



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobců: **a) Ing. K. Š. a b) V. Š.**, zast. JUDr. Jiřím Ptáčkem, advokátem se sídlem Masarykova 2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2013, č. j. KUZL 43884/2013,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žalobci nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobci se podanou žalobou domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2013, č. j. KUZL 43884/2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Otrokovice, odboru stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 2. 4. 2013, č. j. SÚ/13992/2013/TKA. Stavební úřad postupem dle ust. § 82 odst. 2 zák. č. 50/1976 Sb., o

územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“) zamítl návrh žalobců na vydání kolaudačního rozhodnutí na stavbu „Rodinný dům č.p. X, ul. Č., O. pouze objekt - sklad zahradního nářadí a garáž“ na pozemku p.č. 2795/5 - ostatní plocha, stavební parcela č. 3138 - zastavěná plocha a nádvoří v k.ú. Otrokovice.

II. Obsah žaloby

Žalobci uvedli, že důvody k zamítnutí kolaudace nemůže stavební úřad měnit podle svého uvážení, ale je přísně vázán zákonnými důvody. Stavební úřad tedy zamítne návrh na kolaudaci v případě: *a) zjistí-li při kolaudačním řízení na stavbě závady bránící jejímu užívání, stanoví lhůtu k jejich odstranění a řízení přeruší, b) zjistí-li na stavbě nedostatky, které ohrožují zdraví a bezpečnost osob a brání ve svém souhrnu řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu, kolaudační rozhodnutí nevydá, c) zjistí-li nedostatky, které ohrožují zdraví a bezpečnost osob a nebrání ve svém souhrnu řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu, uloží v kolaudačním rozhodnutí odstranění drobných nedostatků skutečného provedení stavby zjištěných při kolaudačním řízení a určí k tomu přiměřenou lhůtu, c) zjistí-li v kolaudačním řízení, že je stavba provedena v rozporu s projektovou dokumentací pak: neodchyluje se skutečné provedení podstatně od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení, spojí s kolaudačním řízením řízení o změně stavby (odchyluje-li se dokumentace podstatně, musí být zahájeno řízení o odstranění stavby, popř. části stavby postavené v rozporu se stavebním povolením).* Stavební úřad však své rozhodnutí neodůvodnil žádným ze shora specifikovaných důvodů.

Stavební úřad vyšel v rozhodnutí z porušení § 9 vyhl. č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „OTP“), podle něhož se u staveb, jejichž charakter to vyžaduje, zřizuje kapacitně vyhovující připojení na pozemní komunikaci. V řízení bylo přitom prokázáno, že stavba RD, včetně skladu zahradního nářadí a garáže, jsou napojeny na stávající veřejnou přístupovou účelovou komunikaci, která je dle § 2 odst. 2 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) jednou z kategorií pozemních komunikací. Dle § 7 zákona o pozemních komunikacích účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Městský úřad Otrokovice, odbor silničního hospodářství, sdělením ze dne 28. 11. 2008 povolil stavební úpravy stávající nezpevněné příjezdové účelové komunikace na dobu dočasnou, a to do doby zbudování plnohodnotné komunikace v lokalitě. Dočasnost těchto úprav (nikoliv užívání příjezdu účelové komunikace) byla v souladu se souhlasem Rady města Otrokovice (dále jen „RMO“) ze dne 17. 9. 2008. Na pozemní komunikaci vedoucí ke skladu zahradního nářadí a garáže je dočasný toliko její povrch tvořený zaválcovanou šterkodrtí, která však dle skutečností prokázaných v řízení bude nahrazena tak, aby byla vytvořena plnohodnotná obslužná komunikace. Odbor dopravně správní Městského úřadu Otrokovice nepožadoval časové omezení užívání stavby garáže (jeho stanovisko ze dne 4. 2. 2013). Uvedl, že časově omezená stavební úprava se týká úprav (zpevnění) VP UK. Své stanovisko znovu potvrdil dne 13. 9. 2013. Dle žalobců účelová komunikace s dočasným povrchem tvořeným zaválcovanou šterkodrtí bude i po zbudování plnohodnotné obslužné komunikace stále pozemní komunikací. Nejedná se proto o její dočasnost a tudíž ani o závadu bránící užívání skladu zahradního nářadí a garáže.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stavební úřad vydal dne 16. 5. 2001 rozhodnutí č. 83/2001 o povolení změny stavby před jejím dokončením na stavbu RD č.p. X, ul. Č., O. „*pouze objekt samostatně stojící garáže - původně, nyní sklad zahradního nábytku*“. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 6. 2001. Dne 19. 12. 2012 byl podán návrh na vydání kolaudačního rozhodnutí na stavbu „*samostatně stojící garáž a sklad nářadí*“, tj. na povolení užívání stavby v jiném rozsahu, než bylo v rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením. V protokolu z místního šetření ze dne 29. 1. 2013 je uvedeno, že provedená stavba je určena k užívání jako garáž a sklad zahradního nářadí. Stavba byla přitom povolena jako sklad a nikoliv jako garáž, která musí mít ke svému užívání zajištěn řádný trvalý příjezd. Dle projektové dokumentace měla být stavba provedena jako sklad zahradního nářadí, čemuž odpovídá i popis využití prostor ve stavbě.

V kolaudačním řízení pak stavební úřad rozhoduje o návrhu stavebníka. V průběhu kolaudačního řízení bylo postupováno podle návrhu stavebníka, tj. žádost o vydání kolaudačního rozhodnutí na stavbu skladu zahradního nářadí a garáže bez časového omezení. Tento návrh je však v rozporu s vyjádřením vlastníka pozemku p.č. 2187 v k.ú. Otrokovice a stanoviskem dotčeného orgánu Městského úřadu Otrokovice, odboru dopravně správního, dle něhož mají být objekt skladu zahradního nářadí a garáž užívány jako stavby dočasné z důvodu vybudování pouze provizorního příjezdu ke garáži (stavba dočasná na dobu určitou). Městský úřad Otrokovice, odbor dopravně správní, oddělení silničního hospodářství, přitom souhlasil se změnou užívání části stavby na garáž, ke které bude zajištěn příjezd po veřejně přístupné účelové komunikaci s časovým omezením na dobu určitou, a to do doby zbudování plnohodnotné obslužné komunikace pro dopravní obsluhu této lokality. Z důvodu časového omezení zajištění příjezdu ke stavbě bylo nutno zohlednit i vlastní dočasnost užívání stavby.

Ve správním spise pak jsou doloženy podklady, z nichž stavební úřad vycházel. Jedním z nich je sdělení k ohlášení stavebních úprav č. 38/2008, vydané Městským úřadem Otrokovice, odborem silničního hospodářství dne 28. 11. 2008, pod č. j. OSH/363/2008/60420/2008/SOK, který jako věcně a místně příslušný speciální stavební úřad pro dopravní stavby neměl námitek k provedení stavebních úprav v rozsahu uvedeném v ohlášení provizorního příjezdu k RD ul. Č., O. Souhlas se stavbou na pozemku města Otrokovice p.č. 2187 v k.ú. Otrokovice vydal na základě usnesení RMO odbor majetku Městského úřadu Otrokovice dne 17. 9. 2008. Jedná se přitom o stavební úpravy příjezdové komunikace na pozemku, přičemž stavba je dočasná do doby zbudování plnohodnotné obslužné komunikace pro dopravní obsluhu této lokality a přilehlých RD. Do spisu je rovněž založeno stanovisko téhož úřadu ze dne 4. 2. 2013 ke změně užívání části stavby RD, v němž je souhlas se změnou užívání části stavby RD na garáž, ke které bude zajištěn příjezd po veřejně přístupné účelové komunikaci s časovým omezením na dobu určitou v souladu s usnesením RMO.

K žalobcem zmíněnému stanovisku odboru dopravně správního Městského úřadu Otrokovice ze dne 30. 1. 2013, ve kterém dle něj nebylo požadováno časové omezení užívání

stavby garáže, žalovaný uvedl, že jde o žádost stavebníka o stanovisko ke změně užívání stavby skladu zahradního nářadí na garáž a sklad zahradního nářadí s odkazem na sdělení k ohlášení stavebních úprav ze dne 28. 11. 2008 a souhlas města Otrokovice dle usnesení RMO 436/09/08. Ve stanovisku je toliko uveden písemný souhlas, nečitelný podpis, datum 30. 1. 2013 a otisk razítka města Otrokovice. Žalobcem uváděné stanovisko téhož úřadu ze dne 13. 9. 2013 pak nemohlo být součástí správního spisu ani podkladem pro rozhodnutí žalovaného, neboť bylo vydáno až po jeho rozhodnutí. Ve stanovisku ze dne 13. 9. 2013 je však mj. uvedeno, že „*zpevnění povrchu, položením vrstvy štěrkodrti, výše uvedené VPUK bylo povoleno s časovým omezením na dobu určitou, v souladu s výše uvedeným usnesením RMO*“. Závěrem žalovaný odkázal na svůj právní názor v rozhodnutí, podle něhož stavebník má možnost podat stavebnímu úřadu nový návrh na vydání kolaudačního rozhodnutí na předmětnou stavbu jako sklad zahradního nářadí, který příjezd nevyžaduje, nebo „sklad zahradního nářadí a garáž“, ovšem s časovým omezením jejího užívání, tj. do doby vybudování nové komunikace v lokalitě.

IV. Replika žalobce

Dle žalobců žalovaný zcela pomíjí skutečnost, že příjezd k nemovité věci je zajištěn po veřejně přístupné účelové komunikaci s časovým omezením do doby zbudování plnohodnotné obslužné komunikace pro dopravní obsluhu této lokality. Stavba garáže byla stavebním úřadem povolena již v roce 1998 jako součást stavby jejich rodinného domu. Do roku 2012 se dopravní obslužnost nijak nezměnila, resp. zpevněním plochy se zlepšila. Požadavek stavebního úřadu a žalovaného, aby užívání garáže bylo povoleno pouze do doby vybudování trvalé komunikace, není legitimní. Pozemní komunikace v kategorii účelová komunikace s dočasným povrchem tvořeným zaválcovanou štěrkodrtí bude po zbudování plnohodnotné obslužné komunikace stále pozemní komunikací. Takto je s ní počítáno i v územním plánu. Ve vztahu k pozemní komunikaci se tedy nejedná o její dočasnost a tudíž o závalu bránící užívání skladu zahradního nářadí a garáže.

V. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 23. 4. 2015, č. j. 30 A 96/2013-32, žalobu zamítl. Proti tomuto rozsudku podali žalobci kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2017, č.j. 9 As 130/2015-31 rozsudek zdejšího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku především uvedl:

„[10] V první řadě se soud musel zabývat namítanou nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že by k ní byl povinen soud přihlídnout i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá nepřezkoumatelnost rozhodnutí v nedostatku důvodů rozhodnutí, nesrozumitelnosti nebo jiné vadě řízení, mohla-li mít taková vada za

následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Argumentace stěžovatelů směřuje k prvému z uvedených důvodů, neboť namítají, že se krajský soud řádně nevypořádal s jejich námitkami (k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů srovné setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 As 60/2006 – 46, publ. pod č. 1109/2007 Sb. NSS, ze dne 19. 5. 2009, č. j. 1 Azs 20/2009 – 68, a ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 – 111).

[12] V podané žalobě stěžovatelé namítali, že žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí porušením § 9 vyhlášky o OTP, které platilo do 31. 12. 2006. Krajský soud uvedl, že dle jeho názoru je nutné zkoumat splnění podmínky dané v § 9 vyhlášky o OTP.

[13] Z uvedeného není zřejmé, proč považoval krajský soud za správné aplikovat § 9 vyhlášky o OTP, který byl v době vydání napadeného rozhodnutí zrušený. Je sice pravdou, že zmínka o platnosti § 9 vyhlášky o OTP, byla v žalobě uvedena pouze v závorce a nebyla výslovně zdůrazněna, ale v žalobě obsažena byla a byla seznatelná.

[14] Z napadeného rozsudku tak nelze seznat, jak na uvedený žalobní bod krajský soud nahlížel, tj. zda tuto námitku považoval za důvodnou či nedůvodnou. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44 (publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS): „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. [...]*“.

[15] V podané žalobě stěžovatelé dále uvedli, že žalovaný v rozporu se zákonem potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, i když se neřídil zákonnými důvody, pro které jediné může návrhu na vydání kolaudačního rozhodnutí nevyhovět.

[16] V kasační stížnosti uvádějí, že se krajský soud nevypořádal s touto jejich námitkou. Krajský soud na ni ovšem reagoval, když řekl, že nebyla-li splněna podmínka dle § 9 vyhlášky o OTP, pak nemohla být stavba určena k užívání jako garáž, tj. jednalo se o vadu bránící užívání stavby jako garáže, a návrhu na vydání kolaudačního rozhodnutí nemohlo být vyhověno. V kasační stížnosti pouze znovu opisují již uvedené možnosti postupu stavebního úřadu v kolaudačním řízení, které již uvedli v žalobě, aniž by konkrétně upřesnili, které zákonné ustanovení správní orgán I. stupně porušil a aniž by jakkoliv reflektovali argumentaci krajského soudu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu se tedy nejedná o nepřezkoumatelnost.

[17] Poslední námitku nepřezkoumatelnosti stěžovatelé uvedli ve vztahu k tvrzení, zda správní orgán I. stupně, odbor dopravně-správní, mohl rozhodnout, že příjezd k jejich nemovitosti po veřejně přístupné účelové komunikaci bude časově omezen na dobu určitou. Tuto námitku však stěžovatelé v podané žalobě neužili, a proto se s ní krajský soud nemohl vypořádat. V žalobě pouze interpretovali obsah vydaného souhlasu správního orgánu I.

stupně, odboru silničního hospodářství, ze dne 28. 11. 2008, sp. zn. OSH/363/2008/60420/2008/SOK, dle § 104 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění ke dni 27. 12. 2009, kterým bylo povoleno zřízení účelové komunikace na dobu dočasnou, a to do doby zbudování plnohodnotné komunikace v lokalitě (dále jen „souhlas ze dne 28. 11. 2008“). Nijak nenamítali, že nemohl rozhodnout o příjezdu k jejich nemovitosti. Tato námitka není důvodná.

[18] Poslední námitka se týká toho, zda a jaký případně má vliv to, že vlastník komunikace dal souhlas s jejím užíváním pouze dočasně.

[19] Nejdříve je nutno uvést, že v řízení nebylo zpochybňováno, že vlastníkem zbudované příjezdové cesty je město Otrokovice. Navíc ze souhlasu ze dne 28. 11. 2008 je zřejmé, že cesta (šterkodrt' o tloušťce 50 mm nasypaná na vrstvu makadamu o tloušťce 250 mm) není oddělitelná od pozemku, aniž by se tím znehodnotila, tudíž není samostatnou věcí v právním smyslu (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 as 62/2008 – 59, publ. pod č. 2200/2011 Sb. NSS).

[20] Stěžovatelé v žalobě uvedli, že pokud souhlasem ze dne 28. 11. 2008 byly povoleny stavební úpravy na dobu dočasnou, tak na pozemní komunikaci vedoucí ke skladu a garáži je dočasný pouze její povrch tvořený zaválcovanou šterkodrtí, která však dle skutečností prokázaných v řízení bude nahrazena tak, aby byla vytvořena plnohodnotná obslužná komunikace. Účelová komunikace s dočasným povrchem tvořeným zaválcovanou šterkodrtí bude i po zbudování plnohodnotné obslužné komunikace stále pozemní komunikací. Nejedná se proto o její dočasnost a tudíž ani o závalu bránící užívání skladu a garáže.

[21] K této námitce krajský soud uvedl, že vlastník pozemku pod komunikací, město Otrokovice, časově omezil možnost užití příjezdové komunikace ke skladu a garáži. Je-li časově omezené užívání veřejně přístupné komunikace zajišťující dopravní obslužnost garáže, pak nelze vydat kolaudační rozhodnutí na dobu neurčitou. Souhlasil proto se správními orgány, že nebylo možno vyhovět návrhu na vydání kolaudačního rozhodnutí bez časového omezení.

[22] V kasační stížnosti stěžovatelé namítají, že je-li účelová komunikace v souladu s vůlí vlastníka zřízena, ten již nemůže jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání. I pokud by tedy původně vlastník souhlasil jen s dočasnou komunikací, nemá to žádné právní účinky.

[23] Dle § 7 zákona o pozemních komunikacích 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.

[24] Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to ex lege, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní

komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 větě první citovaného zákona (resp. v § 7 odst. 2 větě první).

[25] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42, je v případě, zda je určitý pozemek (cesta) veřejně přístupnou účelovou komunikací, či nikoli, třeba v první řadě zkoumat, existuje-li zde vůbec dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona, která je užívána v režimu obecného užívání (§ 19 uvedeného zákona).
9 As 130/2015 - 33

[26] Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci. Právo obecného užívání pozemních komunikací, pokud se jedná o pozemek ve vlastnictví soukromých osob, je spojeno s omezením vlastnického práva.

[27] Ve vztahu k obecnému užívání účelových komunikací dle § 9 zákona o pozemních komunikacích se k omezení vlastnického práva vyjadřoval Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, č. j. II. ÚS 268/06 – 1, kde vyslovil: „*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.*“

[28] Kromě shora uvedených (bod [24]) náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude proto veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, a rozsudek stejného soudu ze dne 7. 10. 2003, č. j. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64, a citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „*[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.*“ (rozsudek ze dne 21. 9. 1932, sp. zn. 10729/32, č. 10017/1932 Boh. A).

[29] Daný souhlas vlastníka může být buď výslovný, či konkludentní. Jak správně uvádí stěžovatelé v kasační stížnosti, jestliže vlastník se zřízením účelové komunikace 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 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. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace - zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (viz shora citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním, (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

[30] Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. To znamená, že kromě dané účelové komunikace neexistuje jiná alternativa dopravní obsluhy daného místa (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 32/2012).

[31] V posuzovaném případě je zásadní, zda vlastník pozemku, město Otrokovice, věnoval pozemek, na němž je zřízena projednávaná cesta, obecnému užívání. Pokud by takový souhlas neposkytl, nemohlo by se jednat o pozemní komunikaci ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích a argumentace stěžovatelů by byla nepříhodná.

[32] Ve správním spise je založen Dodatek č. 1/2000 k nájemní smlouvě ze dne 10. 9. 1998, která je uzavřena mezi městem Otrokovice a stěžovateli a jejich sousedy. V bodě 4 si strany sjednali výši nájemného. V bodu 5 je pak uvedeno: „*ustanovení VI. Nájemní smlouvy nově zní: Nájem části pozemků účelově vymezených pro vybudování panelové komunikace se sjednává na dobu dočasnou do vybudování místní komunikace. Nájem části pozemků účelově vymezených pro vybudování tří parkovacích míst se sjednává na dobu určitou do dne, kdy bude nájemcům oznámeno ukončení nájmu v souvislosti se zahájením stavby komunikace. Ke skončení nájmu předmětných pozemků nebo jejich částí může dojít některým z následujících způsobů: a) dohodou stran, b) odstoupením pronajímatele od této smlouvy, pokud budou pronajaté pozemky užívány v rozporu s dohodnutým účelem nájmu. V tomto případě nájem končí dnem doručení písemného odstoupení od smlouvy nájemci, c) nastane-li skutečnost uvedená v první nebo druhé větě tohoto článku smlouvy. Při ukončení nájmu je nájemce povinen na vlastní náklady stavbu odstranit do 3 měsíců ode dne ukončení nájmu.*“

[33] Z daného dodatku k nájemní smlouvě plyne jednoznačně závěr, že město Otrokovice poskytlo pozemky sloužící jako komunikace pouze dočasně, pouze stěžovatelům a jejich sousedům a za úplat. Není tedy naplněna definice obecného užívání daná v § 19 zákona o pozemních komunikacích, dle které „*smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně*“.

[34] Tento závěr podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, který konstatoval: „*Právní povaha veřejně přístupné účelové komunikace závisí na tom, zda je skutečně třetími osobami alespoň s*

konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravit právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu.“

Soud se nejprve zabýval tím, z jakého důvodu považoval za správné aplikovat § 9 vyhlášky č. 9 o OTP.

V posuzovaném případě stavební úřad vydal dne 16. 5. 2001 rozhodnutí č. 83/2001 o povolení změny stavby před jejím dokončením na stavbu RD č.p. X, ul. Č., O., *pouze objekt samostatně stojící garáže-původně, nyní sklad zahradního nábytku.* Rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 6. 2001. Dne 19. 12. 2012 byl podán návrh na vydání kolaudačního rozhodnutí na stavbu „*samostatně stojící garáž a sklad nářadí*“, tj. na povolení užívání stavby v jiném rozsahu, než bylo v rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením. V protokolu z místního šetření ze dne 29. 1. 2013 je uvedeno, že provedená stavba je určena k užívání jako garáž a sklad zahradního nářadí. Stavba však byla povolena jako sklad zahradního nářadí a nikoliv garáž. Městský úřad Otrokovice, odbor dopravně správní, oddělení silničního hospodářství, jako dotčený orgán vydal dne 4. 2. 2013 pod č.j. DOP/5260/2013/SOK stanovisko, dle něhož souhlasí se změnou užívání části stavby RD č.p. X ul. Č. na garáž, ke které bude zajištěn příjezd po veřejně přístupné účelové komunikaci, s časovým omezením na dobu určitou, v souladu s usnesením RMO č. 436/09/08. RMO posuzovala žádost žalobců o zřízení provizorní komunikace k RD č.p. X a X, přičemž souhlasila s prodloužením rozšíření příjezdu šíře cca 2,5 m, délky 25 m na části pozemku p.č. 2187 (ostatní plocha) k rodinným domům č.p. X a X a stanovila podmínky. Jednou z nich je, že po ukončení užívání příjezdu vybudovaného na části pozemku p.č. 2187, bude dotčená část pozemku uvedena do původního stavu a předána správci komunikace, pokud nebude s vlastníkem dohodnuto jinak. Obdobně je koncipováno i usnesení RMO /172/04/08 ze dne 14. 4. 2008, týkající se pozemku p.č. 2187. Součástí obsahu správního spisu je i dodatek č. 1/2000 k nájemní smlouvě, sjednaná mezi žalobci a dalšími osobami jako nájemci a městem Otrokovice jako pronajímatelem. Jejím předmětem je pronájem pozemků určený k vybudování panelové komunikace pro příjezd k RD a k vybudování tří parkovacích míst (ustanovení III. dodatku). Nájem části pozemku účelově vymezených pro vybudování panelové komunikace se sjednává na dobu dočasnou do vybudování místní komunikace. Při ukončení nájmu je nájemce povinen na vlastní náklady stavbu odstranit do 3 měsíců od ukončení nájmu. Dle sdělení k ohlášení drobných stavebních úprav č. 38/2008 na stavební úpravy komunikace „*Provizorní příjezd k RD Ul. Č., O.*“ (stavba dočasná na dobu určitou) jde o stavbu dočasnou do doby zbudování plnohodnotné obslužné komunikace pro dopravní obsluhu této lokality a přilehlých RD.

Soud k věci uvádí, že návrh na vydání kolaudačního rozhodnutí byl podán v době platnosti a účinnosti zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový stavební zákon“). Podle § 190 odst. 5 nového stavebního zákona *u staveb pravomocně*

povolенých přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se provede kolaudační řízení podle dosavadních právních předpisů. Jestliže tedy stavební povolení nabylo právní moci nejpozději dnem 31. 12. 2006, bude taková stavba podléhat kolaudaci a kolaudační řízení se provede podle předchozí právní úpravy. V posuzovaném případě rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 6. 2001 a tudíž kolaudace a kolaudační rozhodnutí podléhá předchozí právní úpravě, tedy starému stavebnímu zákonu. Ke stavebnímu zákonu byla vydána prováděcí vyhláška OTP, která byla zrušena až vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Byť zákon a vyhláška jsou dva odlišné prameny práva, nelze akceptovat takovou konstrukci, že § 190 odst. 5 nového stavebního zákona by byl přechodným ustanovením, pouze pokud jde o normy formálně upravené ve stavebním zákoně, nikoliv však na normy upravené v prováděcích vyhláškách. Pod pojmem dosavadní právní předpisy užitým v § 190 odst. 5 nového stavebního zákona je třeba chápat starý stavební zákon a „starou“ prováděcí vyhlášku, neboť oba tyto právní předpisy tvořily jeden funkční celek (k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č.j. 1 As 39/2012-40). Ze shora uvedených důvodů je zřejmé, že na posuzovaný případ bylo třeba aplikovat starý stavební zákon a rovněž i § 9 OTP.

Podle ust. § 79 odst. 1 starého stavebního zákona se kolaudační řízení zahajuje na návrh. Podle § 81 odst. 1 starého stavebního zákona v kolaudačním řízení stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení. Dle odstavce 3 téhož zákona, zjistí-li stavební úřad při kolaudačním řízení na stavbě závady bránící jejímu užívání, zejména nejsou-li splněny podmínky územního rozhodnutí a stavebního povolení k zabezpečení užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, stanoví lhůtu pro jejich odstranění a přeruší řízení. Dle odstavce 4 s kolaudačním řízením může být spojeno řízení o změně stavby (§ 68), pokud se skutečné provedení podstatně neodchyluje od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení.

Podle § 82 odst. 1 starého stavebního zákona kolaudačním rozhodnutím se povoluje užívání stavby k určenému účelu, a je-li to zapotřebí, stanoví se podmínky pro užívání stavby. Podle odstavce 2 téhož ustanovení v kolaudačním rozhodnutí může stavební úřad stanovit podmínky vyplývající z obecných technických požadavků na výstavbu, odstranění drobných nedostatků skutečného provedení stavby zjištěných při kolaudačním řízení a určit přiměřenou lhůtu k jejich odstranění. Může tak učinit pouze v případě, že jde o nedostatky, které neohrožují zdraví a bezpečnost osob a nebrání ve svém souhrnu řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu; jinak kolaudační rozhodnutí nevydává.

Dle § 9 odst. 1 OTP u staveb, jejichž charakter to vyžaduje, se zřizuje kapacitně vyhovující připojení na pozemní komunikaci. Dle odstavce 2 téhož ustanovení připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.

Soud nadto jenom dodává, že i nová právní úprava, tj. § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných technických požadavcích na využívání území, stanoví, že stavby podle druhu a potřeby se umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na pozemní komunikace. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.

Nejvyšší správní soud v rámci svého výše citovaného rozhodnutí nezpochybnil, že k povolení užívání předmětné stavby jako garáže je nezbytné v rámci kolaudačního řízení zkoumat i to, zda je splněna podmínka připojení na pozemní komunikaci dle ust. § 9 OTP. Nejvyšší správní soud přitom považoval za zásadní, zda vlastník pozemku město Otrokovice, věnoval pozemek, na němž je zřízena projednávaná cesta, obecnému užívání. Pokud by takový souhlas neposkytl, nemohlo by se jednat o pozemní komunikaci ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích a argumentace stěžovatelů by byla nepříhodná. Dospěl k závěru, že město Otrokovice poskytlo pozemky sloužící jako komunikace pouze dočasně, pouze stěžovatelům a jejich sousedům a za úplatu. Není tedy naplněna definice obecného užívání daná v § 19 zákona o pozemních komunikacích, dle které „*smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně*“. V posuzovaném případě byly stavební úpravy pozemků sloužících jako příjezdová komunikace zbudovány jako dočasné do doby zbudování plnohodnotné obslužné komunikace. Vlastník pozemků (město Otrokovice) sloužících jako příjezdová komunikace je poskytl pouze dočasně, pouze žalobcům a jejich sousedům a za úplatu. Existovalo-li takové časové omezení napojení garáže na pozemní komunikaci, přičemž přístupová cesta neměla formu veřejně přístupné účelové komunikace, kdy by takové omezení neplatilo, pak nebylo možno vydat kolaudační rozhodnutí na dobu neurčitou. Pokud by totiž po určitou dobu neexistovalo napojení na pozemní komunikaci (např. po dobu budování místní komunikace), pak by stavba nemohla být užívána jako garáž, tj. jednalo by se o vadu bránící užívání takové stavby jako garáže. Vydal-li by stavební úřad kolaudační rozhodnutí bez časového omezení, pak by do něj mohl nesprávně zahrnout i období, kdy nebude možné užívání stavby jako garáže z důvodu chybějícího napojení na pozemní komunikace (např. po dobu stavby plnohodnotné obslužné komunikace). Nájemní smlouva rovněž umožňuje ukončení nájemního vztahu a i v takovém případě by žalobci mohli ztratit napojení na pozemní komunikace.

I dle nájemní smlouvy může dojít k jejímu ukončení a žalobci by v takovém případě mohli ztratit připojení na pozemní komunikaci. Soud proto souhlasí se správními orgány, že nebylo možno vyhovět návrhu žalobců na vydání kolaudačního rozhodnutí bez časového omezení. Nové stanovisko Městského úřadu Otrokovice, odboru dopravně správního, oddělení silničního hospodářství ze dne 13. 9. 2013, na něž odkazovala žaloba, bylo vydáno až po rozhodnutí žalovaného, a proto z něj žalovaný nemohl vycházet. Obsahuje sice souhlas se změnou užívání na garáž, aniž by to bylo časově limitováno. I zde je však upozornění na časové omezení zpevnění povrchu veřejně přístupné účelové komunikace v souladu s usnesením RMO č. 436/09/08. I nadále tedy platí, že pozemky sloužící jako komunikace, zajišťující dopravní obslužnost garáže jen dočasně. Žalobci by si tedy mohli požádat o dočasné kolaudační rozhodnutí a po zbudování plnohodnotné komunikace o kolaudační rozhodnutí bez časového omezení.

VII. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož 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. Žalobci v řízení úspěšní nebyli, proto jim právo na náhradu nákladů řízení před zdejším soudem a ani Nejvyšším správním soudem nevzniklo. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 2. 2. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu