



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 21. 1. 2020, č. j. 25 A 103/2018 - 97,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 8. 2018, č. j. MSK 94932/2018, žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Karviné (dále též „stavební úřad“) ze dne 19. 9. 2016, č. j. SMK/007078/2018 (dále též „územní rozhodnutí“), jímž stavební úřad rozhodl na základě žádosti J. C. (dále též „žadatel“) podle 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, akumulární šachty, zasakovacích drénů, tepelného čerpadla a účelové komunikace na pozemcích parc. č. X, v k. ú. K., v části města H. (dále též „soubor staveb“). Podle stavebního úřadu byla splněna podmínka přístupu k souboru staveb po pozemní komunikaci. Přístup bude zajištěn po účelové komunikaci

veřejně přístupné na ul. Spojka umístěné na pozemcích parc. č. X v k. ú. K. (dále též „komunikace Spojka“), 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“).

II.

[2] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) rozsudkem ze dne 10. 4. 2019, č. j. 25 A 103/2018 - 67, zamítl. Ke kasační stížnosti žalobců (stěžovatelů) uvedený rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 9. 2019, č. j. 7 As 188/2019 - 18, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud zejména uvedl, že: „*vlastník komunikace Spojka je dotčen na svém právu tím, že tuto bude žadatel využívat k přístupu na svou nemovitost. Krajský soud pochybil, pokud dospěl k opačnému závěru. [...] Návazně pak krajský soud pochybil, pokud na tomto (nesprávném) názoru založil odmítnutí vypořádání žalobní námitky stran vlastnictví komunikace Spojka a žalobní námitky stran neudělení souhlasu podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. 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 Spojka, v důsledku čehož měl být dle daného ustanovení vyžádán jejich souhlas. [...] Krajský soud však přesto, místo toho, aby posoudil, zda stěžovatelé jsou vlastníky komunikace Spojka, 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 Spojka. Otázka vlastnictví komunikace Spojka 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 Spojka měl důkladně zabývat. Bez jejího zodpovězení nelze posoudit důvodnost žaloby. Vzhledem k tomu, že posouzení dalších žalobních námitek je závislé na vypořádání otázky vlastnictví komunikace Spojka, 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 Spojka, 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 Spojka). 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 Spojka. 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).“*

III.

pokračování

[3] Rozsudkem ze dne 21. 1. 2020, č. j. 25 A 103/2018 - 97, krajský soud žalobu opětovně zamítl. Na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 - 59, dovodil, že vlastníkem komunikace Spojka jsou stěžovatelé (žalobci). V návaznosti na tento závěr přistoupil k posouzení otázky aplikace § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, podle něhož 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. Z obsahu správního spisu bylo dle krajského soudu zjevné, že stěžovatelé podáním ze dne 10. 5. 2017 uplatnili v rámci územního řízení o umístění stavby své námitky, ve kterých mj. sdělili, že souhlas s napojením nebyl dán a jako vlastníci komunikace nesouhlasí s napojením. Je tedy zřejmé, že stěžovatelé již v průběhu správního řízení jednoznačně sdělili své stanovisko k možnosti napojení stávající komunikace (komunikace Spojka) na nově umísťovanou účelovou veřejně nepřístupnou komunikaci (přístupovou komunikaci). S ohledem na uvedené již nebylo nezbytné pro potřeby dalšího řízení vyžadovat po stavebníkovi (žadateli) další stanovisko stěžovatelů. Zákon přitom v citovaném ustanovení nevyžaduje *souhlas* vlastníků veřejné dopravní infrastruktury, ale pouze *stanovisko*, přičemž je povinností stavebního úřadu se s takovým stanoviskem následně v konečném rozhodnutí vypořádat, což stavební úřad i žalovaný učinili. Závěry žalovaného je nutné korigovat pouze potud, že stěžovatelé jsou vlastníky předmětné komunikace Spojka. Podle krajského soudu přitom stěžovatelé (kromě obecného nesouhlasu s napojením na příjezdovou komunikaci z důvodu dotčení svých práv) neuvedli žádný konkrétní důvod nesouhlasu s napojením, resp. neuvedli, proč by napojení komunikací nebylo možné. K dotčení práv soud doplnil, že ačkoliv není pochyb, že obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace zasahuje do práv jejího vlastníka, tedy stěžovatelů, jedná se však o zásah předvídaný, kdy dochází k zákonnému omezení vlastnického práva vlastníka komunikace. To, že má komunikace Spojka sloužit žadateli k průjezdu za účelem přístupu přes příjezdovou komunikaci k nemovitostem žadatele, je přitom zřejmé již z obsahu spisu. Žádné další možné dotčení na svých právech předmětným záměrem stěžovatelé netvrdili a soud ani z jiných okolností neseznal žádné možné dotčení na právech stěžovatelů umístěním příjezdové komunikace, resp. jejím napojením na komunikaci Spojka. Nad rámec uvedeného krajský soud uvedl, že nově budovaná příjezdová komunikace se dle předložené dokumentace nenapojuje na již stávající komunikaci Spojka, přičemž je plně v dispozici stavebníka, jak svůj stavební záměr pojme. Konečně, shodně jako v předcházejícím rozhodnutí krajský soud posoudil jako nedůvodný žalobní bod spočívající v námitce, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami stěžovatelů. Žalovaný podle krajského soudu reflektoval stěžejní odvolací námitky stěžovatelů, přičemž se s nimi přezkoumatelným způsobem vypořádal. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

[4] Rekapitulovaný rozsudek napadli žalobci (dále též „stěžovatelé“) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatelů měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit, a nikoliv žalobu zamítnout. K tomu zejména uvedli, že dle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona měl žadatel připojit k žádosti o vydání

územního rozhodnutí stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem. V daném případě však žadatel takové stanovisko nepředložil; stěžovatelé ostatně ani nebyli vyzváni k tomu, aby takové stanovisko předložili. Stanovisko ve smyslu § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona přitom nelze dovozovat z jejich vyjádření ze dne 10. 5. 2017, jakož ani z žádných jiných jejich vyjádření. Stavební úřad proto neměl žádosti stavebníka o vydání územního rozhodnutí vyhovět, ale měl řízení zastavit z důvodu neodstranění vad žádosti. Stěžovatelé dále nesouhlasili s navazující argumentací krajského soudu. Podle stěžovatelů z územního rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že dojde k napojení přístupové komunikace na komunikaci Spojka. Pokud se přitom žadatel chce napojit na jejich veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je nezbytné, aby se se stěžovateli dohodl, resp. aby měl jejich souhlas, v opačném případě nelze dovozovat splnění podmínky zajištění přístupu a příjezdu ke stavbě. Z uvedených důvodů navrhli zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

V.

[5] Žalovaný podal ke kasační stížnosti stručné vyjádření, ve kterém zejména uvedl, že kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu pokládá za zákonný a věcně správný. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

[6] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

VI.

[7] 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.).

[8] Jelikož se jedná o kasační stížnost podanou proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl ve věci opětovně poté, co byl jeho původní rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen, vážil zdejší soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Dle tohoto ustanovení je kasační stížnost *nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*. K interpretaci uvedeného ustanovení se vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, v němž uvedl, že smyslem a účelem citovaného ustanovení je „*to, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil.*“ V intencích tohoto právního názoru judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila, že kasační stížnost je nutno považovat za přípustnou mj. tehdy, pokud Nejvyšší správní soud vytkl v původním rozsudku prvoinstančnímu soudu procesní pochybení, nepřezkoumatelnost nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně pokud se ve zrušujícím rozsudku závazně nevyjádřil ke všem sporným otázkám. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165). S ohledem na právě uvedené a s přihlédnutím k důvodům, pro které byl zrušen dřívější rozsudek krajského soudu (viz výše), shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost přípustnou.

[9] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že krajský soud postupoval v mezích závazného právního názoru obsaženého v původním zrušujícím rozsudku. Správně se nejprve zabýval otázkou vlastnictví komunikace Spojka a následně navazujícími otázkami. Stěžovatelé, jakož ostatně ani žalovaný či osoby zúčastněné na řízení, přitom nezpochybňují správnost závěru krajského soudu stran vlastnictví komunikace Spojka. S ohledem na uvedené a při respektování dispoziční zásady, která ovládá kasační řízení, Nejvyšší správní soud uvedený závěr krajského soudu nepřezkoumával a zaměřil se pouze na uplatněné kasační námitky (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60).

[10] Nejvyšší správní soud připomíná, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů a potvrzeno rozhodnutí, jímž stavební úřad rozhodl na základě žádosti J. C. (žadatele) o umístění souboru staveb (mj. rodinnému domu). Podle stavebního úřadu byla splněna podmínka přístupu k souboru umísťovaných staveb. Přístup bude zajištěn po účelové komunikaci veřejně přístupné na ul. Spojka a po příjezdové komunikaci umístěné na pozemcích specifikovaných v územním rozhodnutí (viz výše).

[11] Podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon 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 nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.*

[12] Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: *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.*

[13] 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* (tzv. „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.

[14] Soudní judikatura se výkladem § 19 zákona o pozemních komunikacích a souvisejících výše citovaných ustanovení 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.

[15] Nejvyšší soud např. v usnesení ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 22 Cdo 4109/2009, uvedl: *„Je-li účelová komunikace zřízena, nemůže vlastník pozemku jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání; skutečnost, že není třeba "dávát souhlas" s užíváním konkrétním osobám vyplývá již z povahy práva obecného užívání, které se vztahuje k neurčenému okruhu oprávněných osob.“*

[16] Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, pak plyne: *„Zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace. Vlastník takovéto účelové komunikace není ani při jejím zřízení oprávněn omezit užívání této komunikace na určitou skupinu subjektů, a vyloučit tak její obecné užívání. To neznamena, že vlastník by byl zbaven možnosti provoz na účelové komunikaci regulovat, případně komunikaci zcela uzavřít; může tak však učinit jen na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu.“*

[17] Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2018, sp. zn. 28 Cdo 3505/2018, pak je vlastník veřejně přístupné účelové komunikace *„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 užívání 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“.*

[18] Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49, uvedl, že *„[z]ákladním prvkem obecného užívání je skutečnost, že komunikaci užívá širší veřejnost a že ji bez dalšího může užívat předem neomezený okruh uživatelů.“* V rozsudku ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud obdobně konstatoval, že *„[o]becné 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.“* Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, pak lze citovat následující: *„Pokud vlastník pozemku zřídí účelovou komunikaci nebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace. Je-li cesta věnována veřejnému (obecnému) užívání, nemůže být takové užívání soukromoprávní dispozicí vlastníka odňato.“*

pokračování

[19] V rozsudku ze dne 11. 10. 2010, č. j. 59 Ca 89/2009 - 61, pak dále Krajský soud v Ústí nad Labem uvedl v této souvislosti následující: „*Vlastník účelové komunikace je omezen ve smyslu § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve výkonu svého vlastnického práva k předmětným pozemkům veřejnoprávním oprávněním každého, tedy i žalobce, užívat účelovou komunikaci probíhající po jeho pozemcích k obvyklým účelům obvyklým způsobem, tj. i ke spojení svých nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Pokud užívání žalobce nijak z tohoto rámce obecného užívání účelové komunikace nevybočuje, není již třeba dalšího souhlasu vlastníka účelové komunikace k jejímu užívání dalšími osobami.*“

[20] I Ústavní soud zastává názor, že v případě veřejně přístupných účelových komunikací „*je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup.*“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

[21] K obdobným závěrům dospívá i odborná literatura, 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 uvedeného lze uzavřít, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci mohou třetí osoby (odlišné od jejího vlastníka) bez dalšího užívat k průjezdu (resp. k jakýmkoliv činnostem, pro které je komunikace určena). V tomto ohledu dochází k zákonnému omezení vlastnického práva vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace. Vlastník komunikace Spojka tudíž není oprávněn zakázat žadateli, aby využíval komunikaci Spojka k průjezdu k souboru staveb. Oprávnění žadatele k průjezdu komunikací Spojka za účelem přístupu k nemovitosti plyne ze zákona a představuje zákonné omezení vlastnického práva vlastníka komunikace Spojka.

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že ze správního spisu plyne, že stěžovatelé v minulosti požádali stavební úřad o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení

pro stavbu šesti domů. Stavební úřad umístění a povolení staveb podmínil tím, že v daném území bude vybudována veřejně přístupná účelové komunikace. K tomu viz územní rozhodnutí ze dne 1. 11. 2006, č. j. ÚPSŘ/2154/2006/Va, a stavební povolení ze dne 31. 7. 2007, č. j. ÚPSŘ/1222/2007/Ing.Ba, jakož i rozhodnutí o předčasném užívání ze dne 10. 7. 2017, č. j. MMK/118279/2017. Stěžovatelé přitom ani netvrdí, že by proti takové povaze komunikace Spojka brojili. Teprve až poté, co má do daného území vstoupit jiný stavebník, začínají zpochybňovat oprávnění užívání komunikace ze strany dalších osob. Pokud stěžovatelé komunikaci stavěli pouze pro sebe (resp. pouze pro některé z dalších vlastníků nemovitostí v dané lokalitě), neměli souhlasit s její veřejnou povahou. Právní úprava přitom nabízí řadu možností, jak takového stavu docílit (viz např. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).

[24] Optikou uvedeného nahlížel Nejvyšší správní soud na uplatněné kasační námitky a neshledal na jejich základě důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu a návazně i rozhodnutí správních orgánů. Ačkoliv lze souhlasit s tím, že v daném případě postup správních orgánů nebyl zcela prost pochybení, není Nejvyšší správní soud názoru, že by tato zakládala nutnost opětovného vedení územního řízení.

[25] Lze souhlasit s tím, že správní orgány nepostupovaly zcela v souladu s dikcí § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, podle něhož *má žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojit stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem*. Z citované právní úpravy tedy vyplývá, že k žádosti o vydání územního rozhodnutí má žadatel připojit mj. *stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení*. Soud souhlasí se stěžovateli, že žadatel stanovisko stěžovatelů správnímu orgánu nepředložil. Nejvyšší správní soud se nicméně ztotožňuje s krajským soudem, že ze spisu vyplývá, že stěžovatelům bylo umožněno podat stanovisko ve smyslu uvedeného ustanovení. K tomu viz zejména podání ze dne 10. 5. 2017, ve kterém stěžovatelé sdělili, že jako vlastníci komunikace Spojka nesouhlasí s napojením na příjezdovou komunikaci, přičemž tento nesouhlas konkretizovali i v dalších podáních - viz např. argumentaci stěžovatelů vznesenou v podání ze dne 7. 11. 2017 učiněném v návaznosti na výzvu stavebního úřadu ze dne 19. 9. 2017, jakož i argumentaci vznesenou v rámci odvolacího řízení. I z dalších částí spisu je patrné, že správní orgány umožnily stěžovatelům vyjádřit se k navrhovanému řešení přístupu žadatele k umísťovanému záměru, resp. k napojení předmětných komunikací, přičemž stěžovatelé této možnosti využili. I podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy ze spisu zřejmé, že stěžovatelé v materiálním smyslu uplatnili své negativní stanovisko k možnosti a způsobu napojení stávající komunikace Spojka na nově umísťovanou příjezdovou účelovou veřejně nepřístupnou komunikaci ve smyslu § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Nutno dodat, že správní spis obsahuje i (pozitivní) stanovisko I. W. jako vlastníka pozemku, na kterém se nachází komunikace Spojka. Stěžovatelé přitom ani v kasační stížnosti nespecifikují, co konkrétního by na základě výzvy, kterou by byli explicitně vyzváni k poskytnutí stanoviska ve smyslu označeného ustanovení, uvedli nad rámec svých poskytnutých vyjádření. Za popsane situace proto stavební úřad nepochybil, pokud řízení o žádosti nezastavil, resp. netrval na tom, aby stavebník (žadatel) předložil formální stanovisko stěžovatelů. Opačný postup by byl přílišným formalismem, který nemá v právním státě místo.

pokračování

[26] S ohledem na uvedené lze s krajským soudem souhlasit i v tom, že § 86 odst. 2 písm. c) nevyžaduje *souhlas* vlastníků veřejné dopravní infrastruktury, ale pouze *stanovisko*. Ostatně to lze dovodit i z judikatury správních soudů - viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2020, č. j. 11 A 104/2017 - 84, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 As 145/2020 - 56. Krajský soud dále dovodil, že stěžovatelé v průběhu správního řízení poukazovali na dotčení svých práv v důsledku toho, že žadatel bude jejich komunikaci využívat za účelem přístupu k umísťovanému souboru staveb, a dále vyjadřovali nesouhlas s napojením obou komunikací. Neuváděli však žádný konkrétní důvod, pro který z *hlediska možnosti a způsobu napojení* nesouhlasí s napojením, resp. proč není napojení možné (např. z hlediska technického zpracování, vlivů na užívání okolních nemovitostí apod.). Takové důvody ostatně stěžovatelé netvrdí ani v kasační stížnosti. I v kasační stížnosti obecně poukazovali na dotčení práv v důsledku průjezdu žadatele po stávající účelové komunikaci Spojka. Neuváděli, resp. nedokládali však, že by předmětné napojení komunikací nebylo možné např. z technických či jiných důvodů. Jak nicméně vyplývá ze shora uvedené právní úpravy, judikatury a literatury, obecné užívání veřejné účelové komunikace ze strany dalších osob (vč. žadatele) je třeba považovat za užívání dovolené. Právní úprava nestanoví, že by takovou komunikaci bylo možno užívat pouze se souhlasem jejího vlastníka. Nestanoví pak ani, že by se uživatel komunikace musel s jejím vlastníkem na jejím užívání dohodnout. Ani § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona explicitně nevyžaduje *souhlas* či *dohodu vlastníků dopravní či technické infrastruktury*, ale jejich *stanovisko*. Pokud pak stěžovatelé poukazovali na str. 16 územního rozhodnutí, konstatuje soud, že tam se uvádí, že komunikace na sebe budou plynule napojeny a dodává se, že k tomu dojde „*bez jakýkoliv úprav na účelové komunikaci veřejně přístupné ul. Spojka*.“ V kasační stížnosti stěžovatelé nepředložili žádnou konkrétní právní argumentaci, ze které by vyplývala nemožnost takového řešení, resp. nemožnost vydání územního rozhodnutí za takových podmínek. V kasační stížnosti zůstali v rovině obecných tvrzení. Ve stejném rozsahu se jejich argumentací proto mohl zabývat i kasační soud (viz shora citovanou judikaturu uvedenou u dispoziční zásady). Stěžovatelé přitom nekonkretizovali ani navazující stížní argumentaci. Neuvedli např. žádné zákonné ustanovení, ze kterého by mělo vyplývat, že zvolené navázání komunikace Spojka a příjezdové komunikace bude možné pouze tehdy, pokud se stěžovatelé a žadatel na tomto *dohodnou*. Jak již přitom bylo výše uvedeno, § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona nevyžaduje u napojení *dohodu* či *souhlas*, ale *stanovisko*. Nutno dodat, že i např. zákon o pozemních komunikacích nevyžaduje v případě *připojení* komunikací *souhlas* či *dohodu*, ale pouze *stanovisko*. Podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích o připojení (nebo jeho úpravě) dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace k dálnici, silnici nebo místní komunikaci rozhodne příslušný silniční správní úřad, který si před vydáním povolení vyžádá stanovisko vlastníka pozemní komunikace vyšší kategorie nebo třídy. Předmětné ustanovení bylo do citované podoby uvedeno novelou provedenou zákonem č. 268/2015, který mj. změnil dosavadní nutnost vyslovení *souhlasu* na nutnost vyslovení *stanoviska*. Důvodová zpráva k zákonu č. 268/2015 Sb. pak uvádí: „*Dále dochází k úpravě pojetí vyjádření vlastníka pozemní komunikace k připojení jiné pozemní komunikace nebo sousední nemovitosti k jeho pozemní komunikaci (§ 10 odst. 4). V současné době se jedná o předchozí souhlas vlastníka pozemní komunikace, který si musí příslušný silniční správní úřad vyžádat před povolením připojení. Není však již stanoven postup, kterým by bylo možné nahradit souhlas vlastníka pozemní komunikace, v případě jeho*

neudělení, což činí v praxi nemalé potíže. Navrhuje se proto úprava, dle níž by se vlastník pozemní komunikace vyjadřoval formou stanoviska. Silniční správní úřad bude v souladu se správním řádem povinen ke stanovisku přihlídnout, a pokud dospěje k závěru, že je třeba se od tohoto stanoviska odchýlit, svůj postoj bude muset řádně zdůvodnit v odůvodnění rozhodnutí o povolení připojení.“

[27] Ani na základě další (podpůrné) argumentace stěžovatelů v kasační stížnosti kasační soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu, resp. návazně i rozhodnutí správních orgánů. I podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud nepochybil, pokud v dané konkrétní věci žalobu zamítl. Výrok rozsudku plně odpovídá konkrétním okolnostem dané věci a respektuje i smysl a účel právní úpravy. Nejvyšší správní soud současně neshledal ani existenci vad, pro které by měl ke zrušení rozsudku krajského soudu, popř. i ke zrušení rozhodnutí správních orgánů přistoupit *ex officio* (srv. např. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[28] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Ostatně žádné náklady ani nepožadoval.

[30] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. listopadu 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu