



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobců: **a) B Z., b) J.U., c) A. U.**, všichni zast. Mgr. Vladimírem Soukupem, advokátem se sídlem Stodolní 835/17, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných: **I) K. H., II) J. D.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2013, č. j. MSK 63193/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce b) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 3. 2015, č. j. 22 A 103/2013 – 74,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Podanou kasační stížností se žalobce b) (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Petřvald ze dne 18. 2. 2013, č. j. MěÚP 846/2013, kterým bylo k žádosti K. H. (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) rozhodnuto podle § 79 a 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), o umístění stavby - plotu na pozemcích parc.č. 5931, 5933, 6441/1 v k.ú. Petřvald u Karviné (dále jen „stavba plotu“).

## I. Vymezení věci

[2] Stěžovatel brojí proti umístění stavby plotu, neboť tato stavba má být dle jeho tvrzení umístěna na veřejně přístupné komunikaci, kterou on i jiní vlastníci sousedních nemovitostí užívali k přístupu a příjezdu ke svým nemovitostem. V podané žalobě namítal, že napadené rozhodnutí je nicotné, nezákonné a nepřezkoumatelné.

[3] Vnitřní rozpornosti rozhodnutí krajský soud nepřisvědčil. Z obsahu a celého kontextu rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí neshledal; izolovaný odstavec, uvádějící opak, byl zjevnou chybnou. Tato chyba byla ostatně opravným rozhodnutím ze dne 27. 11. 2013 odstraněna.

[4] Případné pochybení při doručování napadeného rozhodnutí nemělo žádný vliv. Stěžovatel se s napadeným rozhodnutím seznámil včas a v zákonem stanovené lhůtě proti němu podal i žalobu. Nesprávným doručováním nemohl být proto zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.

[5] Krajský soud zdůraznil, že jakkoli není pochyb o existenci komunikace na jednom z pozemků, na nichž má být realizována stavba plotu, je zároveň třeba podtrhnout, že stěžovatel neprokázal jakýkoliv právní titul k užívání této komunikace.

[6] Dlouhodobost užívání určité komunikace může ve spojení s dalšími právními skutečnostmi vést ke konstituování práv a povinností, ať již dle předpisů veřejnoprávních nebo soukromoprávních. Ve věci je zásadní, že návrhu osoby zúčastněné na řízení na určení neexistence veřejnoprávního institutu veřejně přístupné komunikace bylo pravomocně vyhověno (rozhodnutí ze dne 22. 4. 2010, č. j. MěÚP 1994/2010/Koch), a stěžovatel žádný soukromoprávní titul k užívání příslušné komunikace v řízení nepředložil.

[7] Právní situace je proto taková, že stěžovatel pozemky jako komunikaci užíval bez jakéhokoliv právního důvodu, a proto osoba zúčastněná na řízení neměla žádnou povinnost takovéto užívání strpět. Z jejího pohledu na pozemcích nevázla žádná právní povinnost ve prospěch stěžovatele, a proto mohla naložit se svým vlastnictvím dle svého volného uvážení - tedy kupříkladu (po splnění ostatních zákonných požadavků) postavit na něm plot. Právě optikou absence jakýchkoliv práv stěžovatele k těmto pozemkům je třeba posuzovat všechny námitky, týkající se věci samé.

[8] Věcné námitky fakticky směřují do shora uvedeného rozhodnutí z roku 2010, kterým nebyl sporné komunikaci přiznán status veřejně přístupné komunikace. Namítanou nicotnost tohoto rozhodnutí krajský soud neshledal. Obsahově se jedná o námitky směřující do nedostatečně zjištěného skutkového stavu, což nemůže být důvodem pro vyslovení nicotnosti rozhodnutí. Pravomocné rozhodnutí z roku 2010 je proto v souladu s ustanovením § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řad“), ve znění pozdějších předpisů, závazné pro všechny účastníky a správní orgány; správní orgány proto nepochybily, jestliže z něj v rozhodování v napadené věci vycházely.

[9] Žalovaný správně poukazuje na to, že otázka nezbytnosti komunikace bude mít vliv v případných řízeních o zajištění přístupu k nemovitostem ve vlastnictví stěžovatele, nikoliv však v řízení o umístění stavby plotu. Soud se rovněž ztotožnil se žalovaným v tom, že otázky obslužnosti pozemků ze strany hasičů, záchranné služby apod. jsou věcně zahrnuty ve vypořádání námitky o zamezení přístupu k nemovitostem. Stavba plotu nevyžaduje posouzení napojení na veřejnou dopravní infrastrukturu; užívaná cesta není dle rozhodnutí z roku 2010 součástí

pokračování

veřejné dopravní infrastruktury, takže ji nebylo třeba z tohoto důvodu při posuzování žádosti o umístění stavby plotu zohledňovat.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[10] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Soud sice odcitoval příslušná ustanovení stavebního zákona, avšak jejich obsah ignoroval. Stěžovatel trvá na tom, že zákonem stanovený požadavek souladu umístěvané stavby s požadavky na veřejnou dopravní infrastrukturu v území měl být zkoumán, neboť zachování jediné přístupové cesty k několika nemovitostem určeným k trvalému bydlení takovým legitimní požadavkem je.

[12] Soud opomíjí existenci mnoho desítek let setrvalého a nikým nerušeného pokojného stavu, spočívajícího v tom, že pozemky byly stěžovatelem a jeho rodinou (jakož i dalším blíže neurčeným okruhem osob) užívány jako jediná možná přístupová cesta ke svým nemovitostem.

[13] Vypořádání se s namítanou nicotností rozhodnutí z roku 2010 považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Výrok znějící tak, že na části pozemku parc. č. 6441/1 se účelová komunikace veřejně přístupná nenachází, považuje za neurčitý a nesrozumitelný; není zřejmé, o jakou část pozemku se jedná. Nesrozumitelnost způsobuje i skutečnost, že i přes nepřiznaný status sporné komunikace, uznává správní orgán její naléhavou komunikační potřebu pro vymezený okruh vlastníků. Výrok tohoto rozhodnutí je nesmyslný; status účelové komunikace vyplývá i z katastru nemovitostí, a to jak pro pozemek parc. č. 6441/1, tak pro pozemek parc. č. 6441/2.

[14] Uvedené rozhodnutí nemá žádný skutkový základ. Místními šetření bylo zjištěno, že pozemky byly obecně užívány jako příjezdová komunikace. Byl zde min. 50letý konkludentní souhlas všech vlastníků dotčených pozemků, případně jejich právních předchůdců (blíže srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci p. zn. 22 Cdo 4109/2009). Chybí jakýkoliv skutkový základ pro závěr, že sporné pozemky užíval pouze vymezený okruh osob. Stejně tak, chybí jakýkoliv zákonný základ pro závěr, že účelová komunikace má být stavbou, resp. musí mít zpevněný povrch.

[15] Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení se k podané kasační stížnosti nevyjádřili.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejprve se zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že toto rozhodnutí

splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nesouhlas stěžovatele s věcným posouzením jeho námitek nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezakládá.

[20] Námítka porušení povinnosti stanovené v § 90 stavebního zákona není důvodná. Stavba plotu má být umístěna na soukromém pozemku, který se nachází v zastavěné části obce v zóně určené pro individuální bydlení, a je doplňkovou stavbou ke stávajícímu rodinnému domu. Její umístění je v souladu s územním plánem a nevyžaduje žádné požadavky na veřejnou dopravní či technickou infrastrukturu, které stanoví zvláštní předpisy. Zcela pochopitelný, avšak soukromý zájem stěžovatele na přístupu k jeho nemovitosti přes cizí pozemek požadavkem, který má na mysli § 90 stavebního zákona není.

[21] Předmětem sporu je zákonnost rozhodnutí o umístění stavby plotu, ve skutečnosti jde však o to, zda pozemek, na kterém má být stavba plotu umístěna, je či není veřejně přístupnou komunikací.

[22] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu ke vzniku veřejné účelové komunikace na určitém pozemku dochází, pokud by komunikace byla jejím vlastníkem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích.

[23] Výkladem uvedeného ustanovení se v minulosti opakovaně zabýval Ústavní soud. V nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9), mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105).

[24] Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Přesně 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 citovaného zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Účelovou komunikací se pozemek stává přímo ze zákona, pokud splňuje definici podanou v ustanovení § 7 odst. 1 citovaného zákona, tj. pokud 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.

[25] Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavně konformní

pokračování

výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoliv soukromoprávními. Ostatně k takovým závěrům dospěla též dosavadní judikatura obecných soudů, a to jak ve své větvi civilistické, tak i správní [srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000: "Zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením, ... stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace."; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 20/2003: "Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznat za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem, nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen, a dále především z toho, že užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby (Boh. A 10017/32).“ Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.

[26] Vznik obecného užívání nelze bez dalšího dovodit u cest, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným z věcného břemene nebo z obligace. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, totiž svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. Souhlas vlastníka s obecným užíváním je tedy dán, pokud je vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoli. V pochybnostech o existenci souhlasu je třeba vždy rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku, tedy mít za to, že k veřejnému věnování nedošlo.

[27] Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že stavba plotu má být umístěna na pozemcích ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Rozhodnutím ze dne 23. 4. 2010 bylo v řízení o určení právního stavu dle § 142 správního řádu určeno, že na části pozemku parc. č. 6441/1 v k.ú. Petřvald u Karviné, vlastník K. H., se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.

[28] Z obsahu tohoto rozhodnutí vyplývá, že místními šetřeními bylo zjištěno, že na shora uvedeném pozemku, společně s pozemky parc.č. 6441/2, 6441/3, 6441/4, 6441/5, 5934, 5951 a 5946/2 v k.ú. Petřvald u Karviné, je vyježděná plocha v terénu o šířce cca 3 m počínající na sjezdu z místní komunikace ul. Na Pořadí a končící ve vzdálenosti cca 211 m u rodinného domu č.p.588. Od uvedeného počátku, tj. napojení na místní komunikaci ul. Na Pořadí, je ve vzdálenosti 74 m odbočka vpravo ke stávajícím nemovitostem čp. 859, 860 a 95. Uvedená plocha k těmto třem nemovitostem je v délce cca 56 m a šíři cca 2,2 m. Jedná se o stavebně neupravený povrch pozemku sloužící k chůzi a jízdě omezeného okruhu vlastníků stávajících nemovitostí, pro jejich napojení s ostatními pozemními komunikacemi (s místní komunikací ul. Na Pořadí). Z dostupné dokumentace vyplynulo, že právo cesty a jízdy bylo mezi původními vlastníky upraveno v rovině občanskoprávní institutem věcného břemene (v roce 1926 služebností). O neomezené užívání komunikace blíže neurčeným okruhem třetích osob se proto jednat nemůže.

[29] Rozhodnutí nabylo právní moci dne 26. 5. 2010. Návrh na obnovu řízení o určení právního vztahu byl příslušným správním orgánem zamítnut, zamítnuto bylo i odvolání proti tomuto rozhodnutí (viz rozhodnutí ze dne 11. 9. 2012, č. j. MSK 118511/2012). Z obsahu tohoto rozhodnutí je zřejmé, že z podkladů pro vydání rozhodnutí příslušný silniční úřad ověřil, že souhlas s obecným užíváním sporného pozemku nebyl nikdy jejich vlastníky udělen, zatímco odvolatelé bez uvedení konkrétních důkazů tvrdí opak.

[30] S krajským soudem lze zcela souhlasit v tom, že tímto pravomocným rozhodnutím byl stavební úřad vázán a byl povinen při posuzování žádosti o umístění stavby plotu z jeho obsahu vycházet. Ostatně stěžovatel je si této skutečnosti plně vědom, neboť jeho námítka fakticky nesměřují do rozhodnutí o umístění stavby, ale namítá nicotnost rozhodnutí z roku 2010, kterým nebyl sporné cestě přiznán status veřejné přístupné účelové komunikace.

[31] Nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Teorie považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. Od 1. 1. 2006 nabyl účinnosti správní řád, který ve svém § 77 stanovuje, kdy je správní rozhodnutí nicotné. Jednak je to v případě, kdy je vydáno věcně nepřislusným správním orgánem a jednak trpí-li vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Vady způsobující nicotnost rozhodnutí jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými.

[32] Žádné takové vady však rozhodnutí z roku 2010 nevykazuje. Jak již zcela správně uvedl krajský soud, naléhavá komunikační potřeba omezeného okruhu osob, nečiní sama o sobě ze soukromého pozemku veřejně přístupnou komunikaci. Konstatování této potřeby v odůvodnění rozhodnutí proto nezakládá jeho nicotnost. V této souvislosti je nutné připomenout, že jedním ze znaků veřejně přístupné cesty je dle dlouhodobé (dokonce prvorepublikové) judikatury nikoli „naléhavá komunikační potřeba“, ale „nutná komunikační potřeba“. I případné pomínutí tohoto znaku při zjišťování statusu určité komunikace by však nemělo za následek nicotnost rozhodnutí, ale jeho nezákonnost. Obdobně by také případná neurčitost výroku mohla podle povahy způsobit nezákonnost rozhodnutí, nikoli jeho nicotnost. Za námitkou nicotnosti tak ve skutečnosti stojí snaha stěžovatele o účelové zvrácení pro něj nepříznivého závěru, ke kterému správní orgán při určení sporného právního stavu v tomto pravomocném rozhodnutí dospěl. Svým obsahem tedy námítka fakticky směřují do nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť stěžovatel je i nadále přesvědčen, že pozemek nacházející se ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení I, jím užívaný k příjezdu (příchodu) k jeho nemovitosti, je veřejně přístupnou komunikací. Uvedené rozhodnutí však není předmětem přezkumu v projednávané věci, a soud se proto jeho zákonností zabývat nemůže.

#### IV. Závěr

[33] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížností zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[34] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává. Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti,

pokračování

kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 10. listopadu 2015

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu