



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci **žalobců: a) V. D., b) H. Š., c) J. K.**, všichni zastoupeni Mgr. Bc. Jiřím Podpěrou, advokátem, se sídlem Spálená 14, Praha 1, proti **žalovanému: Obecní úřad Dobřeň**, se sídlem Jestřebice 30, okres Mělník, zastoupen JUDr. Jaroslavem Černíkem, advokátem, se sídlem Libkovice pod Řípem 173, Roudnice nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2007, č. j. 44 Ca 123/2006 - 95,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2007, č. j. 44 Ca 123/2006 - 95, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, podanou u Krajského soudu v Praze dne 22. 8. 2006, se žalobci domáhali, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o návrhu žalobců ze dne 9. 3. 2005, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Uvedeným návrhem se žalobci domáhali toho, aby žalovaný jakožto příslušný silniční správní úřad nařídil dle ust. § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), panu J. J., aby ve stanové lhůtě odstranil všechny pevné překážky umístěné na veřejně přístupné účelové komunikaci vedoucí přes pozemky parc. č. st. 4/4, parc. č. 1057 a parc. č. 1978 v k. ú. J. u K.

Žalobci v žalobě uváděli, že uvedená komunikace byla zřízena v padesátých letech Jednotným zemědělským družstvem J., v roce 1976 byla zpevněna a opatřena asfaltovým povrchem a v roce 1991 kompletně opravena. Uvedená komunikace spojuje podle tvrzení žalobců mimo jiné i zemědělské a lesní pozemky v jejich vlastnictví. Po celou dobu své

existence byla tato komunikace veřejně přístupná a nikdy nebyla zemědělským družstvem ani jeho nástupcem, Státním statkem V., oplocena či uzavřena, nebylo zde umístěno ani žádné omezující dopravní značení. Podle názoru žalobců se tedy jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která sloužila ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, jakož i ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi a rovněž k obhospodařování lesních a zemědělských pozemků. V roce 2001 vybudoval tehdejší vlastník výše uvedených pozemků pan J. J. pevné překážky v podobě dvoukřídlé dřevěné plaňkové brány a plaňkového plotu, čímž učinil předmětnou komunikaci neprůjezdnou. Plaňková brána byla realizována bez stavebního povolení či ohlášení a teprve na základě dodatečného ohlášení vydala Komise pro výstavbu Obecního úřadu Dobřeň „povolení k oplocení“, přičemž starostou obce D. byl v té době právě pan J. J. Žalobci uváděli, že tento akt uvedeného správního orgánu je třeba považovat nikoliv za správní rozhodnutí, ale za souhlas s provedením ohlášené drobné stavby (oplocení) ve smyslu ust. § 57 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Tento souhlas byl podle názoru žalobců vydán v příkrém rozporu se zákonem o pozemních komunikacích, který zakotvuje právo každého na obecné užívání pozemních komunikací, včetně účelových komunikací. Tím, že uvedený správní orgán nevyžadoval, aby ohlášená stavba podléhala stavebnímu povolení, odňal vlastníkům nemovitostí, kterým byl uzavřením komunikace znemožněn přístup k jejich pozemkům, možnost se k této otázce vůbec vyjádřit.

Z těchto důvodů se žalobci domáhali ochrany proti neoprávněným zásahům do užívání účelové komunikace u Okresního soudu v Mělníku. Jmenovaný soud dospěl k závěru, že přes předmětné pozemky pana J. vede veřejná účelová komunikace, proto usnesením ze dne 19. 1. 2005, č. j. 5 C 1361/2002 - 63, řízení pro nedostatek pravomoci zastavil a věc postoupil žalovanému jakožto příslušnému silničnímu správnímu úřadu. Vzhledem k nečinnosti žalovaného zaslali žalobci žalovanému výše zmíněný návrh ze dne 9. 3. 2005, aby žalovaný uložil J. J. odstranění pevných překážek. Jelikož žalovaný nereagoval, zaslali mu žalobci dopis ze dne 6. 5. 2005, v němž se dotazovali na stav řízení. Na tento dopis odpověděl žalovaný vyjádřením ze dne 13. 6. 2005, v němž sdělil, že se bude věcí zabývat zastupitelstvo obce. Dopisem ze dne 19. 7. 2005 žalobci žalovaného upozornili, že v této věci má rozhodovat v přenesené působnosti obce žalovaný, zastupitelstvo obce tedy není vůbec kompetentní se k věci vyjadřovat. Přípisem ze dne 15. 9. 2005 žalovaný žalobcům sdělil, že se neztotožňuje s názorem žalobců a Okresního soudu v Mělníku, že by se na předmětných pozemcích nacházela veřejně přístupná účelová komunikace, neboť přístupu veřejnosti bylo z vůle vlastníka zabráněno vybudováním uvedených překážek, čímž vlastník realizoval svá vlastnická práva zaručená ústavním pořádkem ČR. Žalobci následně podali podnět ze dne 10. 10. 2005 Krajskému úřadu Středočeského kraje k provedení opatření proti nečinnosti žalovaného ve smyslu ust. § 50 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy k atrakci věci. Krajský úřad Středočeského kraje rozhodl dne 22. 11. 2005 o odložení tohoto podnětu, neboť pozemek parc. č. 4/4 není v katastru nemovitostí veden jako „ostatní komunikace“, navíc je třeba jej považovat za uzavřený prostor ve smyslu ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, nemůže tedy být veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

S těmito závěry žalobci nesouhlasili, přičemž odkazovali na judikaturu Nejvyššího soudu (zejména rozsudek ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002), podle níž se veřejnou cestou, tedy veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu ust. § 7 odst. 1

zákona o pozemních komunikacích pozemek v soukromém vlastnictví stává věnováním. Je-li cesta věnována obecnému užívání, nemůže mu být odňata soukromoprávní dispozicí. U starších cest platí, že byly-li užívány od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci. Žalobci tedy zdůrazňovali, že vznik účelové komunikace není podmíněn zápisem do katastru nemovitostí. V daném případě nebylo vydáno povolení příslušného silničního správního úřadu k omezení veřejného přístupu na uvedenou komunikaci ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, uzavřeným prostorem se účelová komunikace stala až po jejím protiprávním uzavření panem J. J. Skutečnost, že nemovitosti žalobců jsou přístupné ještě prostřednictvím jiné pozemní komunikace, není pro posouzení dané věci relevantní, navíc tento alternativní přístup neumožňuje vjezd zemědělské techniky, znemožňuje proto hospodaření na zemědělských pozemcích ve vlastnictví žalobců.

Žalobci měli za to, že žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podali včas, neboť po sdělení žalovaného ze dne 13. 6. 2005 se domnívali, že žalovaný ve věci vede řízení a že prodloužil lhůtu pro své rozhodnutí. Teprve dne 26. 9. 2005 obdrželi sdělení žalovaného, že se danou věcí odmítá zabývat. Vzhledem k těmto skutečnostem je třeba lhůtu pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného dle ust. § 80 s. ř. s. počítat ode dne 26. 9. 2005.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 3. 2007, č. j. 44 Ca 123/2006 - 95, žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že za rozhodující v předmětné věci považuje otázku, zda se na pozemku parc. č. 4/4 nachází pozemní komunikace, či nikoli, a pokud ano, jaké kategorie. Uvedený pozemek je v katastru nemovitostí zapsán jako zastavěná plocha a nádvoří, způsob využití společný dvůr. Od 50. do 90. let, kdy byl pozemek v užívání socialistických zemědělských organizací, sloužila část pozemku jako komunikace, nejen pro potřeby těchto organizací, ale i veřejnosti. Tato komunikace nebyla zařazena do seznamu místních komunikací a neexistuje ani žádný doklad o tom, že by na její stavbu mělo být vydáno stavební povolení. V roce 1995 byla předmětná nemovitost vydána v restitučním řízení panu V. D., po němž nemovitost dále nabyli jeho dědici, pan V. D. a J. D. Na základě kupní smlouvy ze dne 21. 1. 2000 se stal vlastníkem pozemku J. J., od něhož pozemek nabyt ke dni 11. 1. 2006 pan P. J. J. J. vybudoval v roce 2001 na základě zmíněného „povolení k oplocení“ v místech styku s pozemkem parc. č. 1990/1 dvoukřídlou dřevěnou bránu a v místech styku s pozemkem parc. č. 1989/1 dřevěný plaňkový plot. Podle pozemku parc. č. 4/4 vedou z obou stran místní komunikace na pozemcích parc. č. 1989/1 a 1980 ve vlastnictví obce D. a na pozemku parc. č. 1978 ve vlastnictví pana J., po nichž mají žalobci přístup ke svým nemovitostem.

Komunikace na předmětném pozemku se podle názoru krajského soudu nachází v uzavřeném prostoru - dvoru a slouží k potřebě vlastníka. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původním vlastníkům, byla tato komunikace veřejně přístupná. Pokud vlastník pozemku vybudoval na svém pozemku na základě „povolení k oplocení“ vydaného příslušným stavebním orgánem v souladu se stavebním zákonem dřevěnou plaňkovou bránu a plaňkový plot, čímž omezil veřejný přístup na svůj pozemek, realizoval tím svá vlastnická práva k pozemku, především právo na ochranu majetku a bezpečnost. Z těchto důvodů dospěl krajský soud k závěru, že se na uvedeném pozemku nachází účelová komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, která není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník uzavřeného prostoru. Podle názoru krajského soudu se nejedná

o komunikaci, jež by byla věnována obecnému užívání, ani se nejedná o pozemní komunikaci od nepaměti veřejně užívanou z naléhavé komunikační potřeby.

Vzhledem k tomu, že návrh žalobců se týkal komunikace, která není veřejně přístupnou účelovou komunikací, neměl žalovaný v této věci působnost silničního správního úřadu (§ 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích), neměl tudíž pravomoc o návrhu rozhodnout. Výše zmíněné sdělení žalovaného ze dne 26. 9. 2005 proto krajský soud považoval za věcně správné a v souladu se zákonem. Žalovaný tedy nebyl ve věci nečinný, neboť zákon mu v daném případě neumožňoval vydat ve věci rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včasnou kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy tvrdili nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

Stěžovatelé namítali, že krajský soud vyvodil nesprávné právní závěry ze správně zjištěného skutkového stavu. Krajský soud totiž správně zjistil, že se na uvedených pozemcích nachází komunikace, která byla veřejně přístupná, dospěl však k chybnému závěru o tom, že vlastník pozemku realizoval svá vlastnická práva, když na základě „povolení k oplocení“ vydaného v souladu se stavebním zákonem omezil přístup na svůj pozemek. Stěžovatelé poukazovali na to, že „povolení k oplocení“ je třeba ve smyslu ust. § 57 odst. 2 stavebního zákona považovat za pouhé sdělení stavebního úřadu, že nemá námitek k provedení ohlášené drobné stavby, přičemž takové sdělení nenahrazuje dle ust. § 11 odst. 2 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, rozhodnutí, vyjádření či stanoviska dotčeného orgánu státní správy. Veřejný přístup na účelovou komunikaci může dle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích omezit na návrh vlastníka pouze příslušný silniční správní úřad. Krajský soud tedy měl podle stěžovatelů dospět k závěru, že rozhodnutí o omezení přístupu k této komunikaci nebylo nikdy vydáno a že se tudíž jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Svémocné omezení tohoto přístupu je tudíž protiprávním jednáním vlastníka pozemku, přičemž žalovaný je povinen chránit obecné užívání předmětné komunikace a vydat tedy rozhodnutí o návrhu stěžovatelů ze dne 9. 3. 2005.

Krajský soud se navíc podle stěžovatelů jejich námitkami týkajícími se „povolení k oplocení“ vůbec nezabýval. Krajský soud na jedné straně konstatoval, že část předmětného pozemku sloužila od 50. do 90. let jako komunikace nejen zemědělským organizacím, ale i veřejnosti, na druhé straně ji však posoudil jako veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci. Z rozsudku krajského soudu nelze seznat, kdy a jakým způsobem mělo dojít k omezení obecného užívání předmětné komunikace. Závěr krajského soudu o tom, že pan J. J. omezil přístup na uvedenou komunikaci oprávněně, tedy není podložen žádnými důvody.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou, přičemž odkázal na své vyjádření k žalobě a na listinné důkazy obsažené ve spise. Pokud by předmětný pozemek měl být „označen“ jako veřejně přístupná účelová komunikace, šlo by o ničím neodůvodněný a nepřiměřený zásah do vlastnického práva zaručeného Ústavou ČR a došlo by ke vzniku nových křivd, neboť tvrzení stěžovatelů, že nemají ke svým pozemkům přístup, bylo v řízení před krajským soudem vyvráceno zjištěním, že stěžovatelé mají ke svým pozemkům přístup po místní komunikaci.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal kasační stížnost důvodnou.

Pokud jde o samotné stížní důvody, Nejvyšší správní soud musí přisvědčit kasační stížnosti v tom ohledu, že se krajský soud dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky týkající se předmětné komunikace; úvaha Nejvyššího správního soudu se však opírá o jiná východiska, než uváděli stěžovatelé. Nejvyšší správní soud je totiž toho názoru, že krajský soud chybně považoval otázku, zda se v daném případě jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci či o účelovou komunikaci neveřejnou, za rozhodující pro své rozhodnutí o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

Jak Nejvyšší správní soud již konstatoval ve své předešlé judikatuře, viz např. rozsudek ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, zveřejněný na adrese www.nssoud.cz, žalobou podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. se lze úspěšně domáhat ochrany v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Správní soud přitom nemůže přikázat správnímu orgánu vydat rozhodnutí o určitém obsahu, ale právě jen ve stanovené lhůtě meritorně rozhodnout. Právo na vydání správního rozhodnutí ve věci samé má žalobce obecně tehdy, pokud probíhá správní řízení, jehož je účastníkem. K zahájení takového řízení mohlo podle správního řádu účinného do 31. 12. 2005 dojít buďto tím, že ve věci příslušnému správnímu orgánu došel návrh fyzické nebo právnické osoby (§ 18 odst. 2 věta první správního řádu), pokud šlo o řízení, které bylo možné zahájit na návrh, nebo tím, že příslušný správní orgán učinil vůči účastníku řízení první úkon (§ 18 odst. 2 věta druhá správního řádu), pokud šlo o řízení, které správní orgán oprávněn zahajoval z moci úřední. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, obsahuje v ust. § 44 a § 46 obdobnou úpravu, pouze s tím rozdílem, že k zahájení řízení z moci úřední dochází oznámením tohoto zahájení prvním z účastníků, o jejichž právech nebo povinnostech má být v tomto řízení rozhodováno.

V daném případě není sporu o tom, že žalovaný nezahájil správní řízení o odstranění překážek z dané komunikace z moci úřední, je tedy třeba zkoumat, zda stěžovatelé podali takový návrh, který by byl způsobilý takové řízení zahájit, a pokud ano, zda k němu byl žalovaný věcně a místně příslušný. V této souvislosti je třeba zmínit, že stěžovatelé se domáhali, aby soud nařídil panu J. J. odstranění zmíněných překážek již žalobou u Okresního soudu v Mělníku, který však řízení o této žalobě pro nedostatek pravomoci zastavil a věc postoupil žalovanému jakožto podle názoru tohoto soudu věcně a místně příslušnému silničnímu správnímu úřadu. Zároveň stěžovatelé upřesnili své podání směřující nyní vůči žalovanému tak, že se domáhají, aby žalovaný nařídil panu J. J. odstranění pevných překážek z veřejné účelové komunikace ve smyslu ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení jsou vlastníci pevných překážek, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, povinni je odstranit na svůj náklad a ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem.

Je tedy zřejmé, že silniční správní úřad obecně má pravomoc vést správní řízení, jehož výsledkem může být rozhodnutí o povinnosti odstranit pevné překážky z pozemní komunikace. V odborné veřejnosti se vyskytují názory, že tato pravomoc silničního správního úřadu dle ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích se vztahuje pouze na dálnice, silnice či místní komunikace, nevztahuje se však na veřejně přístupné účelové komunikace (viz stanovisko veřejného ochránce práv, „Veřejné cesty - místní a účelové komunikace“, Sborník stanovisek veřejného ochránce práv - 1/2007, s. 23). Nejvyšší správní soud ovšem

tento názor nesdílí, neboť vychází z předpokladu, že jedním ze základních účelů zákona o pozemních komunikacích je poskytnout účinnou ochranu obecnému užívání pozemní komunikace, a to včetně obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace.

Obecné i zvláštní užívání určitého statku, typicky právě veřejné cesty, jsou tradičními instituty veřejného práva, jež jsou v současné době vymezeny také v ust. § 19 až 29 zákona o pozemních komunikacích. Pro obecné užívání, tedy nevýlučné užívání statku odpovídající jeho určení, je charakteristické, že oprávnění k takovému užívání vzniká předem neurčenému okruhu uživatelů, tedy nejde o soukromá práva konkrétních osob k věci cizí (věcná břemena), a vzniká přímo ze zákona, na rozdíl od užívání zvláštního, které bývá vázáno na vydání určitého individuálního správního aktu (viz Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 až 307). V tomto duchu je obecné užívání upraveno i v ustanovení § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož smí každý, s výjimkou zvláštních, zákonem stanovených případů, užívat bezplatně pozemní komunikace, a to obvyklým způsobem, k účelům, ke kterým jsou určeny, a při respektování předpisů o provozu na pozemních komunikacích. Toto oprávnění svědčí každému uživateli jakékoli veřejné cesty, tedy i veřejně přístupné účelové komunikace, byť se taková komunikace, pokud je z hlediska občanského práva samostatnou věcí, nebo pozemek, k němuž v opačném případě náleží, nachází v soukromém vlastnictví.

Jak vyplývá z dosavadní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, již citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, www.nssoud.cz), zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku. Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Novodobá judikatura v tomto ohledu navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu (srov. rozhodnutí Boh A 10017/32). K vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, 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. To, zda je pozemek účelovou komunikací, je třeba posoudit podle současného zákona o pozemních komunikacích, neboť tento zákon nemá žádné přechodné ustanovení, ze kterého by bylo možno dovodit, že právní poměry komunikací zřízených za platnosti dřívějších předpisů je třeba posoudit podle těchto předpisů.

Byť tedy užívání veřejně přístupné účelové komunikace může být za určitých podmínek omezeno, je třeba v obecné rovině souhlasit se stěžovateli, že se tak nemůže dít

svémocně, ale jedinež způsobem předvídaným v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy rozhodnutím silničního správního úřadu na návrh vlastníka účelové komunikace, pokud je to nezbytné k ochraně jeho oprávněných zájmů. V takovém řízení o návrhu na omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci musí silniční správní úřad samozřejmě přihlížet rovněž k oprávněným zájmům dosavadních uživatelů dané komunikace, zvláště pak těch, kteří ji využívají pro přístup ke svým nemovitostem či pro něž možnost užívání dané komunikace podmiňuje způsob využití jejich pozemků.

Pokud ovšem vlastník oprávnění ostatních uživatelů komunikace nerespektuje a právě svémocným přehrazením komunikace jejímu užívání brání, jeví se být účinnou cestou k nápravě právě využití ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, tedy vydání rozhodnutí, jímž silniční správní úřad nařídí odstranění pevných překážek z této komunikace. Přestože tedy zákon o pozemních komunikacích definuje pevné překážky v ust. § 29 odst. 1 pouze ve vztahu k dálnicím, silnicím a místním komunikacím, má tato úprava podle názoru Nejvyššího správního soudu širší platnost a lze proto v mezích ust. § 29 odst. 3 cit. zákona naříditi odstranění rovněž takových překážek, které byly neoprávněně umístěny na veřejně přístupné účelové komunikaci. Tomuto výkladu nasvědčuje i pojetí přestupku a jiného správního deliktu dle ust. § 42a odst. 1 písm. l) a § 42b odst. 1 písm. l) zákona o pozemních komunikacích, které rovněž nerozlišují kategorii pozemní komunikace, nýbrž postihují obecně neoprávněně umístění pevné překážky na pozemní komunikaci či její neodstranění ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem.

Právní nauka ani rozhodovací praxe není jednotná v názoru, zda lze oprávnění k obecnému užívání veřejné komunikace považovat za veřejné subjektivní právo, jež by samo o sobě požívalo ochrany v rámci veřejné správy a subsidiárně rovněž ve správním soudnictví, nebo zda je obecné užívání komunikace chráněno silničním správním úřadem pouze z moci úřední na základě existence veřejného zájmu na jeho zachování. I kdyby ovšem samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřena každému potenciálnímu uživateli, subjektivním právem nebyla, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby, tedy z toho důvodu, že daná komunikace zajišťuje přístup k jejich nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto nemovitostí. V těchto případech totiž ochrana obecného užívání komunikace úzce souvisí s ochranou vlastnických a jiných soukromých práv těchto uživatelů, zároveň ovšem dle konstantní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99) není právě pro veřejnoprávní charakter institutu obecného užívání dána pravomoc soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, ochrana těmito uživateli pozemní komunikace tedy musí být poskytnuta v rámci veřejné správy a posléze ve správním soudnictví.

Nástrojem této ochrany se jeví být právě ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva nejen u soudu, ale ve stanovených případech i u jiného orgánu. Byť tedy ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích výslovně nestanoví, že by řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace bylo možné zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, lze za ústavně konformní považovat pouze takový výklad tohoto ustanovení, podle něhož řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace lze zahájit nejen z moci úřední, ale rovněž na návrh uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním pevné překážky dotčen na svých právech výše popsaným způsobem, což činili i stěžovatelé v předmětné věci. Žalovaní i krajský soud sice uváděli, že stěžovatelé mají ke svým pozemkům přístup po jiných komunikacích, nevypořádali se však s argumentací stěžovatelů, že tyto alternativní komunikace nejsou

přístupné pro zemědělskou techniku, neumožňují tedy zemědělské obhospodařování pozemků stěžovateli. Součástí spisového materiálu je navíc také přípis Okresního úřadu v Mělníku ze dne 5. 9. 2001, z něhož vyplývá, že zmíněné přístupové komunikace byly v době, kdy došlo k umístění zmíněných pevných překážek, zarostlé křovinami a neudržované.

Je tedy možné uzavřít, že návrh stěžovateli, který byl žalovanému postoupen Okresním soudem v Mělníku, byl způsobilý zahájit ve smyslu ust. § 18 odst. 2 správního řádu správní řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, ovšem toliko za předpokladu, že žalovaný byl příslušný v takové věci rozhodnout. Krajský soud v Praze pochybil, pokud dospěl k závěru, že žalovaný pravomoc rozhodnout o návrhu stěžovateli neměl. Je pravdou, že dle ust. § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích vykonávají obce působnost silničního správního úřadu „ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací“. Nicméně ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích zároveň svěřuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu, jímž nemůže být nikdo jiný, než obecní úřad dané obce, pravomoc v pochybnostech rozhodnout, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, jinými slovy, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nebo o neveřejnou účelovou komunikaci dle ust. § 7 odst. 2 téhož zákona, umístěnou v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele tohoto prostoru nebo objektu.

Krajský soud správně zjistil, že se v daném případě jedná o účelovou komunikaci. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, neboť mezi stranami nebylo sporné, že předmětný pozemek byl od 50.let užíván nejen předchozími vlastníky či organizacemi, které vykonávaly k pozemku právo hospodaření, ale i veřejností jako pozemní komunikace, a zároveň je zřejmé, že se nejedná o dálnici nebo silnici, a předmětná komunikace není vedena ani jako místní komunikace. U závěru, že jde o účelovou komunikaci, měl ovšem krajský soud zůstat. Správnímu soudu totiž nepřísluší, aby v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu posuzoval, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, nebo o účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru či objektu. Jak již bylo řečeno, posouzení této otázky náleží dle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích prvotně silničnímu správnímu úřadu, kterým je v daném případě žalovaný. Dikce citovaného ustanovení napovídá, že silniční správní úřad se touto otázkou musí zabývat v případě, vystanou-li o charakteru účelové komunikace pochybnosti, což se stalo právě v předmětné věci.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu vydává silniční správní úřad samostatné deklaratorní správní rozhodnutí dle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích tehdy, byl-li podán takový návrh na určení charakteru veřejné komunikace, zároveň je však silniční správní úřad oprávněn i povinen posoudit si tuto otázku jako otázku předběžnou, vystane-li v rámci jiného správního řízení, k němuž je příslušný. Působnost obecního úřadu jakožto silničního správního úřadu „ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací“ tedy nelze ve světle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích chápat úzce tak, že je dána pouze tam, vyjde-li v konečném důsledku najevo, že se v daném případě skutečně jedná o účelovou komunikaci veřejně přístupnou. Správní orgán nemůže v případě pochybností o charakteru účelové komunikace vést dokazování a následně, posoudí-li komunikaci jako neveřejnou, dospět k závěru, že nemá ve věci pravomoc rozhodnout a že tudíž žádné správní řízení ani nevedl a vyřídit věc mimoprocesním způsobem, tedy vlastně připravit návrhatele o adekvátní právní ochranu. Správní orgán, tedy v daném případě žalovaný, má pravomoc a tudíž také povinnost o návrhu stěžovateli na odstranění překážek z veřejně přístupné

účelové komunikace rozhodnout. Pokud by dospěl po provedeném řízení k závěru, že se jedná o účelovou komunikaci veřejnosti nepřístupnou, je oprávněn návrh zamítnout, v opačném případě, zjistí-li zároveň, že pevné překážky jsou na veřejně přístupné účelové komunikaci umístěny neoprávněně, jsou splněny podmínky pro to, aby stávajícímu vlastníkovu bylo nařízeno jejich odstranění. I kdyby žalovaný posoudil otázku charakteru účelové komunikace nesprávně, šlo by o vadu způsobující nezákonnost jeho rozhodnutí, nikoli jeho nicotnost z důvodu nedostatku pravomoci.

Proti rozhodnutí žalovaného budou účastníci řízení v každém případě moci podat odvolání k nadřízenému správnímu orgánu, tedy Krajskému úřadu Středočeského kraje a posléze případně správní žalobu k Městskému soudu v Praze. Otázka charakteru účelové komunikace má tedy být posuzována v rámci těchto řízení, a nikoli v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalovaný není vázán právním názorem, který k této otázce vyslovil Krajský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v předmětné věci bylo zahájeno správní řízení o návrhu stěžovatelů na odstranění pevných překážek z účelové komunikace, kterou navrhovatelé pokládali za veřejně přístupnou, přičemž vzhledem k nečinnosti žalovaného marně uplynula lhůta pro rozhodnutí žalovaného o tomto návrhu. Krajský soud tedy pochybil, pokud žalobu, již se stěžovatelé domáhali, aby žalovanému nařídil vydat o jejich návrhu rozhodnutí, zamítl.

Pokud jde o stížní námitky, jež se vztahovaly k tzv. „povolení k oplocení“ ze dne 20. 7. 2001 vydanému Komisí pro výstavbu Obecního úřadu Dobřeň, je třeba přisvědčit stěžovatelům, že tento akt uvedeného správního orgánu nemohl být ani ve spojení s odborným stanoviskem CHKO K. dostačujícím podkladem pro závěr krajského soudu, podle něhož pan J. J. postupoval při provedení oplocení svého pozemku v souladu se stavebním zákonem. Oplocení bylo považováno podle ust. § 139b odst. 8 písm. b) stavebního zákona za drobnou stavbu, vyžadovalo tedy v souladu s ust. 57 odst. 1 stavebního zákona předchozí ohlášení stavebnímu úřadu. Obecní úřad Dobřeň ovšem nebyl ani v roce 2001 stavebním úřadem, jak vyplývá nejen z ust. § 117 stavebního zákona, v tehdy platném znění, ale i ze sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 310/2001 Sb., jímž byl zveřejněn seznam stavebních úřadů existujících k 1. 1. 2001. Obecní úřad Dobřeň mohl vykonávat tuto část pravomoci stavebního úřadu pouze tehdy, pokud by na něj byla na základě ust. § 124 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, v tehdy platném znění, přenesena tehdejší Okresním úřadem v Mělníku, o čemž však není v soudním spisu ani ve spisových materiálech předložených žalovaným či Krajským úřadem Středočeského kraje zmínka. I pokud by však na Obecní úřad Dobřeň byla tato pravomoc přenesena, krajský soud se nevypořádal s tvrzením stěžovatelů, že oplocení pozemku (plaňková brána) bylo zčásti realizováno ještě před zmíněným ohlášením. Navíc je třeba přisvědčit stěžovatelům, že ani případné sdělení stavebního úřadu či správního orgánu pověřeného výkonem jeho pravomoci, že nemá ve smyslu ust. § 57 odst. 2 stavebního zákona námitky proti provedení ohlášené drobné stavby, nenahrazuje příslušná rozhodnutí či stanoviska dotčených správních orgánů, jsou-li k provedení ohlášené stavby rovněž potřebná na základě zvláštních právních předpisů, tedy i zákona o pozemních komunikacích. Veškeré tyto úvahy však nejsou pro posouzení důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného jakožto silničního správního úřadu rozhodné. Pro tento účel plně postačují výše uvedené závěry, tedy skutečnost, že v řízení o návrhu stěžovatelů na odstranění pevných překážek z účelové komunikace, pro které je žalovaný věcně a místně příslušný, nebylo dosud vydáno rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nad rámec stížních bodů také zkoumal, zda řízení před krajským soudem netrpělo vadou, k níž by musel dle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti. V této souvislosti vyvstala otázka, byť ji nikdo z účastníků řízení nevzněl, zda byla předmětná žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podána včas, zda byly tedy splněny veškeré podmínky řízení o této žalobě. Nelze totiž přisvědčit výše uvedenému tvrzení stěžovatelů, že by sdělením žalovaného došlo k prodloužení lhůty pro jeho rozhodnutí. Podle ust. § 49 odst. 2 správního řádu byl správní orgán povinen rozhodnout ve věci v běžných případech do 30 dnů od zahájení řízení, ve zvlášť složitých případech do 60 dnů. Tuto lhůtu mohl prodloužit pouze odvolací orgán, což se v daném případě nestalo. Je tedy třeba vycházet z toho, že v předmětné věci bylo dle ust. § 80 odst. 1 s. ř. s. možné podat žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného pouze ve lhůtě 1 roku ode dne, kdy marně uplynula lhůta 60 dnů pro rozhodnutí žalovaného. Zároveň je však nutné upřesnit, kdy v daném případě došlo k zahájení správního řízení, od něž se odvozuje počátek šedesátidenní lhůty pro rozhodnutí žalovaného. Je pravdou, že stěžovatelé podali svůj návrh již dne 9. 3. 2005, přičemž žalovaný ho obdržel následujícího dne. Nicméně, jak již bylo řečeno, toto podání je pouze určitým upřesněním návrhu, který stěžovatelé podali mnohem dříve, a to dne 16. 9. 2002 u Okresního soudu v Mělníku, jenž však řízení pro nedostatek pravomoci zastavil a věc po právní moci usnesení postoupil žalovanému jakožto příslušnému orgánu (§ 104 odst. 1 věta druhá o. s. ř.), na což stěžovatelé právě v podání ze dne 9. 3. 2005 upozorňovali a odkazovali. Žalovaný přitom obdržel předmětný soudní spis, tedy věc mu byla postoupena, až dne 23. 6. 2005. V daném případě je proto třeba vycházet z toho, že k zahájení správního řízení došlo až dne 23. 6. 2005, šedesátidenní lhůta pro rozhodnutí žalovaného tedy vypršela dne 22. 8. 2005. Žaloba byla podána u Krajského soudu v Praze dne 22. 8. 2006, což byl poslední den lhůty stanovené v ust. § 80 odst. 1 s. ř. s., žalobu je tudíž třeba považovat za včasně podanou.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Praze v novém řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. listopadu 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu

