



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců: **a) Ing. K. Š., b) V. Š.,** zast. JUDr. Jiřím Ptáčkem, advokátem se sídlem Masarykova 398/2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2013, č. j. KUZL 43884/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 30 A 96/2013 – 33,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 30 A 96/2013 – 33, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce a) a žalobkyně b) (dále společně jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti výše specifikovanému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Otrokovice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 4. 2013, č. j. SÚ/13992/2013/TKA, kterým byl zamítnut jejich návrh na vydání kolaudačního rozhodnutí na stavbu „*Rodinný dům č.p. 1632, ul. Č., O. pouze objekt – sklad zahradního nářadí a garáž*“ (dále jen „sklad a garáž“ nebo „stavba“), podle § 82 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), platném ke dni 31. 12. 2006.

[2] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že dle jeho názoru k tomu, aby mohlo být povoleno užívání stavby jako garáže je nezbytné v rámci kolaudačního řízení zkoumat i to, zda je splněna podmínka připojení na pozemní komunikaci dle § 9 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „vyhláška o OTP“). Nebyla-li by tato podmínka splněna, pak by nemohla být stavba

určena k užívání jako garáž, tj. jednalo by se o vadu bránící užívání stavby jako garáže, a návrhu na vydání kolaudačního rozhodnutí by nemohlo být vyhověno.

[3] V posuzovaném případě byly stavební úpravy příjezdové komunikace zbudovány jako dočasné do doby zbudování plnohodnotné obslužné komunikace. Z toho krajský soud dovodil, že vlastník pozemku pod komunikací, město Otrokovice, časově omezil možnost užití této 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. K námitce dočasnosti pouze povrchu komunikace, krajský soud uvedl, že například po dobu stavby by komunikace nemohla plnit funkci dopravního připojení. Rozhodující je hledisko časového omezení veřejně přístupné komunikace ze strany vlastníka pozemku, po němž komunikace prochází. I dle nájemní smlouvy může dojít k jejímu ukončení a stěžovatelé by v takovém případě mohli ztratit připojení na pozemní komunikaci. Krajský soud proto souhlasil se správními orgány, že nebylo možno vyhovět návrhu na vydání kolaudačního rozhodnutí bez časového omezení.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost, v níž uplatňují stížnostní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Upozorňují, že se krajský soud nevypořádal s jejich námitkami, že návrh na vydání kolaudačního rozhodnutí byl zamítnut v rozporu se zákonem s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 6 As 20/2007 - 61, a zda porušili ustanovení § 9 vyhlášky o OTP, které v době podání návrhu na vydání kolaudačního rozhodnutí neplatilo.

[6] Pozemek, který splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), se stává účelovou komunikací ze zákona, aniž by bylo třeba o jeho kategorizaci jako účelové komunikace vydávat správní rozhodnutí. Je-li však účelová komunikace v souladu s vůlí vlastníka zřízena, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání.

[7] Namítají, že se krajský soud nevypořádal s námitkou, 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.

[8] Žalovaný k podané kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a vyjádření k žalobě.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační

pokračování

stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni 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 přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[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 rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že by k ní byl povinen soud přihlédnout 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 srovnej 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

pokračování

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).

[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 soublas 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*

pokračování

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 úplatu. 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 upravil 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.“

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán. Bude se tedy muset s žalobní námitkou, kterou řádně nevypořádal.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. května 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu