



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **D. K.**, zastoupen Mgr. Pavlem Maršálkem, advokátem se sídlem Vrchlického 802/46, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Statutární město Liberec, se sídlem nám. Dr. E. Beneše 1/1, Liberec, II) Společenství vlastníků K Mojžíšovu prameni 1681, se sídlem K Mojžíšovu prameni 1681, Liberec, III) Společenství vlastníků K Mojžíšovu prameni 1683, se sídlem K Mojžíšovu prameni 1683, Liberec, obě zastoupena Mgr. Jiřím Kafkou, advokátem se sídlem U sirotčince 353/7, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2024, čj. KULK 3098/2024 OSH 880/2023/280.9/Fr, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 10. 4. 2024, čj. 59 A 3/2024-51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. 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. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem veřejně přístupné účelové komunikace, která se nachází na pozemku parc. č. X v katastrálním území V. Místní provoz na této komunikaci je upraven jako tzv. obytná zóna. Tato komunikace zajišťuje komunikační potřebu mj. i k bytovým

domům, jejichž vlastníci jednají v tomto řízení prostřednictvím osob zúčastněných na řízení II) a III) (dále jen „OZNR“). Na jedné straně této komunikace hodlá žalobce zřídit podélná parkovací stání (na druhé straně se vedle této komunikace již příčná parkovací stání nachází). Podal proto žádost o omezení veřejného přístupu na tuto komunikaci, aby zřídit soukromá (vyhrazená) parkovací stání.

[2] Magistrát města Liberec poté, co přechází rozhodnutí žalovaného byla dvakrát zrušena krajským soudem, rozhodnutím z 22. 8. 2023 žalobcovu žádost zamítl. Žalovaný v odvolacím řízení rozhodl v záhlaví uvedeným rozhodnutím tak, že do výroku rozhodnutí magistrátu doplnil ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Ve zbytku žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou krajský soud zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[3] Krajský soud úvodem připomněl, že obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace, které vlastník této komunikace musí respektovat, lze podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích omezit. Dle tohoto ustanovení by silniční správní úřad měl zkoumat, zda požadované omezení veřejného přístupu na danou komunikaci je skutečně nezbytné pro ochranu oprávněných zájmů jejího vlastníka.

[4] Krajský soud shledal, že napadené rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné i zákonné. Úvodem se s žalovaným ztotožnil v tom, jak vypořádal otázku současného podélného nezákonného parkování na posuzované komunikaci. K legalizaci tohoto parkování totiž není třeba omezovat obecné užívání této komunikace. Postačuje vyznačit tato parkovací místa dopravním značením v řízení podle § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Místní úprava provozu však není předmětem tohoto řízení. Dle krajského soudu jsou proto závěry, které magistrát vyslovil k otázce dopravního řešení této komunikace, učiněny nad rámec nutného. Krajský soud nesouhlasí s žalobcem v tom, že by vznik vyhrazených parkovacích míst řešil jejich obecný nedostatek v dané lokalitě. Nesouhlasí ani s tím, že by rozhodnutí žalovaného bylo překvapivé.

[5] Krajský soud se dále zaměřil na otázku, zda v nyní projednávaném sporu byly naplněny podmínky pro omezení přístupu podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud v tomto ohledu vyjmenoval příklady možných omezení, načež souhlasil s žalovaným, že tato omezení musí vést zejména k ochraně dané komunikace (např. ke snížení imisí či k ochraně stavu komunikace). To však není situace nyní posuzovaného sporu, neboť zřízení vyhrazených parkovacích míst nesměřuje k ochraně posuzované komunikace. Nejde tedy o oprávněný zájem vlastníka, který by bylo třeba nezbytně chránit. Krajský soud souhlasí s žalovaným v tom, že žalobcův záměr by naopak vedl k faktickému zániku komunikace v dané části. K tomu však institut omezení přístupu nemá sloužit, neboť by to vedlo k popření samé podstaty bezplatného obecného užívání veřejně účelové komunikace, jímž je vlastník komunikace omezen ve výkonu svého práva.

[6] Krajský soud nesouhlasil s námitkou, že se správní orgány dopustily vůči žalobci bezdůvodně rozdílného zacházení oproti tomu, jak rozhodují o obdobných žádostech OZNR I). V tomto ohledu je třeba rozlišovat mezi účelovými komunikacemi, které jsou

pokračování

vlastněny fyzickými či právníckými osobami, a místními komunikacemi, které jsou vlastněny obcemi. Zatímco u místních komunikací jde o naplnění sociální funkce tohoto majetku, tak u účelových komunikací jde o povinnost vlastníka o tuto komunikaci pečovat. Možnost zpoplatnění užívání místních komunikací je přitom stanovena zákonem [§ 23 a § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích; § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích; § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích]. Závěrem krajský soud dodal, že žalobce si již v době, kdy dotčený pozemek kupoval, musel být vědom omezení, která jako vlastník veřejně přístupné účelové komunikace musí snášet.

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření

[7] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak krajský soud a žalovaný vyložili pojem „oprávněné zájmy vlastníka“ podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. V komentářové literatuře, z níž vycházel krajský soud, se uvádí pouze situace, které mají vliv na produkci imisí či stav komunikace. Výklad oprávněných zájmů vlastníka by se však měl chápat širěji. Zákon o pozemních komunikacích totiž hovoří o zájmech vlastníka, nikoliv o zájmu na ochranu komunikace.

[8] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem žalovaného a krajského soudu, že vznikem parkovacích míst by došlo k zániku části posuzované komunikace. Dle § 12 odst. 4 a 6 zákona o pozemních komunikacích naopak i parkoviště může být součástí účelové komunikace. Parkovací stání bude pouze vyznačeno dopravním značením, přičemž je budou moci krátkodobě využít také osoby odlišné od majitelů těchto stání [§ 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu]. Také na místních komunikacích, které jsou ve vlastnictví OZNŘ I), jsou takto označená parkovací místa součástí těchto komunikací. Posuzovaná komunikace tak zůstane v dosavadních hranicích.

[9] Vzhledem k místnímu nedostatku parkovacích míst parkuje mnoho osob na posuzované komunikaci. Ta je však součástí obytné zóny, a proto je parkování na ní protizákonné (§ 39 odst. 5 zákona o silničním provozu). Takovým parkováním se tyto osoby zároveň obohacují na majetku stěžovatele. V tomto ohledu stěžovatel nesouhlasí s tím, že jeho záměr neřeší nedostatek parkovacích míst. Stěžovatel má naopak za to, že jeho záměr by mohl dosavadní způsob parkování zlegalizovat. Magistrát je v tomto ohledu fakticky nečinný, jestliže trvá na existenci obytné zóny, která v místě znemožňuje legální parkování. Snaha stěžovatele o legalizaci parkování a o oddělení parkovacích míst je zcela legitimní. Z rozhodnutí magistrátu z 2. 12. 2020 plyne, že také příjem z majetku je oprávněným zájmem vlastníka (pozn. NSS: Toto rozhodnutí magistrátu zrušil žalovaný rozhodnutím z 5. 12. 2022. Stejný závěr však magistrát uvedl i na straně 6 nyní napadeného rozhodnutí). Stěžovatel zamýšlel mít příjem pouze z části posuzované komunikace, která komunikační potřebě už ani neslouží, neboť je využívána k nelegálnímu parkování. Obecné užívání jejích jiných (exponovaných) částí nehodlá omezovat.

[10] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem ani v tom, že v jeho případě nedošlo k bezdůvodnému rozdílu v rozhodování oproti OZNŘ I) (§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Také OZNŘ I) přistupuje k tomu, že za úplatu nabízí konkrétní parkovací místa konkrétním osobám na účelových komunikacích ve svém vlastnictví (stěžovatel

zmiňuje konkrétní lokality v rámci Liberce). Stěžovateli však je stejný postup bezdůvodně odepřen, ačkoliv jde o srovnatelné situace. Vzhledem k častému rušení správních rozhodnutí má stěžovatel za to, že tato rozhodnutí postrádají konzistentnost a neberou v potaz faktický stav.

Vyjádření OZNŘ II) a III) a žalovaného

[11] OZNŘ II) a III) se ve svém vyjádření ztotožňují s napadeným rozsudkem krajského soudu. U stěžovatele nejsou dány důvody, pro které by mohlo dojít k omezení užívání posuzované komunikace. Tento institut by navíc měl být užíván jen výjimečně. Tímto důvodem není ani majetkový prospěch stěžovatele. Navrhované omezení by naopak vedlo např. k omezení průjezdu vozidel IZS. OZNŘ se odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 23. 4. 2015, čj. 2 As 231/2014-64, který byl skutkově obdobný jako nyní projednávaný spor. Tehdy správní orgány a soudy zaujaly stejné závěry, jaké zaujaly i nyní.

[12] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu.

[13] OZNŘ I) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Ustanovení § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích zní takto: *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.*

[16] Podle citovaného ustanovení musí být naplněny tři podmínky k tomu, aby správní orgán mohl upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci (tj. její obecné užívání). První podmínkou je podání žádosti, druhou projednání s policií. Z třetí podmínky plyne požadavek, aby úprava nebo omezení byla odůvodněna oprávněnými zájmy vlastníka účelové komunikace, které je nezbytně chránit. Tyto oprávněné (legitimní, legální apod.) zájmy vlastníka by v daném případě měly převážet nad zájmem veřejnosti na obecném užívání komunikace, zvláště pak té části veřejnosti, která danou komunikaci využívá pro přístup ke svým nemovitostem (rozsudek NSS z 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76). K omezení veřejného přístupu by mělo docházet jen ve výjimečných případech a musí mu předcházet poměření práv a zájmů vlastníka a práv a zájmů veřejnosti (rozsudek NSS z 10. 11. 2023, čj. 10 As 111/2022-69, č. 4564/2024 Sb. NSS, bod 43, v němž soud parafrázoval rozsudek Krajského soudu v Brně z 27. 6. 2018, čj. 30 A 68/2016-107, č. 3794/2018 Sb. NSS, bod 44). Omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci je krajním řešením, k němuž lze přistoupit tehdy, nejsou-li jiné možnosti ochrany oprávněných zájmů jejího vlastníka (rozsudek krajského soudu z 2. 5. 2017, čj. 59 A 66/2016-58). Obdobná obecná východiska uvedl také krajský soud v bodě 29 nyní napadeného rozsudku.

[17] Institut omezení či úpravy veřejného přístupu na účelovou komunikaci fakticky omezuje obecné užívání této komunikace. Obecné užívání je definováno v § 19 odst. 1 větě

pokračování

první zákona o pozemních komunikacích, která zní: *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.*

[18] Z citovaného ustanovení vyplývá, že obecné užívání by mělo být bezplatné a mělo by probíhat obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým je daná komunikace určena, ledaže právní předpis ve zvláštních případech stanoví výjimku. Jak již vysvětlil krajský soud v bodech 39 až 41 napadeného rozsudku, takovou výjimku stanoví právní předpisy mj. pro vyhrazená stání na místních komunikacích, kdy obce mohou v rámci zvláštního užívání místních komunikací zřizovat vyhrazené parkování a za toto zvláštní užívání komunikace vybírat poplatky [§ 25 odst. 6 písm. c) bod 4 tohoto zákona ve spojení s § 1 písm. c) a § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve spojení s § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích]. Vyhrazením parkovacích stání na místní komunikaci je fakticky znemožněno obecné užívání této komunikace, či její části, obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým je určena. Komunikace totiž nadále slouží toliko ke stání vybraných vozidel. Právní předpisy nicméně takový postup u místních komunikací výslovně umožňují jako přípustnou odchylku od principu obecného užívání. Obdobnou možnost zvláštního užívání, které by konkrétně spočívalo v zavedení vyhrazeného placeného parkování, však zákon ve vztahu k veřejně přístupným účelovým komunikacím nestanoví. Námitku, již stěžovatel poukazuje i na údajné zpoplatňování parkování i na účelových komunikacích ve vlastnictví OZNŘ I), pak vypořádal Nejvyšší správní soud dále v bodě [33] tohoto rozsudku.

[19] V případě veřejně přístupných účelových komunikací zákon stanoví pouze možnost omezení či úpravy jejich obecného užívání rozhodnutím podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, o jehož vydání stěžovatel také požádal. Schválení stěžovatelovy žádosti by však nevedlo jen k omezení či úpravě obecného užívání, nýbrž by vedlo k zániku těch ploch nyní posuzované komunikace, které byly původně věnovány obecnému užívání. V tomto ohledu je třeba mírně upřesnit správní rozhodnutí i napadený rozsudek. Nejde o to, že by vznikem vyhrazených parkovacích míst měly zaniknout dané části komunikace. Vznikem vyhrazených míst by došlo k odebrání určité části plochy a širě, v níž byla tato komunikace původně věnována obecnému užívání. V této šíři by tak dotčené plochy komunikace již obecnému užívání přestaly sloužit, resp. by ztratily některé znaky veřejně přístupných účelových komunikací.

[20] Rozhodnutí dle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích však může vést toliko k omezení veřejného přístupu (obecného užívání) na účelovou komunikaci, nikoliv k trvalému autoritativnímu potření znaků veřejně přístupné účelové komunikace, či její části. K tomuto závěru vedou Nejvyšší správní soud následující úvahy. Již jazykový (gramatický) výklad, jakkoli ten zpravidla není dostačující interpretační metodou, vede k tomu, že institut upravený v § 7 odst. 1 větě druhé zákona o pozemních komunikacích má sloužit toliko ke stanovení dílčích omezujících podmínek veřejného užívání komunikace při zachování jejích stávajících rozměrů. Podle znění tohoto ustanovení totiž má být omezován či upravován toliko veřejný přístup na účelovou komunikaci, nikoli rozsah komunikace jako takové. To tedy naznačuje, že omezení či úprava veřejného přístupu by mohly spočívat například v omezení dopravy v určitém období (například v zimě nebo v noci) či pro určitá

(třeba rozměrná, či vůbec motorová) vozidla. Naopak by neměly znamenat omezení prostorové, tedy například právě zúžení stávající komunikace tak, že na určité části by již o veřejně přístupnou komunikaci do budoucna nešlo.

[21] Jde-li o další výkladové metody, které by naznačený výklad podpořily, pak historický výklad použit nelze, neboť důvodová zpráva se k této problematice nevyjadřuje. Lze však využít systémového pojetí jednotlivých institutů zákona o pozemních komunikacích, které se týkají účelových komunikací. Pokud jde o vznik veřejně přístupné účelové komunikace, je třeba vyjít z toho, že ta vzniká „samovolně“, a to v okamžiku, kdy splní všechny čtyři znaky, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanovují (např. v rozsudku NSS z 19. 9. 2024, čj. 7 As 52/2024-54, bodu 12). Pokud v této otázce vznikne spor, pak správní orgány toliko deklaratorním rozhodnutím v režimu podle § 142 správního řádu rozhodují o tom, zda určitá sporná cesta naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace či nikoli. Stejným způsobem by pak veřejně přístupná komunikace měla i zanikat (například tak, že samovolně vyjde z užívání, neboť jí již není potřeba), přičemž i v tomto případě, bude-li tento zánik sporný, mohou správní orgány vydat deklaratorní rozhodnutí. Takový zánik veřejně přístupné účelové komunikace se přitom může týkat i jen části její plochy (viz bod [26] tohoto rozsudku). Konstitutivní rozhodování o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, jakožto jiný institut, by pak z logiky věci mělo být vyhrazeno pro jiné případy, než je zánik veřejně přístupné účelové komunikace, či její části.

[22] Zaměňování těchto institutů, respektive jejich používání pro téže situace není ani praktické, neboť by mohlo dojít k tomu, že spor o šíři veřejně přístupné účelové komunikace bude veden ve dvou různých samostatných řízeních.

[23] Pokud je tedy v řízení podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích požadováno omezení, v jehož důsledku by plochy veřejně přístupné účelové komunikace (nebo její některé části) měly trvale a bez výjimky přestat sloužit obecnému užívání, neboť by to ve vztahu k nim znamenalo autoritativní popření některých ze čtyř znaků veřejně přístupných účelových komunikací, nelze takovému návrhu vyhovět, neboť k tomuto účelu neslouží.

[24] Již magistrát na straně 7 rozhodnutí přiléhavě popsal, že oddělené části dosud veřejně přístupné účelové komunikace přestanou připojovat nebo spojovat nemovitosti, a naopak se stanou připojovanou nemovitostí; přestanou tedy sloužit zákonnému účelu. Stejně tak by v těchto částech bylo popřeno naplnění znaku nutné komunikační potřeby, neboť by se konstatovalo, že tyto části již pro spojování nemovitostí nejsou potřeba.

[25] Výše vyslovený závěr nemůže zvrátit ani námitka stěžovatele, že vyhrazená parkovací místa zůstávají právně součástí komunikace a že vozidla široké veřejnosti mohou na těchto vyhrazených místech stát po dobu tří minut (§ 27 odst. 1 bod o) zákona o silničním provozu]. Omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci v takovém rozsahu, že by veřejnosti zůstal pouhý tříminutový úsek pro zastavení či stání vozidla, považuje Nejvyšší správní soud za naprosto nesrovnatelné s jinými případy, kdy je omezení obecného užívání k žádosti vlastníka komunikace povolováno [například omezení dopravy v určitém období či pro určitá (například rozměrná) vozidla; možné způsoby omezení jsou uvedeny např. v

pokračování

bodě 32 nyní napadeného rozsudku anebo v bodě 43 rozsudku NSS čj. 10 As 111/2022-69]. I při této možnosti by fakticky došlo k trvalému odebrání určité části plochy veřejně přístupné účelové komunikace původně věnované obecnému užívání. Je tak irelevantní argument stěžovatele, že by si tato komunikace i při schválení stěžovatelova záměru zachovala své dosavadní fyzické rozměry.

[26] Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani stručná poznámka stěžovatele, že zamýšlel mít příjem pouze z té části posuzované komunikace, která komunikační potřebě už ani neslouží, neboť je využívána k nelegálnímu parkování. Tato poznámka patrně vyjadřuje přesvědčení, že v dané části veřejně přístupná komunikace již přestala naplňovat znak nutné komunikační potřeby. Je-li o tom stěžovatel přesvědčen, pak může zahájit řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 142 správního řádu, tedy institut, který byl zmíněn výše. V tomto ohledu odkazuje soud na svůj rozsudek z 22. 1. 2015, čj. 8 As 36/2014-68, dle něž může být veřejně přístupná účelová komunikace opětovně deklarována, pokud došlo ke změně dopravního významu nebo určení této komunikace (body 27 a 28 odkazovaného rozsudku). Ačkoliv tehdy šlo o vydání dalšího deklaratorního rozhodnutí, kdežto v nynější věci by šlo o první deklaratorní rozhodnutí, tak závěry odkazovaného rozsudku jsou přiměřeně aplikovatelné i nyní v tom smyslu, že nynější význam a určení komunikace mají být jiné, než jak byly dříve osvědčeny v osvědčení z 14. 1. 2020 vydaného podle § 154 správního řádu.

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že v tomto (opakovaném) deklaratorním řízení vlastník pozemku s odkazem na zásadu co nejmenšího zásahu do soukromého vlastnictví může požadovat i omezení širě veřejně přístupné účelové komunikace například i s argumentací, že i užší komunikace bude dostatečná pro typ dopravy, který je pro zpřístupňované nemovitosti nezbytný. Takové řízení může být vedeno třeba v situaci, kdy přetrvává spor o širší veřejně přístupné účelové komunikace, a to v důsledku ne zcela určitého a konkrétního výroku předchozího deklaratorního rozhodnutí. Ačkoli požadavky na takové výroky plynou z četné a stabilizované judikatury správních soudů (např. rozsudek NSS z 11. 3. 2015, čj. 3 As 148/2014-36), je možné, že ne všechna rozhodnutí jim budou vyhovovat. Může ale nastat i situace, kdy vlastník dá souhlas k rozsáhlejšímu využívání svého pozemku (například z důvodu potřeby obhospodařování připojovaných nemovitostí velkými zemědělskými stroji), avšak poté, co tato potřeba pomine, bude žádat o omezenější využívání svého pozemku, o což však vznikne spor. Vlastník pozemku musí mít právní nástroj vyřešení těchto situací, tím však podle Nejvyššího správního soudu je řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 142 správního řádu, a nikoli řízení podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích.

[28] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěrem krajského soudu, že záměr stěžovatele by vedl k trvalému zániku znaků (byť jen části) nyní posuzované komunikace. Za této situace již není nezbytně nutné, aby se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda by záměr stěžovatele zřídit soukromá parkovací stání mohl být *oprávněným zájmem vlastníka* ve smyslu § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. Touto otázkou se ale zabývaly správní orgány a následně i krajský soud. Protože některé závěry krajského soudu Nejvyšší správní soud nepovažuje za přiléhavé, má za to, že je na místě tyto závěry upřesnit, a to s ohledem na složitost a délku projednávání této věci.

[29] Dle krajského soudu by se oprávněný zájem měl zejména vztahovat k ochraně komunikace jako takové. Byť krajský soud uvodil své úvahy slovem „zejména“, tj. připustil i možnost jiných chráněných zájmů, následně ustal na závěru, že majetkový zájem stěžovatele je v rozporu s hlavním zájmem na ochraně komunikace jako takové. Krajský soud má pravdu v tom ohledu, že právo vlastníka dané komunikace je omezeno zájmem veřejnosti na užívání dané komunikace, která musí být nějakým způsobem chráněna, má-li plnit svůj účel. Stěžovatel ale správně upozorňuje na to, že výše citované ustanovení § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích hovoří o oprávněných zájmech vlastníka, nikoliv o zájmu (vlastníka či veřejnosti) na ochraně dané komunikace. Takový zájem vlastníka se tedy nemusí nutně týkat jen ochrany komunikace jako takové. Ostatně i komentářová literatura, ze které krajský soud vycházel, připouští omezení obecného užívání také například z důvodu ochrany okolí komunikace, a to v případě nadměrných imisí [ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, Michaela, Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář (Systém ASPI). Wolters Kluwer, bod 62].

[30] Také Nejvyšší správní soud již v minulosti konstatoval, že důvody pro omezení obecného užívání mohou být různé. Zpravidla budou vyplývat z charakteru dané komunikace či charakteru jejího užívání: *„Silniční správní úřad musí zvažovat, zda vlastníkem namítaný zásah do jeho oprávněných zájmů může převážít veřejný zájem spočívající v neomezeném přístupu veřejnosti na tuto komunikaci (jejím obecném užívání). Již se tedy neřeší otázka, zda vlastníka omezit, nýbrž se – opět na základě analýzy komunikační potřeby v dané lokalitě – zkoumá, jakým způsobem může být takové omezení provedeno. Důvody k úpravě nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci mohou být různé, vždy se však vztahují k problematice přístupu veřejnosti na tuto komunikaci; konkrétně si lze představit např. omezení vjezdu vozidlům určitého typu či nad určitou hmotnost. I zde samozřejmě platí ústavně konformní potřeba aplikace zásady proporcionality“* (rozsudek NSS z 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 35). Podle bodu 43 rozsudku zdejšího soudu čj. 10 As 111/2022-69 jsou např. omezení provozu na cestě přes zimu typově přesně taková, která se mají řešit v řízení o omezení veřejného přístupu. V této věci šlo o situaci, kdy v zimním období přes veřejně přístupnou účelovou komunikaci vedla sjezdová trať. Za oprávněný zájem vlastníka by v takovém případě byl velice pravděpodobně považován právě finanční zájem.

[31] V otázce, co může být *oprávněným* zájmem stěžovatele, který by mohl vést k omezení veřejného přístupu na danou veřejně přístupnou účelovou komunikaci, jsou tedy správní rozhodnutí a rozsudek krajského soudu v rozporu. Z rozhodnutí magistrátu vyplývá, že ten považuje i finanční zájem stěžovatele za oprávněný zájem. Jeho žádost však zamítl z důvodu, že posuzovaná část komunikace by v případě požadovaného omezení zanikla, což § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích neumožňuje (strany 6 a 7 rozhodnutí magistrátu). Žalovaný s magistrátem souhlasil, byť dodal, že oprávněný zájem vlastníka by měl spočívat především v ochraně komunikace jako takové (strany 4 a 5 rozhodnutí žalovaného). Naopak krajský soud v bodě 37 svého rozsudku uvedl, že *„zřízení soukromých parkovacích míst jejich vyznačením, následným geometrickým oddělením a prodejem jednotlivým osobám nesměřuje k ochraně účelové komunikace a nemůže být považováno za oprávněný zájem žalobce jako vlastníka účelové komunikace.“* Z jeho rozsudku však nevyplývá, proč krajský soud nesouhlasí se správními orgány v tom, že i majetkový

pokračování

zájem stěžovatele může být oprávněným zájmem. Tato dílčí vada nepřezkoumatelnosti však nemá vliv na zákonnost nyní napadeného rozsudku, neboť nemá vliv na stěžejní závěry krajského soudu, s nimiž se Nejvyšší správní soud naopak ztotožnil (viz výše v tomto rozsudku).

[32] Nejvyšší správní soud se dále zabýval legalizací živelného nevyhrazeného parkování (zde tedy soud posuzoval pouze možnost zavedení legálních veřejných parkovacích míst v rámci obecného užívání posuzované komunikace, nikoliv vznik vyhrazených míst, o které stěžovatel primárně usiluje). V tomto ohledu krajský soud vysvětlil, že samotnou legalizaci parkování na posuzované komunikaci lze vyřešit jiným způsobem, a proto zde není naplněna podmínka *nezbytnosti* pro omezení veřejného přístupu. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, neboť možnost zavedení veřejných parkovacích míst vyplývá z § 77 zákona o silničním provozu. Jak vysvětlil magistrát na straně 3 svého rozhodnutí, širší posuzované komunikace neumožňuje zavedení parkování a současně zachování dvou jízdních pruhů (§ 25 odst. 3 zákona o silničním provozu). V nynější situaci by proto nestačilo jen odstranit značku Obytná zóna a spokojit se s obecnou úpravou provozu, ale bylo by třeba, právě podle § 77 zákona o silničním provozu, stanovit místní úpravu provozu, která by fakticky měla podobu jednoho obousměrného jízdního pruhu. Ačkoliv by kvůli veřejným parkovacím místům došlo ke zúžení průjezdné části posuzované komunikace, lze souhlasit s magistrátem v tom, že nejenom průjezd, ale také veřejné parkování, patří mezi obvyklý způsob užívání veřejně přístupných účelových komunikací (rozsudek NSS z 6. 3. 2025, čj. 8 As 18/2024-108, body 40 a 49). Při vzniku veřejných parkovacích míst by tedy nebylo omezeno obecné užívání posuzované komunikace a ani by na žádné z jejích částí nedošlo k zániku některých ze znaků veřejně přístupných účelových komunikací. V tom spočívá rozdíl oproti záměru stěžovatele. Také tento okruh námitek je tedy nedůvodný.

[33] Stěžovatel namítá, že krajský soud a správní orgány rozhodují bezdůvodně rozdílně ve vztahu ke stěžovateli a ve vztahu k OZNR I). Na straně 4 žaloby stěžovatel argumentoval tím, že OZNR I) může zřizovat vyhrazená místa a vybírat za to poplatky na místních komunikacích. Nyní v kasační stížnosti však stěžovatel nově namítá, že OZNR I) může zřizovat vyhrazená místa a vybírat za to poplatky na účelových komunikacích. Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud se ve vztahu k OZNR I) zabýval pouze místními komunikacemi a jejich rozdílem oproti účelovým komunikacím (bod [18] tohoto rozsudku), neboť pouze na tento rozdíl stěžovatel ve své žalobě upozornil. Krajský soud se však nezabýval (ani nemusel zabývat) účelovými komunikacemi ve vlastnictví OZNR I), neboť na ty stěžovatel ve své žalobě neupozornil. Tato kasační námitka se tedy jednak míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu (rozsudek NSS z 26. 7. 2024, čj. 8 Afs 196/2023-82, bod 28) a zároveň ji stěžovatel vznáší až v kasační stížnosti, ačkoliv ji mohl vznést již v žalobě (rozsudek NSS z 29. 8. 2024, čj. 8 As 211/2023-69, bod 28). Z obou těchto důvodů je tedy tato námitka nepřipustná a soud se jí dále nebude zabývat.

[34] Stěžovatel dále namítá, že správní rozhodnutí postrádají konzistentnost a neberou v potaz faktický stav. Pokud jde o konzistentnost, tak soud může toliko uvést, že správní orgány byly vázány právním názorem krajského soudu v jeho předchozích zrušujících rozsudcích ve věci (§ 78 odst. 5 s. ř. s.; body 22 a 23 nyní napadeného rozsudku krajského soudu). Pokud jde o faktický stav, tak Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud v bodě

31 nyní napadeného rozsudku, má za to, že z rozhodnutí magistrátu i žalovaného je zřejmé, jaké skutkové okolnosti považovaly správní orgány za rozhodné. Pokud stěžovatel chce touto námitkou upozornit na to, že správní orgány přehlíží skutečnost, že veřejnost již nyní parkuje vozidla na jeho komunikaci, tak platí, že fotografie místa jsou součástí správního spisu (bod 32 napadeného rozsudku krajského soudu). Soud k tomu dodává, že správní orgány tento současný stav parkování nezpochybnil. Stěžovatel také namítá, že magistrát je fakticky nečinný, jestliže trvá na existenci obytné zóny. K tomu soud opakuje, že místní úprava provozu by mohla být předmětem jiných řízení, nikoliv však toho nyní přezkoumávaného (bod 32 poslední věta napadeného rozsudku krajského soudu).

IV. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[36] náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[37] Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady, a proto soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 21. listopadu 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu