



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Jana Kratochvíla a soudkyně Jitky Zavřelové v právní věci žalobců: **a) L. P.**, zastoupená Mgr. Tomášem Všeckou, LL.M., advokátem se sídlem Na Příkopě 814, Vsetín, **b) P. Š.**, **c) P. M.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) CETIN a.s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9 – Libeň, II) T. M., III) L. M., oba zastoupeni JUDr. Ester Dornákovou, advokátkou se sídlem Tichá 578, Tichá, IV) D. P., V) J. P., VI) R. H., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2023, čj. KUZL 53430/2023, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 5. 2025, čj. 65 A 73/2023-71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci a) náhradu nákladů řízení ve výši 5 070 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Všecký, LL.M., advokáta.
- IV. Žalobcům b) a c) a osobám zúčastněným na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoby zúčastněné na řízení II. a III. žádaly o společné povolení podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pro stavbu rodinného domu s terasou a s ní související elektrickou přípojkou včetně venkovního

odběrného elektrického zařízení, vrtanou studnu a vodovod, kanalizační přípojku pro odvod odpadních vod včetně vnitřní kanalizace, kanalizační přípojku pro odvod srážkových vod se svedením do retenční nádrže s přepadem do vsaku, zpevněné plochy, oplocení s opěrnou zídka (dále jen „záměr“). Stavební úřad jim společné povolení udělil. Sporné v tomto případě je, zda je k záměru zajištěn přístup. Podle žalovaného je přístup zajištěn veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[2] Žalobci společně s osobami zúčastněnými na řízení IV., V. a VI. (vlastníci pozemků, na kterých se měla nacházet veřejně přístupná účelová komunikace) podali proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání. Namítali, že přes jejich pozemky ke stavebnímu záměru nevede veřejně přístupná účelová komunikace. Komunikace, která se na jejich pozemcích v okolí záměru nachází, je zpevněná plocha v jejich soukromém vlastnictví. Využívají ji pouze vlastníci okolních nemovitostí, a to po předchozí dohodě s nimi. Ani oni, ani předchozí vlastníci těchto pozemků neudělili souhlas s užíváním zpevněné plochy veřejností. Někteří z vlastníků svůj nesouhlas dali najevo i při pořizování územního plánu. Jelikož existuje spor o existence veřejně přístupné účelové komunikace, měl ohledně této otázky rozhodnout před vydáním stavebního povolení silniční úřad.

[3] Žalovaný odvolání zamítl. Existenci veřejně přístupné účelové komunikace měl za nespornou. Stavební pozemek se totiž vymezil již v rámci procesu územního plánování. Platí totiž, že stavební pozemek musí podle § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, svými vlastnostmi (zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním a základovými poměry) umožňovat umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel. Musí být též dopravně napojený na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Tou se při stavbě rodinného domu rozumí zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby. Případné napojení záměru na veřejně přístupnou pozemní komunikaci tak bylo vyřešeno již v rámci procesu tvorby nového územního plánu obce.

[4] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu. Krajský soud žalobě vyhověl. Rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Potvrdil, že v posuzované věci existoval spor ohledně toho, zda je záměr napojený veřejně přístupnou účelovou komunikací. Argumentaci územním plánem tak, jak to učinil žalovaný nebylo podle krajského soudu možné aprobovat, jelikož územní plán neobsahuje přímé závěry o tom, že k záměru vede veřejně přístupná účelová komunikace. Naopak místy hovoří o komunikaci jako o místní a nikoliv účelové. Takové podklady jsou proto zcela nedostatečné k odstranění vzniklých pochybností. Nadto je k rozhodování o povaze komunikací příslušný výlučně silniční správní úřad (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Proto, pokud v řízení existoval spor o povaze dané komunikace, měl stavební úřad řízení o stavebním povolení přerušit a vyzvat stavebníky, aby podali návrh na vydání rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Tyto své závěry podpořil krajský soud odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[5] Žalovaný (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku. Argumentačně zcela odkázal na strany 7 až 9 svého rozhodnutí. Dále obecně uvedl, že má za to, že v napadeném rozhodnutí

pokračování

dostatečně odůvodnil, proč nebylo pro ověření splnění požadavků zakotvených v § 20 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, nutné získat deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Stav věci zjistil tak, že o něm nebyly důvodné pochybnosti. Závěrem v kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za nepřezkoumatelný. Krajský soud v rozsudku neodůvodnil, proč a jak od sebe odlišovat pojmy „plocha veřejného prostranství“ s pojmy „veřejné prostranství“ a „pozemek veřejného prostranství“. Z rozsudku krajského soudu není ani zřejmé, proč byly podklady, ze kterých při rozhodování vycházel, irelevantní. Stěžovatel považuje za nedostatečně odůvodněný i závěr krajského soudu, podle kterého nemohl vypořádat obecnou námitku spočívající v šířce účelové komunikace, odkazem na mapové portály dostupné na internetu.

[6] Žalobkyně a) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že s rozsudkem krajského soudu souhlasí. Měla za to, že s ohledem na vznesenou námitku neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, měly správní orgány vyzvat stavebníky, aby podali návrh na vydání rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti z větší části odkázal na své napadené rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tedy nejdříve zabýval přípustností námitek.

III.a Přípustnost kasačních námitek

[8] Podle § 102 soudního řádu správního je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. K jejímu věcnému projednání je tedy zapotřebí, aby stěžovatel cíleně reagoval právě na rozhodnutí krajského soudu a krajským soudem kvalifikovaným způsobem vyslovené závěry. Není totiž úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatele domýšlet, proč má za to, že jsou závěry krajského soudu chybné. Stěžovatel tedy musí reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a nereflektuje argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné. Nesměřují totiž proti rozhodovacím důvodům krajského soudu. Nejedná se totiž pouze o setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na námitku vypořádanou krajským soudem, proti které původní argumentace stěžovatele nemůže obstát (srov. usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36, body 10–14). Právě uvedené případy se sice týkají kasačních stížností podaných žalobci. Odkazované principy jsou však obecné a není důvod, aby se neaplikovaly i na kasační stížnosti žalovaných správních orgánů. I pro ně platí § 102 soudního řádu správního.

[9] Právě uvedené platí pro stěžejní námitku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. Stěžovatel v kasační stížnosti pouze setrvává na svém původním názoru, dle kterého nebylo nutné získat deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Argumentaci opírá o závěry svého rozhodnutí, které zcela kopíruje, aniž by blíže reagoval na argumentaci krajského soudu. Krajský soud se přitom

v rozsudku detailně zabýval správností napadeného rozhodnutí stěžovatele a vyložil, proč má za to, že ve věci bylo třeba získat deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Neomezil se přitom pouze na územně plánovací dokumentaci, jak v úvodu kasační stížnosti naznačuje stěžovatel. Za takové situace je nutné uzavřít, že argumentaci stěžovatele již vypořádal krajský soud, přičemž toto vypořádání ob stojí.

[10] Přípustnou námitku tak představuje pouze tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku důvodů.

III.b Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný

[11] Stěžovatel namítal, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud v rozsudku neodůvodnil, jak od sebe odlišovat pojmy „plocha veřejného prostranství“ s pojmy „veřejné prostranství“ a „pozemek veřejného prostranství“. Z rozsudku krajského soudu není ani zřejmé, proč byly podklady, ze kterých při rozhodování vycházel, irelevantní. Stěžovateli není z rozsudku ani zřejmé, proč nemohl vypořádat obecnou námitku spočívající v šíře účelové komunikace, odkazem na mapové portály dostupné na internetu.

[12] K námitkám nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle ustálené judikatury nepřezkoumatelnost 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 (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Zrušení rozsudků krajských soudů pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních (návrhových) bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom trefně zdůraznil, že „přezkoumatelnost“ rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů pro nepřezkoumatelnost zpravidla pro účastníky či osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamena žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, body 29-30). Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek, na níž je postaven základ žaloby (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44).

[13] Krajský soud shledal, že ve věci je sporná otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace. Tu ovšem nelze dovozovat z územního plánu. Skutečnost, že pozemky, na kterých se sporná komunikace nachází, jsou územním plánem zahrnuté do plochy veřejného prostranství totiž neznamena, že se na předmětném pozemku veřejné prostranství,

pokračování

resp. veřejně přístupná účelová komunikace, nachází. V této souvislosti připomněl, že je třeba rozlišovat mezi pojmy „plocha veřejného prostranství“, „veřejné prostranství“ a „pozemek veřejného prostranství“, které příslušná právní úprava definuje odlišně. Pro posuzovaný případ by byla relevantní existence veřejného prostranství, tj. prostor přístupný každému bez omezení a tím pádem sloužící k obecnému užívání bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) Územní plán se však ale dle krajského soudu naplnění znaků veřejného prostranství na těchto konkrétních pozemcích nevěnoval. Tento názor je srozumitelný a přezkoumatelný.

[14] Ke zjištění šířky účelové komunikace, jako jedné z podmínek, kterou musí taková komunikace splňovat, krajský soud uvedl, že jde o nepřezkoumatelný závěr, protože důkaz o provedení měření za použití mapového portálu dostupného na internetu, nebyl zařazený do správního spisu. Podle krajského soudu stěžovatel měl ve správním spise zachytit, jak digitální měření provedl. I tento závěr je srozumitelný. Není na krajském soudu, aby žalovanému přesně určoval, jak má ve správním spise zachytit provedené dokazování. Pokud jde o měření prováděné v mapové aplikaci, tak se nabízí více možností: měření za přítomnosti účastníků, protokol s obrazovým záznamem atd.

[15] Podklady, ze kterých stěžovatel při rozhodování ve věci vyšel (územní plán, sdělení obce Valašská Polanka, umístění značky „Stůj dej přednost v jízdě“, stanovisko silničního úřadu k umístění záměru) pak krajský soud označil v jejich celku za irelevantní. Podle krajského soudu měl totiž stěžovatel řízení o společném stavebním povolení přerušit z důvodu existence předběžné otázky a vyzvat stavebníky k tomu, aby iniciovali řízení o určení, zda se na pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Takto však neučinil. Z uvedeného je tak zřejmé, že krajský soud považuje za irelevantní ty podklady, o které stěžovatel opřel svůj závěr spočívající v prokázané existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Ani v tomto proto není rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

[16] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud tak řádně vyložil, v čem spatřuje nedostatky postupu stěžovatele a své právní závěry dostatečně odůvodnil. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu tak, jak ji vyložil výše, tedy Nejvyšší správní soud neshledal. Věcnou správnost rozsudku se nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud neshledal námitky důvodnými a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Rozhodl proto podle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního a kasační stížnost zamítl.

[18] S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud vydal ve věci meritorní rozhodnutí, nerozhodoval již o přiznání odkladného účinku, o který stěžovatel žádal v podání ze dne 8. 10. 2025.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 správního řádu soudního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a náhradu nákladů mu proto nelze přiznat.

[20] Zástupce žalobce a) v řízení učinil jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti) [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Za něj náleží odměna ve výši 4 620 Kč (§ 9 odst. 5 advokátního tarifu) spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Právní zástupce není plátcem DPH. Žalobci a) tak náleží náhrada nákladů v celkové výši 5 070 Kč.

[21] Žalobcům b) a c), kterým by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť neplnily povinnost uloženou soudem a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 soudního řádu správního).

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

V Brně 20. října 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu