



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jarmily Ďáskové a Mgr. Petra Sedláka, v právní věci žalobce **H. L. M.**, bytem B., B. 173/63, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, odboru dopravy**, se sídlem Brno, Kounicova 67, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19.10.2012, sp.zn. 5400/OD/MMB/286282/2012/-Ro-/21,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy ze dne 19.10.2012, sp.zn. 5400/OD/MMB/286282/2012/-Ro-/21, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3.000,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou včas podanou u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19.10.2012, sp.zn. 5400/OD/MMB/286282/2012/-Ro-/21, kterým bylo rozhodnuto o jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-střed, odboru obchodu, dopravy a služeb ze dne 18.7.2012, č.j. 120036837/KALL/SDK/003, ve věci uložení pokuty ve výši 44.000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 42b odst. 1 písm. b) silničního zákona, jehož se dopustil tím, že dne 27.4.2012 umístil na komunikaci na ulici

Pohořelec v Brně ošacení – šaty, halenky, kalhoty o celkovém rozsahu cca 22 m² – zábor bez povolení příslušného silničního správního úřadu. Odvolání žalobce žalovaný zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

Žalobce vytýká žalovanému nezákonnost a nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, jakož i nezákonnost rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Podle přesvědčení žalobce správní orgány zneužily svou pravomoc. Žalobce provozuje stánkový prodej na tržnici Pohořelec od roku 2008 na základě řádně uzavřené smlouvy s pronajímatelem, který je vlastníkem nejen stavby tržnice, ale i vlastníkem zpevněné plochy tržnice, na které jsou prodejní stánky umístěny. Pronajímatel disponuje závazným oprávněním povolujícím prodej na celém venkovním prostoru tržnice p.č. 160 k.ú. Město Brno, bez časového omezení, a to dle povolení vydaného Úřadem městské části Brno-střed dne 27.4.2000. Místní účelová komunikace byla zkolaudována za účelem provozování tržnice Pohořelec, o čemž svědčí vyrozumění stavebního úřadu ze dne 6.3.2012. Oprávněním k užívání místní účelové komunikace disponuje pronajímatel a žalobce se nemohl dopustit skutku, za který byl uznán vinným. Vlastník účelové komunikace měl být podle žalobce rovněž účastníkem řízení, který na základě kolaudačního rozhodnutí je oprávněn užívat zpevněné plochy tržnice, na které jsou prodejní stánky umístěny. Svá tvrzení žalobce dokládá odkazy na rozhodnutí příslušných orgánů. V žalobě dále namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, z něhož nevyplývá čeho se měl žalobce dopustit a která ustanovení zákona měl porušit, přičemž odůvodnění výše sankce rozhodnutí zcela postrádá. Skutečnosti, o něž je rozhodnutí opřeno, jsou ve vztahu k žalobci zcela irelevantní, neexistuje přímá souvislost mezi vlastnictvím pronajímatele a údajným protiprávním jednáním žalobce. V otázce vlastnictví tržnice Pohořelec nebylo vedeno žádné dokazování. Žalobce závěrem tvrdí, že se vytýkaného správního deliktu nedopustil, tvrzený skutek nespáchal a ani spáchat nemohl. Ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bod 5 považuje za zvláštní užívání místní komunikace mimo jiné i zřizování a provoz stánků, pojízdných i přenosných prodejních a jiných podobných zařízení. Tímto způsobem užíval žalobce místní účelovou komunikaci ve vlastnictví pronajímatele, o čemž není pochyb, jak dokládá kolaudační rozhodnutí ze dne 16.5.1994 a nájemní smlouva s pronajímatelem, jakož i oprávnění ze dne 24.7.2000, jež po dobu 10ti let žádný správní orgán nezpochybňoval.

Žalovaný ve svém vyjádření odmítl námitky žalobce a navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné. Odmítl tvrzení o zneužití pravomoci správních orgánů, jakož i tvrzení o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Podle žalovaného žalobce směšuje různé typy sankčních řízení vedených vůči němu či dalším prodejcům z tržnice Pohořelec. Sankční řízení bylo vedeno proti tomu, kdo se nepovoleného užití komunikace dopustil a v daném případě je nepochybné, že protiprávního jednání se dopustili přímo prodejci.

V replice žalobce setrval na svých stanoviscích uvedených již v žalobě.

Krajský soud v Brně poté, na základě včas podané žaloby, přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (ust. § 75 odst. 2 věta první s.ř.s.) a řízení předcházející jeho vydání a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. O žalobě rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s., poté, kdy účastníci řízení s tímto postupem vyslovili souhlas.

Předmětem přezkumné činnosti soudu je zákonnost rozhodnutí žalovaného ze dne 19.10.2012, sp.zn. 5400/OD/MMB/286282/2012/-Ro-/21, kterým bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Brno-střed ze dne 18.7.2012, č.j. 120036837/KALL/SDK/003, a zamítnuto odvolání žalobce. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že žalobce byl uznán vinným správním deliktem podle § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích spočívající ve zvláštním užívání místní komunikace Pohořelec formou umístění zboží na ploše pozemní komunikace, za což mu byla uložena pokuta. Žalovaný neshledal odvolací námitky žalobce důvodnými, odmítl tvrzení o vlastnictví stavby pozemní komunikace na ulici Pohořelec společností 1. brněnská investiční, a.s., neboť v rámci delimitace veškeré činnosti týkající se správy a údržby komunikací ve městě Brně byly předány vlastnické vztahy pozemků zapsaných dříve u Střediska geodezie pro město Brno, přičemž mezi pozemky je i pozemek p.č. 160 v k.ú. město Brno, charakterizovaný jako „ulice“, což je pozemek pod komunikací ulice Pohořelec. Podle žalovaného je zpevněná plocha na ulici Pohořelec historickou místní komunikací patřící statutárnímu městu Brnu, spravovanou Brněnskými komunikacemi a.s. Stavební úpravou této komunikace nepřešlo její vlastnictví na soukromý subjekt, zpevnění pouze předcházelo pozdějšímu umístění prodejních stánků na této ploše. Užití místní komunikace k jiným účelům než pro které je tato komunikace určena, je zvláštním užitím komunikace dle § 25 zákona o pozemních komunikacích, které nelze realizovat jinak než s povolením vydaným příslušným silničním správním úřadem. Užití takové komunikace bez uvedeného povolení zakládá správní delikt dle zákona o pozemních komunikacích. Řízení o správním deliktu dle zákona o pozemních komunikacích pak nesouvisí s probíhajícím sporem mezi městem Brnem a nájemcem lokality Pohořelec a problematiku zvláštního užívání komunikace řeší město Brno v přenesené působnosti.

Žaloba je důvodná.

V přezkoumávané věci se žalobou napadené rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým správním rozhodnutím opírá o ustanovení § 42b odst. 1 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (silniční zákon), podle něhož se žalobce měl dopustit správního deliktu tím, že dne 27.4.2012 umístil na komunikaci na ulici Pohořelec v Brně ošacení, čímž užil k zvláštnímu užívání místní komunikaci bez povolení, a za to mu byla uložena pokuta ve výši 44.000 Kč.

Podle § 42b odst. 1 písm. b) silničního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s ustanovením § 25 odst. 1 až 7 užije dálnici, silnici nebo místní komunikaci jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny, anebo nedodrží podmínky stanovené v povolení zvláštního užívání.

V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pak správní orgán dovodil, že žalobce porušil ustanovení § 25 odst. 1 silničního zákona, podle něhož je pro užívání místní komunikace k jiným účelům, než pro které jsou určeny, povinnost mít povolení příslušného silničního úřadu. S odkazem na ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) silničního zákona pak dovodil, že takovým užíváním je i umístění ošacení na komunikaci.

Podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem, nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (zvláštní užívání), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Souhlas vlastníka se zvláštním užíváním podle odst. 6 písm. c) bodu 3 a odst. 6 písm. d) se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu; k návrhu na zvláštní užívání může vlastník uplatnit námitky, o kterých rozhodne silniční správní úřad.

Podle § 25 odst. 6 písm. c) silničního zákona je zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace užívání dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejních a jiných podobných zařízení (bod 5 tohoto ustanovení).

Zákon o pozemních komunikacích tak v ustanovení § 25 upravuje zvláštní užívání mimo jiné i místní komunikace, kdy je tato komunikace užívána jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které je určena. Formy zvláštního užívání zákon taxativně vyjmenovává v ustanovení § 25 odst. 6, přičemž podle odst. 6 písm. c) bodu 5 je takovým zvláštním užíváním též zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejních a jiných podobných zařízení. Ke zvláštnímu užívání takové místní komunikace je nepochybně zapotřebí povolení příslušného silničního správního úřadu, který může být vydán pouze s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Zvláštní užívání spočívající v zřizování a provozu stánků, pojízdných či přenosných, prodejních a jiných podobných zařízení může povolit příslušný silniční správní úřad nejdéle na dobu 5ti let, přičemž k vydání povolení je nezbytnou podmínkou předchozí souhlas vlastníka.

Zákon o pozemních komunikacích stanoví, že vlastníkem místní komunikace je obec, na jejímž území se nachází. Vlastníkem účelové komunikace je pak kdokoli, vlastnictví tudíž nabývá kromě obce, kraje nebo státu též právnická nebo fyzická osoba. Pokud jde o vlastnictví místních komunikací, pak soud vyšel z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11.10.2006 ve věci vedené pod sp.zn. 31 Cdo 691/2005, který vyložil zákon o pozemních komunikacích tak, že rozlišuje vlastnictví pozemku pod komunikací od vlastnictví komunikace samotné, a proto je nutno na tyto komunikace v zásadě pohlížet jako na samostatné předměty občanskoprávních vztahů. V otázce vlastnictví judikatura rozlišuje účelové komunikace a ostatní komunikace (silnice, dálnice a místní komunikace). Dosavadní soudní praxe vycházela z toho, že ohledně účelových komunikací platí, že nejde o stavby z hlediska vymezení občanského práva, proto se nejedná o samostatné věci jako předměty právních vztahů, naopak ostatní komunikace jsou chápány jako samostatné předměty právních vztahů. Vlastník pozemku s účelovou komunikací je zároveň vlastníkem účelové komunikace na ní, která je pouhou součástí pozemku, naproti tomu vlastník pozemku s jinou komunikací může být subjektem odlišným od vlastníka takové jiné komunikace.

Pro danou věc bude podstatné, jaký charakter má předmětná komunikace, na níž měl být neoprávněně proveden zábor bez povolení příslušného silničního správního úřadu, jaký je její účel a zda šlo skutečně o zvláštní užívání místní komunikace bez povolení a pod jakou právní kvalifikaci se údajný správní delikt má podřadit.

Pozemní komunikace jako veřejné cesty upravuje zákon o pozemních komunikacích a definuje je jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Pozemní komunikace se pak rozděluje do čtyř kategorií, a to dálnice, silnice, místní komunikace, účelové komunikace, a to veřejně přístupné nebo v uzavřeném prostoru či objektu. Pro vznik místní komunikace je nezbytné správní rozhodnutí. Účelová komunikace se vyznačuje tím, že jde o cestu určenou k užití vozidly a chodci pro účel dopravy, spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi.

K výkladu otázek souvisejících s omezením vlastnickým práv v případech pozemních komunikacích a veřejně přístupných účelových pozemních komunikacích zaujal stanovisko Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2012-99, z něhož ve svých úvahách vycházel i zdejší soud a v němž se uvádí toto:

„[22] Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů. [23] Podle ustanovení § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací 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. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně - jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2). [24] Z právní úpravy lze tedy bez dalšího dovozovat, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to ex lege, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 věta první (event. § 7 odst. 2 věta první) tohoto zákona. Pokud správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle ustanovení § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií. Nicméně o tom, zda v daném případě došlo k naplnění těchto kritérií, se fakticky spor nevede a bez dalšího - tj. jen na základě nesporných zjištěných skutečností (viz bod 7 odůvodnění tohoto rozsudku) - by bylo možné konstatovat, že se v daném případě o účelovou komunikaci jedná. Tento závěr však není možné akceptovat z důvodů dále vyložených. [25] Otázkou je, zda je příslušný silniční

správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. komunikační potřebu jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace, s níž zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá. Termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. Tak např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.(...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou (viz též rozhodnutí publikovaná zde: Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32, Boh. A 11955/35). [26] Na tuto starší judikaturu lze i v současnosti dobře navázat, neboť se řeší stále stejný problém, totiž proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu. Ten spočívá v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se o účelovou pozemní komunikaci, platí zde, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ (cit. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci - v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích - bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. [27] Na základě uvedené judikatury, která je východiskem i pro současnou rozhodovací činnost soudů (za všechny např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64) lze obecně vymezit následující základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas. [28] K tomu nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005). V obecné rovině se k tomuto závěru, který „jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno“, přiklonil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě nicméně bude, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60). Rovněž je nutné rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz naposled uvedený nálezný Ústavního soudu, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka. [29] V prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu

- vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny, za použití ústavně konformního výkladu. [30] K omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Bude se přitom jednat o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna byť jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení. Zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá s poskytnutím náhrady za omezení vlastnického práva v důsledku zřízení veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. V takovém případě je možné vlastnické právo bez dalšího omezit výhradně se souhlasem vlastníka nemovitosti, na které se komunikace nachází (viz k tomu rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, č. j. 22 Cdo 1911/2000, a ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005, a především nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Bez souhlasu vlastníka lze existenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace deklarovat pouze za současné přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. V takovém případě je tedy nutné poskytnout vlastníkově náhradu za nucené omezení vlastnického práva. [31] K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na rozdíl v omezení vlastnického práva podle ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny, které vlastníkům zakazuje zneužívat vlastnictví na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Ve srovnání s omezením vlastnického práva podle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, omezení vlastnického práva ve prospěch chráněných obecných zájmů nevyžaduje poskytnutí náhrady. Pod těmito zájmy si lze představit např. zájem na obecném užívání lesa (§ 19 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon); mnohdy ale bude velmi problematické rozlišit, zda je vlastnické právo omezováno ve prospěch chráněného obecného zájmu (bez náhrady) či ve prospěch zájmu veřejného (s náhradou za omezení), typicky v případech omezení vlastnického práva ve prospěch zájmu na ochraně životního prostředí. Rozlišovací kritéria právní úprava nestanoví, je ale zřejmé, že jednoznačným vodítkem nemůže být skutečnost, zda zákonná úprava výslovně stanoví za omezení vlastnického práva náhradu či nikoliv. Jedním z vodítek nicméně může být intenzita, s jakou je konkrétní zájem ze strany společnosti jako celku chráněn, resp. intenzita potřeby takové ochrany. V případě omezení vlastnického práva existencí a obecným užíváním účelové pozemní komunikace Nejvyšší správní soud takto intenzivní zájem neshledává; jedná se tedy o omezení ve prospěch zájmu veřejného. [32] V souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu).

Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území - to je úkolem silničního správního úřadu. [33] Je proto možné dospět k obecnému závěru, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je - vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace - vyžadován souhlas vlastníků a nezbytná komunikační potřeba (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128); v takovém případě je možné přistoupit ke zřízení účelové pozemní komunikace bez toho, aby bylo nutné poskytnout vlastníkově náhradu za omezení jeho vlastnického práva. Pokud však souhlas vlastníka se zřízením veřejně přístupné účelové pozemní komunikace dán není, případně jsou-li o vydání tohoto souhlasu důvodné pochybnosti, je možné deklarovat existenci takové komunikace - jsou-li naplněny její zákonem stanovené znaky a je-li dostatečným způsobem zjištěna nezbytná komunikační potřeba - pouze v případě, že je vlastníkově za takové omezení vlastnického práva poskytnuta odpovídající náhrada (čl. 11 odst. 4 Listiny). ... [40] Bylo-li výše upozorněno na existenci kategorie účelových pozemních komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu, neveřejně přístupných (§ 7 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích), je vhodné na závěr dodat, že u tohoto typu účelových komunikací se nutná a nenahraditelná komunikační potřeba nezkoumá. Tyto komunikace totiž slouží jinému účelu než účelové komunikace veřejně přístupné (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích). Ostatně o rozsahu a přístupu veřejnosti na tuto komunikaci rozhoduje vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu sám.“

Dále soud vyšel též z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11.9.2009, č.j. 5 As 62/2008-59, v němž byla posuzována otázka, zda je účelová komunikace stavbou spojenou se zemí pevným základem, tedy samostatnou nemovitou věcí, nebo zda je součástí pozemku na němž se nachází a v němž tento soud z pohledu zde řešené právní otázky dovodil následující:

„Z relevantních ustanovení právních předpisů je třeba zmínit především § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož

"účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka"

. Podle 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích "

vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba

" . Podle § 118 odst. 1 občanského zákoníku jsou předmětem občanskoprávních vztahů zejména věci. § 119 odst. 1 občanského zákoníku rozlišuje věci movité a nemovité a dle odst. 2 téhož ustanovení pak "

nemovitostmi jsou pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem

"Podle § 120 odst. 1 občanského zákoníku

"součástí věci je vše, co k ní dle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila"

a podle odstavce 2 téhož ustanovení

"stavba není součástí pozemku"

Je tedy zřejmé, že zákon o pozemních komunikacích počítá s tím, že účelové komunikace budou obdobně jako ostatní pozemní komunikace (dálnice, silnice I., II. a III. třídy a místní komunikace) ve vlastnictví konkrétního subjektu, v daném případě fyzické či právnické osoby (soukromého práva), přičemž podle názoru Nejvyššího správního soudu toto vlastnictví bude svědčit buď vlastníkově pozemku, na kterém se předmětná komunikace nachází (v případě, že ji nelze považovat za stavbu ve smyslu občanského zákoníku, ale jen za zpracování povrchu pozemku), nebo může svědčit i osobě od vlastníka pozemku odlišné (za předpokladu, že účelová komunikace bude stavbou ve smyslu občanského zákoníku a nenáleží vlastníkově pozemku na základě jiného titulu než je samotné vlastnictví pozemku).

Obecně lze přitom souhlasit s argumentem stěžovatele, který uvádí, že pojem "stavba" z hlediska občanskoprávního a z hlediska stavebního práva nelze zaměňovat. I z doktríny se podává, že stavebně právní předpisy chápou stavbu dynamicky, tj. již jako činnost směřující

k uskutečnění stavebního díla. Naopak pro účely občanského práva je pojem stavba nutno vykládat staticky, jako věc v právním smyslu, tedy jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů (srov. např. Švestka J. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 651 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000, dostupný na www.nsoud.cz).

Na podporu uvedeného názoru lze zmínit také závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005, dostupného na www.nsoud.cz, ze kterých Nejvyšší správní soud dále vychází (v daném případě Nejvyšší soud rozhodoval o povaze tenisového kurtu): "

Tento právní závěr je v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu, týkající se rozdílu v pojetí stavby ve smyslu občanskoprávním a ve smyslu veřejnoprávním. Zde lze především odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 1. 1998, sp. zn. 3 Cdo 1395/96, publikovaný v časopise Soudní rozhledy č. 8, ročník 1998, pod č. 68, v němž Nejvyšší soud dovodil, že "v případě, že občanskoprávní předpisy používají pojem "stavba", nelze obsah tohoto pojmu vykládat jen podle stavebních předpisů" s tím, že "stavební předpisy chápou pojem "stavba" dynamicky, tedy jako činnost, směřující k uskutečnění díla (někdy ovšem i jako toto dílo samotné)", a že "pro účely občanského práva je pojem "stavba" nutno vykládat staticky, jako věc v právním smyslu" a že "stavba, která není věcí podle § 119 ObčZ, je součástí pozemku", a dále na rozsudek Nejvyššího soudu z 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002, (viz C 2901 Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu -C. H. Beck, dále "Soubor civilních

rozhodnutí"), v němž Nejvyšší soud zaujal právní názor, že "stavbou v občanskoprávním smyslu se rozumí výsledek stavební činnosti, tak jak tuto činnost chápe stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, pokud výsledkem této činnosti je věc v právním smyslu, tedy způsobitý předmět občanskoprávních vztahů, nikoli součást jiné věci". Z obou uvedených rozsudků Nejvyššího soudu tedy plyne závěr: aby určitá stavba byla stavbou ve smyslu občanského práva (občanskoprávních předpisů) a nebyla pouhou součástí pozemku, na němž byla vystavěna, musí být způsobila být samostatným předmětem občanskoprávních vztahů.

...

Jak již bylo řečeno, je třeba určit, zda předmětná účelová komunikace spadá do takto definované kategorie, zda-li je tedy stavbou jakožto nemovitou věcí ve významu, jak ji definuje občanský zákoník. Je tomu tak proto, že zákon o pozemních komunikacích hovoří o vlastnictví pozemní komunikace a aby bylo možno hovořit o vlastnictví, je třeba zjistit, zda daná účelová komunikace je způsobila být sama o sobě předmětem vlastnického práva - je tedy třeba vyjít z obecné soukromoprávní definice nemovité stavby dle § 119 odst. 2 občanského zákoníku. Stavba jako nemovitost musí splňovat znaky přirozeného pojmu věci s tím, že není oddělena od pozemku, na kterém je postavena. Nesplňuje-li výsledek stavební činnosti pojmové znaky stavby jako věci nemovité, je vlastníkem předmětné komunikace vlastník pozemku, na kterém se komunikace nachází a tento vlastník má také právo podat návrh podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

...

Aby zde posuzovaná účelová komunikace představovala věc nemovitou, konkrétně stavbu spojenou se zemí pevným základem, je v první řadě třeba, aby byla schopna být vůbec věcí ve smyslu § 118 odst. 1 občanského zákoníku, tedy, jak se vyjádřil Ústavní soud, musí být "

vymežitelným kusem vnějšího světa

", který tvoří samostatnou věc, nikoli součást věci jiné, v daném případě pozemku. O takový vymežitelný kus vnějšího světa nemůže jít dle konstantní judikatury tam, kde povrch pozemku byl zpracován navrstvením přírodních stavebních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba (např. u tenisového dvorce - viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005, obdobně dosavadní judikatura posoudila i jiné případy zpevnění povrchu pozemku vrstvením různých přírodních materiálů - typicky se jednalo u parkovišť a kurtů o různé šterky, makadam, živce, antuku apod.).

Nejvyšší soud i Ústavní soud přitom donedávna vycházely z toho, že pro posouzení povahy zpracování povrchu pozemku z toho hlediska, zda toto zpracování je, či není samostatnou nemovitou věcí ve smyslu § 119 občanského zákoníku, není podstatné, zda daný pozemek slouží jako pozemní komunikace, či nikoliv. V rozsudku ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdo 1414/97, publikovaném v časopise Právní rozhledy č. 1/2000, Nejvyšší soud výslovně uvádí, že

"parkoviště

představované pozemkem, jehož povrch byl zpracován zpevněním povrchu za účelem parkování automobilů, není z hlediska občanskoprávního stavbou

" , byť je toto parkoviště v katastru nemovitostí vedeno jako jiná ostatní (tj. účelová nebo místní) komunikace. V tomto rozsudku Nejvyšší soud také konstatoval, že "

není ani dobře představitelné, že by někdo mohl převést na jiného parkoviště, chodník nebo tenisový kurt bez současného převodu pozemku, na němž se tato ,zařízení' či ,konstrukce' bezprostředně nacházejí

" . Tyto povrchové úpravy tedy podle tehdejšího názoru Nejvyššího soudu nemohly být současně pozemkem a současně stavbou ve smyslu občanskoprávním jako dvě rozdílné věci, které by mohly mít rozdílný právní režim či osud; nelze je od pozemku oddělovat, např. samostatně (odděleně jednu od druhé) převádět. Obdobně se Nejvyšší soud vyslovil v otázce pozemních komunikací např. také v rozsudcích ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002, a ze dne 27. 1. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1324/2003, dostupných na www.nsoud.cz. Rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 42/01, publikovaném pod č. 48 sv. 26 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, výslovně uvedl (v souvislosti s vydáním pozemku dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku), že "

parkoviště, představované pozemkem, jehož povrch byl zpracován zpevněním povrchu za účelem parkování automobilů, není (...) z hlediska občanskoprávního stavbou a samotná skutečnost zpracování povrchu pozemku několika vrstvami stavebního materiálu tak nebrání, aby byl takový pozemek vydán

" .

Určitý obrat v posuzování povahy pozemních komunikací ovšem učinil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, který vycházel z právního závěru velkého senátu občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu, neboť rozhodující senát se hodlal odchýlit od právního názoru představovaného výše citovanou dosavadní judikaturou Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud v naposled uvedené věci dospěl k závěru, že místní komunikace (a tím spíše silnice či dálnice) mohou být za určitých okolností samostatnou věcí,

tj. stavbou ve smyslu § 119 občanského zákoníku. Nejvyšší soud přitom vycházel z toho, že zákon o pozemních komunikacích přijal koncepci rozlišující vlastníka pozemku na straně jedné a vlastníka místní komunikace, silnice či dálnice na straně druhé, přičemž podle § 17 odst. 3 (nyní § 17 odst. 2) zákona o pozemních komunikacích je v případě místní komunikace, silnice či dálnice na cizím pozemku možno zřídit k pozemku věcné břemeno nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě, tj. k příslušné komunikaci. V praxi je tedy nutno posuzovat případy místních komunikací či silnic individuálně a zjišťovat, zda splňují požadavky § 119 odst. 2 občanského zákoníku a jsou tedy samostatnými nemovitostmi, či nikoliv. Jak Nejvyšší správní soud dále vysvětlí, domnívá se, že podobně je třeba postupovat rovněž u účelových komunikací.

V řízení před soudem přitom nebylo z hlediska stěžovatele ani osoby zúčastněné na řízení ad 1) sporu o tom, že stavba nacházející se na části pozemku parcelní číslo 421/6 v

katastrálním území Klíše představuje účelovou komunikaci, a šlo pouze o to, zda tato komunikace je stavbou ve smyslu občanského zákoníku, či zda takovou stavbou není.

Tato situace dosud nebyla judikaturou zcela jasně či přesvědčivě řešena (jednoznačněji ve prospěch účelové komunikace jakožto stavby se vyslovil v podstatě jen Městský soud v Praze ve shora citovaném rozsudku); v dosavadní judikatuře byly většinou posuzovány povrchy pozemků (a to zpravidla jiných než komunikací), které byly upraveny vrstvením různých materiálů, nikoliv však případy obdobné nynějšímu - tedy komunikace v podobě zámkové dlažby (se spárami vyplněnými zásypovým materiálem) položené na několika vrstvách zpevněného podloží, kterou lze od samotného pozemku poměrně zřetelně odlišit a která je zároveň se zemí, na rozdíl od situace, kdy dojde např. k pouhému položení betonových panelů (viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 1994, sp. zn. 3 Cdo 40/93, Právní rozhledy č. 5/1994, str. 173), relativně pevně spojena. Na tomto místě Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že samotný pojem "

spojení se zemí pevným základem

", je v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01, "

možno stručně charakterizovat tak, že věc nesmí být oddělitelná od země, aniž by došlo k porušení věci. Pevné spojení věci se zemí musí být zároveň takové, aby bylo schopno odolat zejména účinkům přírodních vlivů dané lokality na věc a účinkům vlastního působení věci. Z hlediska stavebního je pevný základ základovou prostorovou konstrukcí geometricky a fyzikálně jednoznačně vymezenou a definovanou, a to pro konkrétní stavební objekt, v konkrétní lokalitě a v konkrétních vnitřních a vnějších podmínkách

".

Ani samotné zjištění pevného spojení dané stavební konstrukce se zemí ovšem ještě nemůže vést bez dalšího k závěru, že se jedná o nemovitou stavbu, toto zjištění pouze vylučuje, že by se v daném případě jednalo o stavbu movitou (jak by tomu mohlo v určitých případech být např. při pouhém položení panelů na zemský povrch), navíc však ještě musí být zodpovězena otázka, zda se nejedná toliko o součást daného pozemku ve smyslu § 120 odst. 1 občanského zákoníku. I součást věci totiž občanský zákoník definuje ve zmiňovaném ustanovení jako

"vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila",

i zde se tedy předpokládá pevné spojení, ovšem nikoliv s jinou věcí, ale s věcí hlavní, které je posuzovaný "

kus vnějšího světa

" součástí. I zde tedy judikatura a doktrína vychází z toho, že součást věci nemůže být oddělena, aniž by se tím hlavní věc znehodnotila. Podle § 120 občanského zákoníku je kladen důraz na znehodnocení hlavní věci, nikoli na znehodnocení její oddělené části. Neoddělitelnost přitom není jen fyzická či technická, ale i funkční. Znehodnocením věci je třeba rozumět funkční újmu, v jejímž důsledku již hlavní věc není schopna sloužit svému

původnímu účelu buď vůbec, anebo z velké části kvalitně (srov. Švestka J. a kol.: *Občanský zákoník I. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 599 - 600).

Opět lze odkázat na judikaturu Nejvyššího soudu; konkrétně na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2250/99, (publikovaný v časopise Soudní rozhledy č. 3/2003): "

Znehodnocením věci ve smyslu § 120 občanského zákoníku nemusí být ovšem jen ztráta hodnoty peněžní, nýbrž může jít i o znehodnocení funkční, estetické či jiné. Jinými slovy řečeno se znehodnocením míní stav, kdy hlavní věc v porovnání se stavem před oddělením její součástí slouží svému původnímu účelu méně kvalitně nebo mu nemůže sloužit vůbec

*" (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 2 Afs 42/2007 - 39, www.nssoud.cz). Ze starší judikatury lze uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 3 Cz 39/1991 (viz Švestka J. a kol.: *Občanský zákoník I. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 604), dle kterého "*

součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se věc znehodnotila; znehodnocení nelze chápat jen v užším slova smyslu, tedy pouze jako úplné zničení či alespoň jako podstatné poškození hlavní věci. Znehodnocení naopak lze chápat též ve smyslu snížení hodnoty a tím zpravidla též ceny věci, může znamenat také to, že věc bude do budoucna plnit svůj účel na nižší úrovni (takzvané znehodnocení funkční), popřípadě lze uvažovat též o znehodnocení estetickém (...)

".

Rozhodující pro určení, zda se jedná o stavbu spojenou se zemí pevným základem, či o součást pozemku, tedy nemůže být pouze hledisko, zda lze danou stavební konstrukci oddělit od země, ale zároveň, zda je naplněna první podmínka stanovená v § 120 odst. 1 občanského zákoníku, tedy, zda jde o součást pozemku, která k pozemku (jakožto věci hlavní) podle jeho povahy náleží, či nikoliv. Toto konstatování nezpochybňuje ani dikce § 120 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož stavba není součástí pozemku. Dané ustanovení, které bylo do občanského zákoníku vloženo novelou č. 509/1991 Sb., pouze potvrzuje koncepci, na níž byl stávající občanský zákoník založen i před účinností této novely a která vychází z popření zásady

superficies solo cedit

. Ani toto ustanovení však nemá na mysli jakékoli stavební dílo ve smyslu stavebně právním, ale právě takovou stavbu, kterou lze považovat z hlediska její funkce a vztahu k pozemku, na němž se nachází, za samostatnou věc, přičemž takovému případnému závěru nebrání samotná skutečnost, že je daná stavba s pozemkem pevně spojena. Obdobně vykládá citované ustanovení také Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93, publikovaném pod č. 131/1994 Sb., dle něhož "

ustanovení § 120 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého stavba není součástí pozemku, nutno interpretovat v návaznosti na odstavec 1, tudíž stavba není součástí pozemku tehdy, jestliže jde o stavbu, která je věcí nemovitou nebo jestliže jde o stavbu, která je věcí movitou, a která není funkčně nebo fyzicky spojena s pozemkem a lze ji od něho oddělit, aniž by došlo k znehodnocení pozemku. "

...

Jako rozhodující se v daném případě tedy jeví nejen posouzení, zda je předmětná účelová komunikace samostatně vymezitelnou částí vnějšího světa a zda je přitom spojena se zemí pevným základem, ale zároveň je třeba posoudit také první ze dvou kritérií, která stanoví § 120 odst. 1 občanského zákoníku pro to, kdy je zpracování povrchu pozemku považováno za součást pozemku a kdy za samostatnou věc. Je proto třeba také posoudit, zda předmětná účelová komunikace k danému pozemku dle jeho povahy náleží. Nejvyšší soud k této otázce ve svém rozsudku ze dne 12. 11. 2003, sp. zn. 29 Odo 97/2003, dostupném na www.nsoud.cz, konstatoval, že

"první kritérium představuje spíše subjektivní rovinu, neboť ,to, co k věci podle její povahy náleží', se určuje do značné míry podle lidských zvyklostí, zkušeností a norem vztahujících se ke konkrétní věci. Míra sounáležitosti se pak posuzuje prostřednictvím povahy té věci, která je považována za věc podstatnější, určující a tedy, ve vztahu více věcí, za věc tzv. hlavní. Zákonný text touto obecnou úpravou dává prostor k individuálnímu posouzení, jaké vlastnosti věc hlavní vykazuje, aby odtud bylo možno odvíjet úvahy, zda jiná relativně samostatná věc k ní ,patří' natolik neodmyslitelně, že nemůže již být považována za věc odlišnou".

...

" Že se často jedná o hraniční situace, konstatuje i doktrína (Balák, F., Des, Z., Spáčil, J.: K pojmu "stavba" z hlediska občanskoprávního v judikatuře posledních let. Soudní rozhledy, č. 12/1998, s. 313; Spáčil, J.: Stavby a obdobné objekty v judikatuře Nejvyššího soudu. Soudní rozhledy, č. 8/2005, s. 281). Obdobné závěry obsahuje i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002, dostupný na www.nsoud.cz: "

V některých mezních případech nelze stanovit jednoznačné hledisko pro určení, kdy půjde o samostatnou věc, a kdy o součást pozemku. Bude vždy třeba zvažovat, zda stavba může být samostatným předmětem práv a povinností, a to s přihlédnutím ke všem okolnostem věci, zejména k tomu, zda podle zvyklostí v právním styku je účelné, aby stavba jako samostatná věc byla předmětem právních vztahů (např. koupě a prodeje, nájmu apod.) a také k jejímu stavebnímu provedení. Významným hlediskem je, zda lze vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba; pokud takové vymezení možné není, půjde zpravidla o součást pozemku. "

Konečně lze též poukázat na rozhodovací praxi Ústavního soudu, zejména nález ze dne 9.1.2008 ve věci vedené pod sp.zn. II. ÚS 268/06 k otázce práva vlastnit majetek, kdy Ústavní soud dovodil:

„Vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce (core-rights) a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci. Podle liberální tradice, která stála u zrodu ideologie základních práv a svobod, je vlastnické právo všezahrnující kategorií autonomního postavení jednotlivce vůči veřejné moci (srov. např. Komárková, B.: Původ a význam lidských práv. SPN, Praha 1990, str. 103: „Locke ukládá státu ochranu pozemských hodnot života, osobní svobody a věcného vlastnictví. Později shrnuje do pojmu vlastnictví všechny tyto hodnoty...“).

Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem.

Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavněkonformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“

Pro posouzení dané věci z pohledu námitek uplatněných žalobcem ve vztahu k napadenému rozhodnutí považuje soud za podstatné 1) zodpovězení otázek vlastnického práva k pozemku p.č. 160 v k.ú. Město Brno a 2) otázky charakteru a účelu pozemní komunikace, na níž má být umístěna a žalobcem užívána tržnice Pohořelec. Na tyto základní otázky vztahující se následně k užití právní kvalifikaci správního deliktu dle § 42b odst. 1 písm. b) v návaznosti na ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) silničního zákona, nedává napadené rozhodnutí odpověď. Soud přisvědčil důvodné námitce žalobce o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, zejména též proto, že se správní orgán v odvolacím řízení zcela vyhnul argumentaci k odvolacím námitkám uplatněným žalobcem, který tvrdil, že stavba místní komunikace na pozemcích 160/1, 160/2 a 160/3 k.ú. Město Brno je v soukromém vlastnictví společnosti 1. brněnská investiční, a.s., je kolaudovaná jako stavba trvalá a slouží tržnici Pohořelec. Od roku 2000 je vydáno k tomu příslušným orgánem povolení o bezplatném předsunutém prodeji do vzdálenosti 3 m od staveb tržnice, a to po dobu trvání stavby tržnice Pohořelec. Podle kolaudačního rozhodnutí ze dne 16.5.1994 č.j. Dopř. 14/18/2511/94-Maj/Do, které vydal Magistrát města Brna, odbor dopravy, byla stavba Pohořelec – zpevněné plochy kolaudována jako stavba postavená na základě stavebního povolení ze dne 14.12.1992, sp.zn. Dopř. 11/71/4237/92-Maj/Do, a podle zápisu o jednání ze dne 24.7.2000, které je opatřeno úředním razítkem Úřadu městské části města Brna-střed, odboru dopravy, obchodu a služeb, byl povolen předsunutý prodej v lokalitě Pohořelec, s tím, že předsunutý prodej zasahující do ulic Koblišná – Jánská, nepřesáhne vzdálenost 3 m od obvodu prodejních jednotek. Tržnice Pohořelec, jak uváděl žalobce již ve svém odvolání, je právně zakotvena v územním plánu města Brna, stavba je vedena v katastru nemovitostí jako

nemovitost ve vlastnictví soukromého subjektu, který je i vlastníkem trvalé stavby Pohořelec – zpevněná plocha (komunikace) o velikosti 405 m². Z výpisu z katastru nemovitostí LV 445 pro k.ú. Město Brno lze zjistit, že na parcele 160/2 a 160/3 je zapsána stavba se způsobem využití občanská vybavenost a vlastníkem je 1. brněnská investiční, a.s. Tyto důkazy, jichž se žalobce dovolával v řízení provedeny ani zohledněny nebyly, přičemž jde o důkazy podstatné pro posouzení, zda se vůbec v dané věci jedná o komunikaci vymezenou v režimu zákona o pozemních komunikacích. Žalobci je třeba přisvědčit, že s jeho odvolacími námitkami se žalovaný nevypořádal, řádná skutková zjištění neučinil a jeho rozhodnutí tak nemůže soud stvrdit jako zákonné.

Lze uzavřít, že trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy, proto musí být nade vší pochybnost zjištěn správně a úplně skutečný stav věci, z rozhodnutí správního orgánu musí být nade vší pochybnost zřejmé, jak zjištěné skutečnosti správní orgán vyhodnotil, jak je podřadil příslušné právní kvalifikaci správního deliktu a nepochybně následně též musí být náležitě vyargumentována úvaha správního orgánu o výši uložené sankce. To v dané věci z rozhodnutí seznatelné není. Soudu proto nezbylo než konstatovat podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a pokud jde o samotné rozhodnutí, to pro naprostou absenci argumentace vymezeného správního deliktu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Ze shora uvedených důvodů soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí žalovaného na základě včas a důvodně podané žaloby zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, odst. 4 s.ř.s.), v němž je správní orgán vázán právním názorem tohoto soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Úspěšnému žalobci tak přísluší právo na náhradu nákladů řízení, které představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 16. září 2013

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu