ/12/Ko; tímto byla zamítnuta žádost o dodatečné povolení stavby „Nahrazení závory samostatně uzamykatelnou bránou“ Karlovy Vary, Doubí, na pozemku č. 570/1 v katastrálním území Doubí u Karlových Var.

I. Podstatný obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje v podstatě shodné námitky, které byly předmětem žaloby. Zejména namítá nesprávné právní hodnocení charakteru pozemní komunikace na pozemku parc. č. 570/1 v k. ú. Doubí u Karlových Var. Nesouhlasí se skutkovými závěry krajského soudu a dotčených orgánů I. a II. stupně, když tyto orgány shodně uvádějí, že předmětná pozemní komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon pozemních komunikací“). Existence veřejně přístupné účelové komunikace na tomto pozemku je nesprávně dovozována z okolnosti, že tato komunikace zajišťuje jediný možný a neomezený přístup a vjezd do garáží a obytného objektu na pozemcích st. p. č. 501, 49/5, 49/4, 49/2, p. p. č. 382/4 a budovy na tomto pozemku č. p. 261. Stěžovatel v této souvislosti uvádí, že přístup k těmto pozemkům je zajištěn z ulice Studentská, kde je umístěna automatická brána, od níž mají všichni vlastníci těchto nemovitostí ovládací prvky a z ulice Svatošská. Dále podrobně popisuje přístupové alternativy ostatních vlastníků nemovitostí a konstatuje, že nelze souhlasit s argumentací krajského soudu, že jiná alternativa přístupu zajištěna není.

Stěžovatel uvádí, že jedním ze základních znaků veřejně přístupné účelové komunikace je zcela jednoznačně nezbytná komunikační potřeba, která znamená neexistenci komunikační alternativy vlastníků nemovitostí, o nichž je ještě rozumné uvažovat, jak plyne z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 9. 1. 2008, který cituje i krajský soud. Podle názoru stěžovatele výše uvedené neznámá pouze situace, kdy k nemovitostem nevede žádná jiná komunikační alternativa. Umístění stavby dle stěžovatele neznemožňuje vlastníkům výše uvedených nemovitostí přístup k jejich nemovitostem, který mají nadále zajištěn z ulice Studentská, kde je umístěna automatická závara, ke které mají ovládací prvky. Umístění předmětné stavby nadále zachovává přístup k výše uvedeným nemovitostem způsobem, o němž je rozumné ještě uvažovat ve smyslu judikatury Ústavního soudu. Z vyjádření dotčených orgánů I. a II. stupně nikde nevyplývá, že by pozemní komunikace na pozemku parc. č. 570/1 měla zajišťovat komunikační potřebu předem neomezenému okruhu účastníků, ale pouze stěžovateli a vlastníkům výše uvedených nemovitostí. Není tak dle stěžovatele naplněn podstatný a základní znak pozemní komunikace ve smyslu ustanovení § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích: „*V mezích zvláštních předpisů upravující provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny.*“ Z uvedeného dle stěžovatele zcela jednoznačně vyplývá, že komunikace je sice navržená jako účelová, ale jedná se o neveřejnou účelovou komunikaci ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Je nepochybné, že hlavním účelem této komunikace je zajistit přístup k nemovitostem ve vlastnictví účastníka řízení, resp. osob zúčastněných na řízení a vlastníků nemovitostí výše jmenovaných, přičemž tomuto účelu předmětná stavba v žádném případě nebrání.

Stěžovatel poukazuje na to, že vhodnými alternativami obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu, popřípadě částečného omezení provozu pro předem neomezený počet osob). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality ve vztahu k omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu. Vzhledem k výše uvedenému se stěžovatel nemůže ztotožnit se značně extenzivním výkladem dotčených orgánů I. a II. stupně, že ze skutečnosti, že pozemní komunikace zajišťuje přístup pouze k pozemkům p. č. 49/2, 49/3, 49/4 a 49/5, včetně samotného účastníka řízení a osob zúčastněných na řízení (vlastníci ostatních nemovitostí mají zajištěn alternativní přístup přes jiné komunikace), je nutné vyvodit závěr, že se jedná o pozemní komunikaci, která by byla určena k užívání předem neomezenému okruhu účastníků a z tohoto důvodu se jedná o veřejně přístupnou komunikaci ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatel je proto toho názoru, že zamítavá stanoviska dotčených orgánů obou stupňů spočívají na nesprávném posouzení věci o existenci veřejně přístupné účelové komunikaci na pozemku parc. č. 570/1 na základě výše uvedeného důvodu a krajský soud po právní stránce věc nesprávně zhodnotil, když nepřihlédl k stěžovatelovým argumentům a k jím předloženým důkazům svědčícím o opak.

pokračování

Stěžovatel dále namítá, že předpokladem pro zjištění existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. 570/1 je souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním; v této souvislosti již v odvolacím řízení uvedl, že k veřejnému užívání nedal nikdy souhlas. Stěžovatel je toho názoru, že dotčené orgány I. a II. stupně a ani krajský soud v napadeném rozsudku se žádným způsobem nevypořádaly s jeho námitkou, že v ulici Svatošská byla původní závora správními orgány povolena, a to takovým způsobem, který vylučuje, že by vlastník a jeho právní předchůdce dal k veřejnému užívání souhlas, byť i jen konkludentní; sám dotčený orgán I. stupně ve svém vyjádření ze dne 25. 7. 2001 výslovně uvedl: „*Dopravní komunikace bude zařazena jako účelová komunikace. Závora pro uzavření účelové komunikace musí být řešena tak, aby nebyl znemožněn ani omezen přístup a vjezd do garáží u obytného domu na st. p. 501, 49/5, 49/4, 49/2 a p. p. č. 382/4.*“ Je tak zcela zřejmé, že dotčený orgán I. stupně při vydání závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) k územnímu rozhodnutí o umístění stavby bytového domu na pozemku parc. č. 50/2 sice zařadil komunikaci jako účelovou, avšak nikoliv jako veřejnou účelovou komunikaci ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Z vyjádření dotčeného orgánu I. stupně č. j. OD/1452/OI/Kůs-280 ze dne 25. 7. 2001 (závazné stanovisko k územnímu rozhodnutí o umístění stavby bytového domu na pozemku par. č. 50/2) plyne naopak závěr, že tento silniční správní orgán považuje pozemní komunikaci za účelovou neveřejnou ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 zákona.

Nelze totiž pominout, že na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací (dálnice, silnice, místní komunikace) se účelová komunikace do kategorie komunikací nezařazuje správním rozhodnutím silničního správního úřadu. S touto námitkou stěžovatele se dotčené orgány I. a II. stupně v odůvodnění svých stanovisek vůbec nevypořádaly. Stěžovatel konstatuje, že pokud k této otázce krajský soud argumentuje ustanovením § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích s tím, že toto ustanovení neumožňuje umístění jakékoliv překážky na komunikaci s výjimkou povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky, je na místě uvést, že to byl právě příslušný orgán Policie ČR, který souhlasil dne 3. 9. 2009 s dopravním řešením osazení uzamykatelné brány u vjezdu k bytovému domu č. p. 436 v Karlových Varech, ul. Studentská a s nahrazením závory oplocením s uzamykatelnou bránou (viz stanovisko pod č. j. KRPK-27036/ČJ-2009-030307). Rovněž tedy ve smyslu ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nic nebránilo stanovení výjimky ohledně umístění překážky na pozemní komunikaci. Rovněž tuto skutečnost uváděl stěžovatel několikrát v průběhu správního řízení. Jediná instituce, která tak brání dodatečnému povolení brány, je silniční správní orgán, ať už u orgánu I. stupně, či u orgánu II. stupně (viz zejména stanovisko ze dne 29. 10. 2012). Jeho stanovisko je ovšem neoprávněně přeceňováno, neboť toto stanovisko nerespektuje veškeré skutečnosti, které uvádí stěžovatel, nerespektuje již zkolaudovanou závoru, nezohledňuje a pomíjí stanovisko příslušného orgánu Policie České republiky pod č. j. KRPK-27036/ČJ-2009-030307, vychází pouze z územního rozhodnutí a nevšímá si ani předešlého stanoviska ze dne 25. 7. 2001, když od té doby se nic na místě samém nezměnilo.

Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí ztotožnil s názorem stavebního úřadu v tom, že je třeba zajistit plný a oboustranný provoz jak pro pěší, tak pro motorová vozidla po pozemní komunikaci na pozemku parc. č. 570/1, čemuž předmětná stavba brání, a proto nelze s jejím dodatečným povolením souhlasit. Žalovaný se tak vůbec nevypořádal s námitkou stěžovatele, že takový provoz na této komunikaci je v rozporu s požadavkem stanoveným vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a to jmenovitě ustanovením § 22 odst. 1: „*Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu, je 12m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 10,5 m.*“ Tento prováděcí předpis totiž stanoví obecné požadavky na využívání území při vymezení pozemků a ploch, při stanovování podmínek jejich využití a umístění staveb

na nich a jakékoliv rozhodnutí musí tyto požadavky respektovat. Požadavek stavebního úřadu uvedený ve vydaném územním rozhodnutí, který stanovuje, že bude zachováno komunikační propojení ulic Svatošská a Studentská, je nutné z těchto důvodů vykládat restriktivně a v souladu s ustanovením § 22 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na znění poslední věty ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích: „*Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.*“ Tímto zvláštním předpisem je zcela jednoznačně i výše uvedená vyhláška.

Ačkoliv žalovaný ve svém rozhodnutí uvádí, že vydané stavební povolení a kolaudační rozhodnutí bylo vydáno za účinnosti tehdejších právních předpisů, nelze pominout, že rozhodování žalovaného a stavebního úřadu o dodatečném povolení předmětné stavby bylo činěno za účinnosti vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, kterou musí správní orgány respektovat. Krajský soud tak rovněž pochybil, když se s názorem žalovaného o neaplikovatelnosti této vyhlášky ztotožnil. Z předložených důkazů jasně vyplývá, že šířka pozemní komunikace sjezdu do ulice Svatošská a Studentská je pouze 6 m, přičemž v takovém případě nelze podle výše uvedené vyhlášky (požadavek min. 10,5 m) účinné v době rozhodování žalovaného a v době vydání závazného stanoviska umožnit ani jednosměrný provoz motorových vozidel, který by znamenal propojení těchto dvou ulic pro blíže neurčený okruh účastníků silničního provozu. To, že předmětná vyhláška byla účinná v době rozhodování stavebního úřadu, je mj. patrné již z výzvy stavebního úřadu pod č. j. SÚ/16656/08/Ing. Dou-330 ze dne 21. 1. 2009, kdy byl stěžovatel vyzván k nápravě. Argumentace ohledně neúčinnosti předmětné vyhlášky je tedy lichá.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a nadále setrvává na svých závěrech učiněných ve vyjádření k žalobě a v žalobou napadeném rozhodnutí.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření uvedla, že je nepochybné, že se v případě komunikace jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, kdy posuzovaná komunikace naplňuje rovněž kritéria definovaná v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, tj. byl dán, byť konkludentně předchozím vlastníkem, souhlas s omezením vlastnického práva k pozemku parc. č. 570/1, a je zde naplněna podmínka komunikační nezbytnosti a posuzovaný přístup přes komunikaci není upraven soukromoprávním institutem.

Pokud jde o souhlas s omezením vlastnického práva k předmětnému pozemku parc. č. 570/1, pak existenci tohoto souhlasu potvrzuje jednak konstatování obsažené ve změně závazného stanoviska ze dne 29. 10. 2013, vydané Krajským úřadem pro Karlovarský kraj, odborem dopravy a silničního hospodářství, ve kterém je rovněž odkázáno na územní rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary, stavebního úřadu, ze dne 30. 9. 2003, ve kterém byla stavba dotčeného bytového domu povolena mj. pod podmínkou zajištění komunikačního propojení ulic Studentská a Svatošská.

Osoba zúčastněná na řízení má za to, že již z takto formulované podmínky zajištění komunikačního propojení logicky vyplývá, že komunikace je jednak veřejně přístupná a účelová,

pokračování

a také, že je v případě této komunikace naplněna podmínka tzv. nezbytné komunikační potřeby. Stavební úřad tedy rozhodoval o komunikaci jako o veřejně přístupné účelové komunikaci, kdy z logiky věci vyplývá, že propojení ulic Studentská a Svatošská má sloužit především veřejnosti jako takové. Takovéto účelové určení komunikace je nicméně dáno také historicky, jelikož komunikace v minulosti sloužila početnému obyvatelstvu, které v dané oblasti bydlí a které komunikaci, do doby postavení pevné překážky, užívalo jako spojnicí s hlavní ulicí Studentská, kde se nachází hned několik objektů občanské vybavenosti - restaurace (v současné době dvě), prodejna potravin, pošta, zastávka MHD apod. Opakovaná vyjádření stěžovatele o tom, že komunikace „byla po dlouhou dobu užívána ke zkrácení cesty k zastávce MHD“ je tak třeba označit za účelově zjednodušující a neodpovídající reálnému stavu. Stěžovatel naopak nepřímým zájem veřejnosti na užívání komunikace potvrdil, když konstatoval, že zpřístupněním komunikace blíže neurčenému okruhu osob z řad veřejnosti by byla tato komunikace veřejností využívána natolik intenzivně, že by došlo k provozu značnému až do té míry, že by jej bylo možné charakterizovat jako „život ohrožující“. Pokud jde o uvažované hledisko existence jiného alternativního přístupu, pak odkazuje na konstatování obsažené v posouzení existence alternativního přístupu v rozsudku, kdy soud uzavřel, že s ohledem na skutečnost, že k pozemkům parc. č. 49/2, č. 49/3, č. 49/4 a č. 49/5 a stavbám na těchto pozemcích umístěných není možný jiný přístup, nežli přístup po komunikaci, pak je zcela jednoznačné, že v tomto případě žádná jiná alternativa přístupu neexistuje. S ohledem na výše uvedené osoba zúčastněná na řízení nespaturuje procesní vady v postupu stavebního úřadu a žalovaného a ani nesoulad požadavku na veřejném užívání komunikace s ostatními právními předpisy.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přípustná a jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, 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 správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že stěžovatel a další osoby, které stěžovatel na základě plné moci zastupoval, podaly dne 25. 6. 2012 žádost o dodatečné povolení stavby „Nahrazení závory samostatně uzamykatelnou bránou“.

Dne 18. 7. 2013 Magistrát města Karlovy Vary jako stavební úřad tuto žádost zamítl z důvodu existence nesouhlasného stanoviska Magistrátu města Karlovy Vary, odboru dopravy, když uvedl, že toto stanovisko je závazným stanoviskem dle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu, učiněné správním orgánem na základě zákona a znemožňuje mu žádosti vyhovět. Odbor dopravy ve svém nesouhlasném závazném stanovisku uvedl, že oplocení s uzamykatelnou brankou neřeší neomezený přístup a vjezd do garáží a obytného objektu na st. p. č. 501, 49/5, 49/4 a p. p. č. 382/4. Dotčená pozemní komunikace na p. p. č. 570/1 v k. ú. Doubí u Karlových Var naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace dané zákonem. Posuzovaná účelová komunikace 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 pozemky.“

Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal stěžovatel dne 7. 8. 2012 odvolání. Odvolací orgán požádal podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska opatřením o to, aby tento správní orgán v přezkumném řízení dle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu rozhodl o potvrzení nebo změně tohoto závazného stanoviska. Tento správní orgán v podstatných částech obsah závazného stanoviska potvrdil.

Krajský úřad Karlovarského kraje proto odvolání zamítl a rozhodnutí prvostupňového orgánu potvrdil, když v odůvodnění mimo jiné uvedl, že stěžovatel své odvolání směřuje zejména proti nesouhlasnému stanovisku odboru dopravy Magistrátu města Karlovy Vary, které mu nepřísluší dle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu přezkoumávat.

Odvolací orgán tak neshledal, že je stavba v souladu s požadavky ustanovení § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, neboť stavba je dle závazného stanoviska v rozporu s veřejným zájmem, a to v rozporu s požadavky ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to tím, že stěžovatel omezil veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu podal stěžovatel dne 25. 1. 2013 žalobu, v níž rozporoval hodnocení charakteru pozemní komunikace, namítal procesní vady v postupu správních orgánů a nesoulad požadavku na veřejné užívání pozemní komunikace s ostatními právními předpisy. Krajský soud stěžovateli žalobu zamítl s tím, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť jsou naplněny všechny podmínky, mimo jiné i existence nutné a nenahraditelné komunikační potřeby

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost.

Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí vydané dle ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona, tj. rozhodnutí, kterým nebyla stavba dodatečně povolena. Podle uvedeného ustanovení lze stavbu dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník mimo jiné prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. To dle správních orgánů stěžovatel nesplnil, když porušil ustanovení zákona o pozemních komunikacích týkající se veřejně přístupné účelové komunikace.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel napadal rozsudek krajského soudu mimo jiné i z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů i pro jeho nesrozumitelnost. Touto námitkou se Nejvyšší správní soud zabýval nejdříve, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážít důvodnost konkrétních kasačních námitek. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se již Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), podle něhož za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, k té se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, v němž uvedl,

pokračování

že „[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130 (publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS), či v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78 (publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž krajský soud opomene přezkoumat byť jen jednu ze žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Z judikatury zdejšího soudu však plyne též skutečnost, že „o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59).

Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke svým dřívějším judikatorním závěrům konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou. Soud se tedy v odůvodnění svého rozsudku musí plně věcně vypořádat se všemi žalobními námitkami, ledaže by to bylo vzhledem k výsledku řízení nadbytečné (v tomto směru viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, kterou nadto namítal stěžovatel pouze v obecné rovině, v napadeném rozsudku soudu neshledal.

Hlavní námitka stěžovatele se týká posouzení, zda předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích či účelovou komunikací neveřejnou dle ustanovení § 7 odst. 2 zákona.

Nejvyšší správní soud stran otázky charakteru komunikace konstatuje, že při rozlišení mezi veřejně přístupnou účelovou komunikací a účelovou komunikací neveřejnou je nutno vycházet z ust. § 7 odst. 1 a 2 z zákona o pozemních komunikacích. Podle ustanovení § 7 odst. 1 cit. zákona o je účelová komunikace 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. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena. Dle odstavce druhého je účelovou komunikací 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.

Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, mimo jiné konstatoval: „Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona

a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavněkonformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenabraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proportionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“. Z uvedeného nálezu vyplývá mimo jiné i nutná podmínka pro to, aby se mohlo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, a to souhlas vlastníka pozemku s užíváním komunikace. Jak vyplývá z dosavadní soudní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, etc.), zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání.

Souhlas se vznikem účelové komunikace tedy může vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně. Pokud tedy vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, platí, že jeho souhlas byl dán. Jak uvedl zdejší soud např. v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, „jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.“

Jsou-li splněny další podmínky, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace podle ustanovení § 19 odst. 1 silničního zákona. Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů.“ (cit. Staša J.: Veřejné užívání. in: Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 325 – 326). Takový účinek pak nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný z www.nsoud.cz). Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.

pokračování

Jak již bylo uvedeno výše, je vedle nezbytného souhlasu vlastníka podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku, též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“ (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251) a vedle nezbytné komunikační potřeby stanovily v judikatuře též podmínku dlouhodobého užívání pozemku jakožto veřejné komunikace („Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastnickým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou.“, srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož „okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou.“ (Boh. A 10130/32).

Lze konstatovat, že podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. Existují-li tedy jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Má-li totiž ten, kdo účelovou komunikaci využívá, možnost jiného přístupu, byť méně komfortního, nicméně ještě postačujícího, není tu naléhavá komunikační potřeba, a tudíž ani právo obecného užívání účelové komunikace.

V projednávaném případě krajský soud na základě jediné věty obsažené v žalobě, kde stěžovatel uvedl, že „pozemní komunikace na pozemku č. 570/1 ve vlastnictví žalobců tak zajišťuje jediný možný přístup k vlastníkům garážím na pozemcích parc. č. 49/5, 49/4, 49/3 a 49/2“ dospěl k závěru, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť je naplněna i podmínka druhá. Není-li totiž k pozemkům č. 49/5, 49/4, 49/3 a 49/2, resp. stavbám na nich, možný jiný přístup, než po předmětné komunikaci, je nezbytné uzavřít, že k těmto nemovitostem neexistuje jiná alternativa přístupu. Se závěrem krajského soudu, k němuž stran naplnění druhé podmínky, tj. existence nezbytné komunikační potřeby, však nelze souhlasit.

Jak vyplývá z předloženého spisu, předmětný pozemek - komunikace na pozemku č. 570/1, zajišťující jediný možný přístup ke garážím, je spojnicí mezi ulicí Svatošskou a Studentskou. Jedná se tedy o pozemek (dvůr s parkovištěm), který spojuje dvě ulice, od kterých je přístup k předmětným garážím, které se nacházejí cca uprostřed dvora. Jedná se tedy o dva přístupy, z každé strany spojovací komunikace. Pokud se tedy zamezí v přístupu z jedné strany, zde branou na příjezdu ze Svatošské ulice, zbývá ještě jeden komunikační kanál, a to přístup z ulice Studentské. Účelová komunikace na pozemku č. 570/1 sice skutečně zajišťuje jediný možný přístup vlastníkům ke garážím (umístěných uprostřed účelové komunikace) na pozemcích parc. č. 49/5, 49/4, 49/3 a 49/2, nicméně z této skutečnosti nelze vyvodit závěr, jak učinil krajský soud, že pokud bude zamezeno vstupu/vjezdu na předmětnou komunikaci z jedné strany, nebude již k uvedeným garážím jiný přístup. To plyne z charakteru komunikace jakožto spojnice (*latinsky* comunicare znamená communem redere = učinit společným), která v tomto případě spojuje dvě ulice, a proto je na ni přístup ze dvou stran. Přestože bude zamezen (uzamykatelnou

branou) vjezd ke garážím přes předmětnou komunikaci (dvůr) z ulice Svatošská, bude ke garážím zachován přístup přes tu samou komunikaci, ale z opačné strany, tedy z ulice Studentské přes závoru, ke které mají dotčení vlastníci ovládací prvky. Omezení závorou a příjezdem pouze z jedné strany k předmětným garážím je sice pro vlastníky garáží méně komfortní, nicméně pořád ještě lze tímto způsobem dosáhnout požadovaného cíle, a to přístupu k jejich nemovitostem, a to způsobem, o kterém je ještě možné rozumně uvažovat bez nadměrného omezení vlastnického práva vlastníků předmětné komunikace.

Lze tedy shrnout, že majitelé garáží k nim mají možnost příjezdu minimálně přes závoru z ulice Studentské a možnost přístupu pěšky z té samé ulice, případně i přes nově postavenou bránu z ulice Svatošská. Na základě uvedených skutečností, které jsou obsahem spisu, nelze dovodit, že se ve věci stěžovatele jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, na kterou nelze dle ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích umístit pevnou překážku, což by bylo v rozporu veřejným zájmem dle ustanovení § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona a stavba by nemohla být dodatečně povolena.

Krajský soud se možností přístupu (jak automobilem či pěšky) na ostatní v závazném stanovisku vyčtené pozemky (st. p. č. 501 a p. p. č. 382/4.) nezabýval (resp. pouze mylně uvedl, že stěžovatel zpochybnil skutkový stav předestřený žalovaným pouze ohledně garáží, což vzhledem k tvrzením uvedeným např. na straně č. 4 žaloby neodpovídá skutečnosti. K předmětným garážím alternativní přístup existuje a nelze se tak ztotožnit s názorem krajského soudu, že po realizaci brány na přístupu z ulice Svatošská se již nebude možné k nim jinak dostat, když zůstává možnost přístupu přes závoru z ulice Studentské. Vzhledem k tomu, že závory (zbudované v roce 2005) zde byly do stavby brány z obou stran předmětného pozemku a nebránily přístupu ke garážím (vlastníci garáží mají ovládací prvky), lze usuzovat, že pozemek nebyl dlouhodobě používán širokou veřejností jako veřejně přístupná účelová komunikace pro automobilovou dopravu, protože již od roku 2005 takto používána být nemohla. To však nevylučuje, že byla užívána jako účelová komunikace pro pěší a cyklisty. Lze tak konstatovat, že je nutno rozlišit přístup (pěší) a vjezd, resp. průjezd. Tyto úvahy však krajský soud nebral v potaz.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že předmětem sporu je a může být pouze skutečnost, zda z ulice Svatošská přes uvedený pozemek je či není přístup na pozemky, resp. stavby na nich umístěné uvnitř dvora. Není tedy podstatné, zda instalace brány na vstupu z ulice Svatošská případně zamezuje průchodu přes uvedený pozemek pro pěší a cyklisty na ulici Studentskou. Právo na zkrácení cesty přes soukromý pozemek nelze nárokovat, neboť zde není dána nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba, přitom předmětné ulice jsou spojeny jinou veřejnou a veřejně přístupnou komunikací, a to v nedaleké blízkosti.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní závěry, které krajský soud učinil stran naplnění komunikační nutnosti, jsou chybné a krajský soud bude povinen opětovně přezkoumat rozhodnutí správních orgánů, včetně závazného stanoviska a jeho potvrzení nadřízeným orgánem, neboť ohledně předmětných garáží neexistuje nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba, když existuje alternativní přístup, a nelze proto toliko na základě této skutečnosti prohlásit, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, kterou nelze přehradit pevnou překážkou, a na základě toho deklarovat porušení veřejného zájmu, v důsledku čehož nelze stavbu dodatečně povolit.

pokračování

Nejvyšší správní soud se zabýval i dalšími samostatnými námitkami stěžovatele, které vznesl v kasační stížnosti. Na rozdíl od výše uvedené klíčové námitky stěžovatele, však tyto námitky důvodnými neshledal.

Ohledně námitky týkající se procesního postavení ostatních vlastníků předmětného pozemku zdejší soud konstatuje, že skutečnost, že tito nebyli zahrnuti mezi účastníky správního řízení, by byla případně předmětem řízení o žalobě, kterou by museli podat tito vlastníci samostatně, stěžovatel se nemůže za jiné domáhat jejich účastenství v řízení. Jak již uvedl krajský soud, ustanovení § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. stanoví právo namítat zkrácení svých práv a nikoliv práv jiných osob. K námitce stěžovatele týkající se rozporu s ustanovením § 22 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území („*Nejmenší šířka veřejného prostranství, jebož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu, je 12 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 10,5 m.*“), zdejší soud souhlasí s názorem krajského soudu, který se ztotožnil s argumentací žalovaného o neaplikovatelnosti této vyhlášky. Je nutno přisvědčit krajskému soudu, že předmětnou vyhlášku nelze aplikovat, začala-li platit dne 1. 1. 2007, tedy až poté, když byl již pozemek veřejného prostranství vymezen.

IV. Závěr a náklady řízení

Protože Krajský soud v Plzni nesprávně posoudil naplnění podmínky nezbytné komunikační potřeby, na jejímž základě dospěl k závěru, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, zatížil tak svůj rozsudek nezákonností, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Nelze tedy než konstatovat, že důvod kasační stížnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl naplněn, proto zdejšímu soudu nezbylo než napadený rozsudek pro tuto vadu zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 1, odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tak bude muset znovu přezkoumat, a to vč. závazného stanoviska, zda pro veřejné užívání předmětné komunikace je naplněna podmínka existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby pro veškeré jednotlivé pozemky a stavby tak, aby předmětná komunikace mohla být považována za veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. K otázce přezkumu závazného stanoviska viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113).

Krajský soud přitom bude vycházet rovněž z přílohových materiálů poskytnutých stěžovatelem, zejména map, fotek a náhledů, z kterých lze dovodit, zda existuje alternativní přístup k ostatním dotčeným pozemkům a stavbám, či nikoli.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. ledna 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu