



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobců: **a) Mgr. K. K., b) R. K.**, oba zastoupeni Mgr. Lucií Palíkovou, advokátkou se sídlem Dlouhá třída 461/3, Havířov, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: I) J. Š., II) M. Z., III) Bc. L. Z., IV) L. P., V) D. P., VI) J. C., v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2019, č. j. 25 A 103/2018 - 67,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2019, č. j. 25 A 103/2018 - 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 4. 2018, č. j. SMK/007078/2018 (dále též „územní rozhodnutí“), Magistrát města Karviné (dále též „stavební úřad“) rozhodl na základě žádosti J. C. (dále též „žadatel“) podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „stavební zákon“) o umístění souboru staveb – rodinného domu, vodovodní přípojky, odběrného vodovodního zařízení, odběrného elektrického zařízení, splaškové kanalizace, žumpy, dešťové kanalizace, vsakovací jímky, akumulací šachty, zasakovacích drénů, tepelného čerpadla a účelové komunikace na pozemcích parc. č. X, v k. ú. K. (dále též „soubor staveb“).

[2] Podle stavebního úřadu byla splněna i podmínka přístupu k souboru staveb po pozemní komunikaci. Přístup bude zajištěn po účelové komunikaci veřejně přístupné na ul. S. umístěné na pozemcích parc. č. X v k. ú. K. – město (dále též „komunikace S.“),

zpevněné manipulační ploše umístěné na pozemku p. č. X a dále po navazující příjezdové komunikaci umístěné na pozemcích parc. č. X v k. ú. K. (dále též „příjezdová komunikace“).

[3] K námitce žalobců [jako účastníků územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], že jako vlastníci předmětné veřejně přístupné účelové komunikace S. a neudělili souhlas k tomu, aby došlo k napojení na tuto komunikaci, jak to vyžaduje § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, stavební úřad uvedl, že příjezdová komunikace se nebude umisťovat na pozemku parc. č. X, nedojde tudíž k přímému fyzickému dotčení komunikace S., protože stavební úřad nevyžadoval souhlas s napojením na tuto komunikaci. Dodal, že komunikace S. je povolena stavebním povolením jako veřejně přístupná účelová komunikace, a žadatel proto nemusí mít souhlas pro její užívání.

[4] Rozhodnutím ze dne 22. 8. 2018, č. j. MSK 94932/2018, žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil územní rozhodnutí. Žalovaný byl na rozdíl od stavebního úřadu názoru, že napojení příjezdové komunikace na komunikaci S. se dotýká vlastnického práva vlastníka komunikace S., protože pro napojení na danou komunikaci bylo nutné mít souhlas vlastníka dané komunikace (jak stanoví přiměřeně aplikovatelný § 12 odst. 5 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích). Tento souhlas byl nicméně dán, neboť vlastníkem dané komunikace je I. W. (která souhlas žadateli udělila), a nikoliv žalobci. Účelová komunikace je součástí pozemku, není proto samostatnou věcí a je ve vlastnictví vlastníka pozemku, na kterém se nachází. Vlastníkem pozemku, na kterém se nachází komunikace S., přitom nejsou žalobci, nýbrž I. W.

II.

[5] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou, ve které namítli, že žalovaný se v rozhodnutí o odvolání adekvátně nevypořádal s jejich tvrzením, že komunikace S. je veřejně přístupná jen pro vlastníky některých nemovitostí (6 rodinných domů vybudovaných v minulosti) a nikoliv pro všechny osoby (viz rozhodnutí o umístění předmětné komunikace č. j. ÚPSŘ/2154/2006/Va). Dále pak žalobci uvedli, že nesouhlasí jak se závěrem stavebního úřadu o tom, že z důvodu faktického nenapojení komunikací nebylo nutné vyžadovat jejich souhlas ve smyslu § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, tak se závěrem žalovaného, že nejsou vlastníci komunikace S. Poukázali na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2006, č. j. 10 Ca 284/2005 - 56, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 - 59. Z uvedených rozhodnutí podle žalobců plyne, že jimi zhotovená komunikace S. je v takovém stavebně technickém stavu, že ji lze považovat za samostatnou stavbu.

[6] Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Uvedl, že námitkami se účastníci územního řízení mohou bránit pouze v tom rozsahu, v jakém může dojít k přímému dotčení jejich práv. V tomto směru je námitka týkající se veřejné přístupnosti komunikace S. nepřípustná, neboť se nevztahuje k souzené věci, ve které je předmětem územní rozhodnutí. Možnost veřejného užívání komunikace S. je přitom dána stavebním povolením ze dne 31. 7. 2007, č. j. ÚPSŘ/1222/2007/Ing. Ba, ve kterém je předmětná komunikace vymezena jako účelová komunikace veřejně přístupná. Námitku žalobců, že je potřeba jejich souhlasu s napojením příjezdové komunikace z titulu tvrzeného vlastnictví komunikace S. podle

pokračování

ust. § 86 a násl. stavebního zákona, považoval krajský soud za obecně přípustnou námitku v rámci územního řízení. Zopakoval však, že z obsahu námítky musí být patrné možné dotčení konkrétních práv žalobců. Pokud však žalobci jediné dotčení na svých právech spatřují v průjezdu žadatele po komunikaci S., je jejich námitka nedůvodná, neboť se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Soud proto neposuzoval otázku vlastnictví komunikace S. a případnou potřebu souhlasu s napojením, neboť řešení této otázky je závislé na předchozím pozitivním závěru o možném dotčení na právech žalobců předmětným záměrem. Krajský soud dále přisvědčil stavebnímu úřadu v tom, že příjezdová komunikace se přímo nenapojuje na komunikaci S. Jako nedůvodný posoudil krajský soud konečně i žalobní bod, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s odvolacími námitkami.

III.

[7] Rozsudek krajského soudu napadli žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížností. Primárně poukazovali na nepřezkoumatelnost rozsudku. Dále pak stěžovatelé nesouhlasili se závěrem krajského soudu, že z důvodu absence dotčení na jejich právech není nutné zabývat se tím, kdo je vlastníkem komunikace S., ani tím, zda stěžovatelé (jako tvrzení vlastníci této komunikace) udělili souhlas k napojení příjezdové komunikace. Stavební zákon ve svém § 86 odst. 2 písm. c) vydání územního rozhodnutí podmiňuje doložením souhlasu s napojením na pozemní komunikace. Stavební zákon přitom nevymezuje situace, kdy souhlas nutný je a kdy není. Je proto nutné souhlas doložit, a to bez ohledu na to, zda je vlastník komunikace bezprostředně dotčen na nějakém právu. Tím, že nebyl udělen souhlas stěžovatelů (jako vlastníků komunikace S.), byli stěžovatelé na svých právech dotčeni (stěžovatelé jsou nadto dotčeni i na svém vlastnickém právu, a to tím, že předmět jejich vlastnictví je využíván třetí osobou k průjezdu). I žalovaný ostatně dospěl k závěru, že vlastník komunikace je napojením na ni dotčen na svých právech, a je proto nutno aplikovat § 12 odst. 5 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Stěžovatelé dále namítali, že jsou vlastníky komunikace S., a nesouhlasili s opačným závěrem žalovaného. Komunikace S. je samostatnou věcí, neboť splňuje podmínky dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 - 59. Stěžovatelé nesouhlasili ani se závěrem krajského soudu, že příjezdová komunikace se fakticky nenapojí na komunikaci S. Z uvedených důvodů stěžovatelé Nejvyššímu správnímu soudu navrhli, aby zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu.

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[12] Podle ustálené judikatury platí, 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 (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, dostupné na www.nssoud.cz). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

[13] Stěžovatelé za nepřezkoumatelnou označili argumentaci krajského soudu stran jejich žalobní námitky, že žalovaný se nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Krajský soud v této souvislosti uvedl, že jako nedůvodný: „posoudil i žalobní bod spočívající v námitce, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami žalobců. Žalovaný podle krajského soudu reflektoval stěžejní odvolací námitky žalobců, přičemž se s nimi přezkoumatelným způsobem vypořádal. Soud v této souvislosti připomíná, že povinnost správních orgánů svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 237/2014 - 9).“

[14] Kasační soud posoudil danou argumentaci optikou výše uvedené judikatury a dospěl k závěru, že tato není nepřezkoumatelná. Krajský soud dostatečně vysvětlil, proč považuje předmětnou žalobní námitku za nedůvodnou. Jakkoli by si jistě bylo možno představit ještě podrobnější vypořádání předmětné žalobní námitky, nezpůsobuje způsob zvolený krajským soudem nutnost zrušení jeho rozhodnutí. Námitka nepřezkoumatelnosti tudíž není důvodná. Pro úplnost nutno poznamenat, že stěžovatelé nevypořádání všech odvolacích námitek v žalobě spojovali s tím, že komunikace S. je veřejně přístupná jen pro šest rodinných domů uvedených v rozhodnutí o umístění předmětné komunikace č. j. ÚPSŘ/2154/2006/Va. Žalovaný jako odvolací orgán se uvedenou odvolací námitkou

pokračování

explicitně zabýval, když v rozhodnutí o odvolání uvedl, že veřejně přístupná účelová komunikace slouží pro veškeré obyvatele lokality, nikoliv pouze pro vlastníky s ní bezprostředně sousedících nemovitostí.

[15] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení merita věci.

[16] Stěžovatelé jsou názoru, že krajský soud pochybil, pokud se nezabýval tím, zda jsou vlastníky komunikace S., a návazně i tím, zda bylo nutné, aby v rámci územního řízení byl obstarán jejich *souhlas* s napojením na tuto komunikaci ve smyslu § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

[17] Podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona *k žádosti o vydání územního rozhodnutí žadatel připojí stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem.*

[18] Stěžovatelé v rámci územního řízení, jakož i v žalobě namítali, že jsou vlastníky komunikace S. (na níž se chce žadatel o územní rozhodnutí napojit příjezdovou komunikací), v důsledku čehož je nutné, aby s tímto napojením vyslovili *souhlas* podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

[19] Krajský soud tomuto žalobnímu tvrzení nepřisvědčil. Zejména uvedl, že námitky účastníků územního řízení musí směřovat proti projednávanému záměru v rozsahu, v jakém může být právo účastníků přímo dotčeno. V tomto ohledu krajský soud považoval námitku stran absence stanoviska dle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona za „*obecně přípustnou*“. Uvedl nicméně, že pokud stěžovatelé jediné dotčení na svých právech v tomto směru spatřovali v průjezdu žadatele po komunikaci S., je jejich námitka nedůvodná, neboť se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Soud proto uzavřel, že „*neposuzoval otázku vlastnictví stávající komunikace a případnou potřebu souhlasu s napojením, neboť řešení této otázky je závislé na předchozím pozitivním závěru o možném dotčení na právech žalobců předmětným záměrem.*“

[20] S krajským soudem lze souhlasit v tom, že námitky účastníků územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona musí směřovat vůči záměru v rozsahu, ve kterém je právo účastníka tímto záměrem přímo dotčeno (viz § 89 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého *osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) a b), může uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým je její právo přímo dotčeno. [...] K námitkám, které nesplňují uvedené požadavky, se nepřihlíží.*). Jak zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83: „*[j]e-li účastenství určité osoby (kromě navrhovatele) odvozeno od možnosti dotčení jeho práv, pak v mezích tohoto možného dotčení práv mu přísluší výkon účastnických práv a ochrana jeho hmotných práv. To znamená, že vyjádření a námitky, které je takový účastník v řízení oprávněn uplatnit, se musejí vztahovat k jeho právům. Je tak vyloučeno, aby se stěžovatel domáhal ochrany práv osob jiných, jejichž zcela samostatná práva přísluší hájit pouze jim a je jejich věcí, zda tak učinili do důsledků či nikoli.*“ Ačkoli se tento rozsudek vztahoval ke starému stavebnímu zákonu (zákon č. 50/1976 Sb.), lze jeho závěry použít i za současného právního stavu (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 4. 2015, č. j. 9 As 232/2014 - 33).

[21] Nejvyšší správní soud dodává, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci je oprávněn využívat nejen její vlastník, ale i další osoby. Žádná ze stran přitom nezpochybňuje, že komunikace S. je veřejně přístupnou účelovou komunikací (ostatně ani ve správním spisu není založen žádný doklad, ze kterého by bylo lze dovodit, že se o takovou komunikaci nejedná). Podle § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném pro rozhodné období: *V mezích zvláštních předpisů upravujících 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 (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.* Zákon o pozemních komunikacích tedy v § 19 zakotvuje princip tzv. obecného užívání komunikací, když stanoví, že *každý smí užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny*, pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Soudní judikatura se výkladem § 19 zákona o pozemních komunikacích opakovaně zabývala a dospěla k závěru, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci může veřejnost obecně využívat, a to bez výslovného povolení jejího vlastníka uděleného pro jednotlivé uživatele komunikace (k tomu viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 22 Cdo 4109/2009, ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, ze dne 12. 5. 2018, sp. zn. 28 Cdo 3505/2018, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49, ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 10. 2010, č. j. 59 Ca 89/2009 - 61, či nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Např. v prvně odkazovaném rozhodnutí Nejvyšší soud uvedl: *„Je-li účelová komunikace zřízena, nemůže vlastník pozemku jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání; skutečnost, že není třeba "dávat souhlas" s užíváním konkrétním osobám vyplývá již z povahy práva obecného užívání, které se vztahuje k neurčenému okruhu oprávněných osob.“* V neposlední řadě pak nutno odkázat i na odbornou literaturu, podle které: *„účelové komunikace, stejně jako ostatní pozemní komunikace, jsou veřejným statkem. Uvnitř obcí představují zpravidla jeden z typů veřejného prostranství. S veřejným prostranstvím je spojuje zejména právo veřejnosti na jejich obecné užívání, přičemž v případě pozemních komunikací jde o užívání k dopravním účelům. [...] Účelem každé pozemní komunikace je to, aby byla schopná sloužit ke komunikačním účelům - tedy sloužit pozemní silniční dopravě a činností s ní souvisejícím. Užívání komunikací můžeme dělit na obecné a zvláštní užívání a na bezplatné a úplatné užívání. Pod pojmem obecné užívání je třeba si představit činnosti, které přirozeně patří na pozemní komunikace. Jedná se o chůzi, jízdu, zastavení a stání. [...] Obecným užíváním je třeba rozumět užívání komunikace neomezeným okruhem osob, které je obvyklé a které naplňuje účel, ke kterému jsou komunikace určeny. Takovými činnostmi na pozemních komunikacích jsou logicky chůze, jízda (zejména vozidel, ale i jízda na zvířeti) a stání (a krátkodobé zastavení) [...] Pravidla obecného užívání jsou: Bezplatnost, povinnost přizpůsobit se stavebnímu a dopravně technickému stavu komunikace a povinnost řídit se pravidly provozu na pozemních komunikacích, které stanoví zvláštní právní předpis. Zákon u definice obecného užívání a jeho základních pravidel nezužuje svou působnost jen na dálnice, silnice a místní komunikace, jak je tomu na jiných jeho místech.“* (ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-652-5).

[22] Na základě právě uvedeného lze uzavřít, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci mohou třetí osoby (odlišné od jejího vlastníka) bez dalšího užívat k průjezdu

pokračování

(resp. k jakýmkoliv činnostem, pro které je komunikace určena). V tomto ohledu dochází k zákonnému omezení vlastnického práva vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace.

[23] S krajským soudem však již nelze souhlasit v tom, že z důvodu veřejné přístupnosti komunikace S. nemůže dojít k dotčení jakéhokoliv práva stěžovatelů (i kdyby byli vlastníky této komunikace), pročez nebylo namístě se zabývat tím, zda jsou vlastníky uvedené komunikace a návazně tím, zda bylo pro napojení na tuto komunikaci nutné zajistit jejich stanovisko ve smyslu § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

[24] Kasační soud je totiž na rozdíl od krajského soudu názoru, že práva vlastníka komunikace (zejména jeho vlastnické právo) jsou dotčena tím, že komunikaci využívají i další osoby. Vlastník veřejně přístupné účelové komunikace musí strpět, že je předmět jeho vlastnictví využíván dalšími osobami. Nejvyšší soud v této souvislosti uvedl, že vlastník veřejně přístupné účelové komunikace je „*zjevně omezen institutem jejich veřejného (obecného) užívání. V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem je totiž smí užívat každý, a to bezplatně, obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny. Jinak řečeno, vlastník těchto pozemků je povinen trpět jejich užíváním soukromými osobami za účelem uspokojení nutné komunikační potřeby (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. 22 Cdo 2168/2013, či ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012), aniž by jejich vlastnictví muselo mít pro něj zvláštní hospodářský či jiný význam. V takovém případě mu tedy zůstává toliko holé vlastnictví*“ (viz rozsudek ze dne 12. 5. 2018, sp. zn. 28 Cdo 3505/2018).

[25] Není tedy pochyb, že obecné užívání veřejně přístupné komunikace zasahuje do práv jejího vlastníka. Skutečnost, že je toto obecné užívání zákonem dovoleno, tj. že se jedná o zákonné dotčení na právech (viz výše), nemá na tento závěr vliv.

[26] Aplikace právě uvedeného na souzenou věc vede k závěru, že vlastník komunikace S. je dotčen na svém právu tím, že tuto bude žadatel využívat k přístupu na svou nemovitost. Krajský soud pochybil, pokud dospěl k opačnému závěru.

[27] Návazně pak krajský soud pochybil, pokud na tomto (nesprávném) názoru založil odmítnutí vypořádání žalobní námitky stran vlastnictví komunikace S. a žalobní námitky stran neudělení souhlasu podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

[28] Podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona má žadatel o územní rozhodnutí ke své žádosti připojit mj. stanovisko vlastníka dopravní infrastruktury k možnosti a způsobu napojení. Stěžovatelé po dobu celého územního řízení tvrdili, že jsou vlastníky komunikace S., v důsledku čehož měl být dle daného ustanovení vyžádán jejich *souhlas*. Stavební úřad vyšel z toho, že stěžovatelé jsou vlastníky komunikace S. Žalovaný pak s odkazem na právní úpravu zákona o pozemních komunikacích (avšak ve znění provedeném až novelou č. 268/2015 Sb.) naopak dovodil, že stěžovatelé vlastníky komunikace S. nejsou. Stěžovatelé následně v žalobě tento závěr (i s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu) zpochybňovali. Krajský soud však přesto, místo toho, aby posoudil, zda stěžovatelé jsou vlastníky komunikace S., a zda je tudíž nutné je považovat za vlastníky dopravní infrastruktury ve smyslu § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, v rozsudku prezentoval do jisté míry obtížně srozumitelnou konstrukci ohledně absence dotčení jejich práv způsobené možností obecného užívání veřejně přístupné

komunikace. Nezabýval se tedy otázkou vlastnictví komunikace S. Otázka vlastnictví komunikace S. je přitom otázkou vinoucí se celým územním a následně i soudním řízením. Je pak rovněž rozhodná pro aplikaci § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona (stanovisko vyjadřuje *vlastník*). Krajský soud se proto otázkou vlastnictví komunikace S. měl důkladně zabývat. Bez jejího zodpovězení nelze posoudit důvodnost žaloby.

[29] Vzhledem k tomu, že posouzení dalších žalobních námitek je závislé na vypořádání otázky vlastnictví komunikace S., nezabýval se Nejvyšší správní soud dalšími kasačními tvrzeními stěžovatelů. V rámci procesní ekonomie považuje za nutné akcentovat pouze to, že vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, se týká dálnic, silnic a místních komunikací, tj. nikoli účelových komunikací [§ 1 odst. 1 písm. a) předmětné vyhlášky], a dále, že ze správního spisu plyne, že bez ohledu na stavebně technické provedení je jediným smyslem a účelem příjezdové komunikace napojit se na komunikaci S., a poskytnout tak žadateli přístup k jeho nemovitosti (stavební úřad v územním rozhodnutí výslovně uvádí, že přístup k žadatelově nemovitosti bude zajištěn po příjezdové komunikaci a po komunikaci S.).

[30] Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je vázán shora vyslovenými právními názory (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude se tedy primárně důkladně zabývat otázkou, zda jsou stěžovatelé vlastníky komunikace S. V návaznosti na posouzení této otázky se pak bude zabývat aplikací § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona na souzenou věc (v této souvislosti se bude krajský soud mj. zabývat tím, že zákon hovoří o *stanovisku*, nikoliv o *souhlasu*). Poté řádně vypořádá navazující žalobní námitky.

[31] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. září 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu