



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobců: **a) J. T., b) L. T.**, oba zast. JUDr. Miroslavem Dubranem, advokátem se sídlem Krupská 33/20, Teplice, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2012, č. j. 47 A 4/2012 - 53,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2012, č. j. 47 A 4/2012 - 53, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 1. 2012, č. j. 239433/2011/KUSK-DOP/Sl, sp. zn. SZ_239433/2011/KUSK/2, k odvolání žalobců potvrdil rozhodnutí ze dne 8. 11. 2011, č. j. OD 71043/2011, kterým Městský úřad Kolín na základě žádosti žalobců o určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace deklaroval, že stavba komunikace se zpevněným povrchem nacházející se na pozemku p. č. 3690 v katastrálním území Kolín v lokalitě Spálenka a sloužící k dopravní obsluze přilehlé zástavby rodinných domů je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 13. 9. 2012, č. j. 47 A 4/2012 - 53, zamítl.

Krajský soud v rozsudku uvedl, že žalobci v rámci žaloby namítali jednak nesprávné věcné posouzení otázky veřejné povahy předmětné komunikace a jednak argumentovali

rozporem napadeného rozhodnutí žalovaného s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), který stanoví náležitosti odůvodnění rozhodnutí správního orgánu.

Krajský soud byl toho názoru, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je jednoznačně zřejmé, proč žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž žalovaný řádně uvedl, z jakých podkladů vycházel. Úvahy žalovaného považoval krajský soud za srozumitelné. Krajský soud naopak shledal námitky žalobců velmi obecnými a postrádajícími konkrétní výtky vůči odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Přestože krajský soud připustil, že odůvodnění napadeného rozhodnutí reagovalo na odvolací námitky v podstatě nepřímou a příslušným námitkám bylo třeba se věnovat detailněji, nelze v daném postupu žalovaného shledat nezákonnost, která by měla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Jedinou odvolací námitkou žalobců, kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela pominul, je námitka, dle níž měl správní orgán I. stupně, pokud dospěl k závěru o nedůvodnosti žádosti žalobců, jejich žádost zamítnout, a nikoliv postupovat tak, že deklaroval opačný závěr, než o který žádali (tedy že je dána veřejně přístupná účelová komunikace). Krajský soud však uvedl, že řízení iniciované v dané věci žalobci u správního orgánu I. stupně má povahu řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, jehož smyslem je určení, zda tu určitý právní vztah je, či není. V souladu s uvedeným přitom v projednávané věci postupoval i správní orgán I. stupně a deklaroval na předmětném pozemku ve vlastnictví žalobců veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Krajský soud byl toho názoru, že právě proto, že povaha uvedeného specifického řízení plyne přímo ze zákona, § 142 správního řádu a rovněž z povahy věci (deklarace právního vztahu), nepředstavuje uvedené nevypořádání této námítky žalobců ze strany žalovaného nezákonnost, která by měla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.

Poté krajský soud přistoupil k hodnocení správnosti závěrů správních orgánů ve věci samé, tedy k hodnocení, zda předmětná komunikace skutečně představuje veřejně přístupnou účelovou komunikaci či nikoliv. V daném ohledu krajský soud připomněl relevantní právní úpravu obsaženou v § 7 odst. 1 a § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Krajský soud dále konstatoval, že podmínkami vzniku veřejně přístupné účelové komunikace se již opakovaně zabývaly Ústavní soud, Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud, přičemž žádný z účastníků řízení podle krajského soudu nepopírá, že předmětná komunikace představuje účelovou komunikaci dle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Podmínky vzniku veřejně přístupné účelové komunikace přitom přehledně shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaném pod č. 2028/2010 Sb. NSS, v němž zdejší soud odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Z citované judikatury mj. vyplývá, že souhlasil-li vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Toto obecné užívání nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Souhlas vlastníka nemusí být projeven výslovně, postačí souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník

pokračování

strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka.

Za podstatu sporu krajský soud označil právě zmíněný souhlas (resp. nevyslovený kvalifikovaný nesouhlas) žalobců tvrdících, že danou komunikaci od roku 2008 užívaly pouze osoby, které s nimi byly ve smluvním vztahu, a osoby ostatní až od května 2011, kdy žalobci započali své vlastnické právo k danému pozemku (komunikaci) vůči těmto třetím osobám bránit.

Krajský soud se přitom neztotožnil s názorem žalovaného, dle něhož nevyslovení kvalifikovaného nesouhlasu žalobci (a tím i veřejná povaha předmětné komunikace) spočívalo již v tom, že od doby, kdy předmětná stavba (komunikace) začala sloužit svému účelu (blíže kolaudační rozhodnutí ze dne 30. 5. 2008), žalobci nevyslovili nesouhlas s veřejným užíváním, popř. nepožádali o omezení veřejného užívání dané komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle krajského soudu totiž nelze v obecné rovině vyloučit situaci, kdy vlastník určité komunikace umožní užívání této komunikace (přístup na ni) toliko osobám, od kterých za to např. získává určité protiplnění či jim pouze k užívání vydá souhlas za splnění určitých podmínek. Na tom nemůže nic změnit ani kolaudační rozhodnutí příslušného orgánu povolující užívání dané stavby jako pozemní komunikace. Nelze ani vyloučit, že popsaný stav může trvat i delší dobu, přičemž nutnost právní ochrany vlastníka pozemku (komunikace) vůči třetím osobám vyvstane až později.

Uvedené úvahy ale nelze podle názoru krajského soudu na nynější věc aplikovat. Po předmětné komunikaci (na pozemku parc. č. 3690 v k. ú. Kolín) byla totiž mj. vedena linka veřejné autobusové dopravy. Dle názoru krajského soudu by bylo absurdní, pokud by připustil, že na určité pozemní komunikaci je sice vedena linka autobusové dopravy, která je ze své podstaty veřejná, a přitom současně tato komunikace není veřejně přístupnou. Krajský soud tak byl toho názoru, že nejpozději okamžikem, kdy žalobci souhlasili s vedením autobusové dopravy po komunikaci nacházející se na jejich pozemku (souhlas ze dne 22. 8. 2010), strpěli užívání předmětné komunikace jako veřejně přístupné, tedy v intencích citované judikatury Ústavního soudu nevyslovili kvalifikovaný nesouhlas tím, že by předmětná komunikace neměla být veřejně přístupná. Vedení linky městské hromadné dopravy na předmětné komunikaci zmínil i žalovaný v napadeném rozhodnutí. Namítanou otázkou nutné a nenahraditelné komunikační potřeby se pak již podle krajského soudu nebylo třeba zabývat, neboť tu by bylo na místě zkoumat jen v případě, bylo-li by prokázáno, že zde souhlas žalobců nebyl.

Žalobci (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Stěžovatelé byli předně toho názoru, že se krajský soud nesprávně vypořádal s jejich námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Toto rozhodnutí bylo velice obecné, dokonce obecnější než rozhodnutí městského úřadu. Žalovaný se tak nevypořádal s námitkou týkající se nutnosti zkoumat existenci nezbytné komunikační potřeby a otázkou poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva. Taktéž se žalovaný nedostatečně vyjádřil k námitce, že dosavadní užívání předmětné komunikace

bylo vázáno jen na obligační souhlas stěžovatelů, a ti tak neměli důvod zasahovat do užívání komunikace do doby, než ji začaly využívat neoprávněné osoby. Stěžovatelé rovněž zmínili svou odvolací námitku týkající se vlivu stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí na určení vůle vlastníka komunikace, zda ji vlastník poskytne k veřejnému užívání. Krajský soud však, jak již bylo řečeno, tyto a další deficity rozhodnutí žalovaného vyhodnotil nesprávně.

Zejména jsou ovšem stěžovatelé toho názoru, že krajský soud nesprávně vycházel z toho, že stěžovatelé tím, že poskytli dopravci souhlas k užívání předmětné komunikace, ji zároveň poskytli k veřejnému užívání. V době, kdy byl tento souhlas udělen, užívaly komunikaci a přilehlé pozemky pouze osoby ve smluvním vztahu se stěžovateli. Tuto komunikaci, ať již v rámci vedení linky městské hromadné dopravy či jinak, nemohly využívat žádné další osoby. Motivací stěžovatelů při poskytnutí souhlasu dopravci nemohlo být poskytnutí komunikace do užívání komukoli, ale pouze zhodnocení svých nemovitostí. Podle stěžovatelů tedy nelze přisvědčit krajskému soudu, že poskytnutím souhlasu dopravci stěžovatelé strpěli také užívání předmětné komunikace jako veřejně přístupné.

Stěžovatelé konečně poukazovali rovněž na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, z něhož podle jejich názoru plyne, že k trvání obecného užívání komunikace musí být podmínky souhlasu vlastníka komunikace a existence nenahraditelné komunikační potřeby splněny kumulativně; krajský soud přitom zaujal názor opačný.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Žalovaný rekapituloval skutkový stav, o kterém není mezi účastníky řízení sporu, tedy to, že na základě žádosti stěžovatele a) došlo územním rozhodnutím městského úřadu ze dne 27. 2. 2006 k umístění stavby „účelové komunikace“, ve věci bylo následně vydáno stavební povolení ze dne 16. 10. 2006 a kolaudační rozhodnutí ze dne 30. 5. 2008. Dne 22. 8. 2010 pak stěžovatelé podepsali prohlášení, ve kterém výslovně souhlasí s vedením linky městské hromadné dopravy po pozemní komunikaci na předmětném pozemku. Předmětná účelová pozemní komunikace je zakreslena na mapách města Kolín a byly na ní schváleny názvy ulic Na Spálence, Jiřího Jarocha, Jana Vostrčila a Václava Týra. V této souvislosti poukázal žalovaný na § 28 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), upravující přidělování názvů částem obce, ulicím a jiným veřejným prostranstvím; žalovaný zmínil veřejnost přístupu na taková místa.

Žalovaný, stejně jako stěžovatelé, poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. 268/06, a akcentoval otázku souhlasu vlastníka se zřízením (veřejně přístupné) účelové komunikace. Z obsahu stavebního povolení, kolaudačního rozhodnutí a souhlasu stěžovatelů s vedením linky veřejné hromadné dopravy není možné vyvodit jiný závěr než ten, že stěžovatelé souhlasili s veřejným užíváním pozemku ve svém vlastnictví. Dále poznamenal žalovaný, že je mu z úřední činnosti známo, že stěžovatelé brání v užívání pouze paní A. V., která odmítla stěžovatelům za užívání komunikace platit. Pokud by stěžovatelé skutečně nesouhlasili s veřejným užíváním komunikace, bránili by stejným způsobem v užívání komunikace i jiným (cca 60) vlastníkům nemovitostí

pokračování

v předmětné lokalitě; pozemek parc. č. 3690 není zatížen věcným břemenem ve prospěch jiných fyzických osob.

Nutná komunikační potřeba se pak týká všech vlastníků 54 pozemků a příslušných staveb na uvedených ulicích, kteří nemají žádný jiný přístup než po komunikaci na pozemku parc. č. 3690. Zkoumání nutné komunikační potřeby je s ohledem na zmíněný souhlas stěžovatelů podle žalovaného nadbytečný, a to i vzhledem k závěrům vysloveným v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141, www.nssoud.cz a ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, publ. pod č. 2370/2011 Sb. NSS.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Předně je nutno uvést, že stěžovatelé v kasační stížnosti přdestřeli dvě základní otázky, a to posouzení, zda lze považovat rozhodnutí žalovaného za přezkoumatelné, a také to, zda stěžovatelé vyslovili souhlas s veřejným užíváním komunikace na svém pozemku parc. č. 3690 v k. ú. Kolín.

Dle názoru zdejšího soudu není důvodná kasační námitka, dle níž krajský soud nesprávně vyhodnotil (ne)přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud však musí poukázat na § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož *„v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“*. Z hlediska citovaného ustanovení správního řádu, jakož i doktrinárních a judikatorních závěrů (srov. např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 612 a násl. či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005 – 65, www.nssoud.cz) se rozhodnutí žalovaného nachází na samé hranici přezkoumatelnosti. Jak již uvedl krajský soud, reagoval žalovaný na odvolací námitky stěžovatelů víceméně nepřímě, když jednotlivé argumenty přednesené stěžovateli zamítl velice stručným způsobem, a to zprostředkovaně s argumentací, že stěžovatelé nedoložili, že by s veřejným užíváním pozemku v minulosti nesouhlasili, a s dovětkem, že předmětná komunikace je veřejně a bez omezení využívána, včetně vedení linky městské hromadné dopravy.

Jak již bylo předesláno, zdejší soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že nedostatky v odůvodnění rozhodnutí žalovaného ještě nedosahují takové intenzity, aby vedly samy o sobě ke zrušení daného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Na druhou

stranu však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje výtky krajského soudu spočívající v konstatování, že bylo na místě, aby se žalovaný v napadeném rozhodnutí detailněji zabýval argumentací stěžovatelů a výslovně a přehledně reagoval na jednotlivé odvolací námitky.

Z uvedeného tedy plyne, že zdejší soud neshledal důvodnost kasační námitky týkající se tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že krajský soud nesprávně posoudil otázku poskytnutí souhlasu stěžovatelů k tomu, aby byla na pozemku parc. č. 3690 v k. ú. Kolín (nyní pozemek parc. č. 3690/1 v k. ú. Kolín) užívána veřejně přístupná účelová komunikace.

K dané problematice je třeba vyjít z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, jak již byla zmiňována jak účastníky řízení, tak krajským soudem. Významným je v tomto směru mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS, v němž se zdejší soud vyslovil k podmínkám vzniku veřejně přístupné účelové komunikace a na který je možné v daném ohledu odkázat:

„Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat 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.

(...) V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105).

Existuje-li tedy 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 zákona 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 toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

pokračování

Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevěn výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 in fine zákona o pozemních komunikacích).“

Z uvedeného tak plyne, že klíčovým aspektem pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je vedle naplnění znaků výslovně v citovaném ustanovení uvedených také to, že vlastník souhlasil s omezením svého vlastnického práva, a to ve prospěch veřejného užívání svého pozemku a komunikace; jak již bylo řečeno, postačuje souhlas konkludentní, popř. je třeba, aby v situaci, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, vyslovil s takovým stavem kvalifikovaný nesouhlas (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, publikovaný pod č. 2012/2010 Sb. NSS). Jak uvádí i odborná literatura na dané téma, je „*souhlas vlastníka conditio sine qua non vzniku komunikace*“ a „*při jeho absenci se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nemůže vůbec jednat*“ (Slováček, D. Veřejně přístupná účelová komunikace. Právní rozhledy, č. 13-14/2013).

Nejvyšší správní soud pak v tomto směru nemůže souhlasit s argumentací žalovaného uvedenou ve vyjádření ke kasační stížnosti a týkající se toho, že na předmětné komunikaci byly schváleny názvy ulic, což ve smyslu obecního zřízení svědčí o veřejnosti přístupu na taková místa. Dle § 28 odst. 1 obecního zřízení platí, že „*obci přísluší rozhodovat o názvech částí obce, ulic a jiných veřejných prostranství*“. Ustanovení § 34 obecního zřízení pak v souvislosti s tím stanoví, že „*veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*“. Žalovaný zde však zaměňuje příčinu a následek. „Obecné užívání“ komunikace není založeno jejím pojmenováním jako ulice, ale opět souhlasem vlastníka s veřejným

(obecným) užíváním. Veřejnoprávní režim komunikace tak nemůže založit samo pojmenování ve smyslu § 28 obecního zřízení.

Na tomto místě zdejší soud uvádí terminologickou poznámku. Aby se jednalo o „veřejně přístupnou účelovou komunikaci“ ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, je třeba, aby byla splněna kritéria požadovaná zákonem a dovozená judikaturou. Pokud naplněna nejsou, je možné hovořit pouze o dopravní cestě, komunikaci apod., nikoli však o „veřejně přístupné účelové komunikaci“ dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (bližší viz Kočí, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2011, s. 24 a 26). Nelze tedy přisvědčit krajskému soudu, pokud uvádí, že žádný z účastníků nepopírá existenci účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; naopak, ze strany stěžovatelů se jedná o jádro jejich argumentace a sporu.

Na druhou stranu je možné s krajským soudem souhlasit v tom, že veřejnou povahu předmětné komunikace nelze vyvozovat jen ze skutečnosti, že od doby, kdy začala sloužit svému účelu, stěžovatelé nevyslovili nesouhlas s veřejným užíváním, popř. nepožádali o omezení veřejného užívání dané komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Zavádějící je v daném ohledu rovněž argumentace žalovaného, dle níž byla k žádosti stěžovatelů shora specifikovanými rozhodnutími povolena stavba „účelové komunikace“, resp. povoleno užívání „účelové komunikace“. Zmiňované *„stavební povolení na veřejné osvětlení a pozemní komunikace pro lokalitu rodinných domů na Spálence“*, ze dne 16. 10. 2006, č. j. SÚ/2263/06/Hr, a následně kolaudační rozhodnutí městského úřadu ze dne 30. 5. 2008, č. j. SU 34929/08-25865/2008-hra, kterým bylo povoleno užívání *„stavby veřejného osvětlení a pozemní komunikace“*, hovoří pouze o „pozemní komunikaci“. Za jiných okolností by sice bylo možné argumentovat v tom smyslu, že stěžovatelé požádali o povolení stavby, resp. následně o povolení užívání „pozemní komunikace“ ve smyslu zákona o pozemních komunikacích a že tím vlastně předurčili, že se musí jednat o účelovou komunikaci dle § 7 tohoto zákona, neboť vedle účelových komunikací tento zákon v § 2 odst. 2 řadí mezi pozemní komunikace dálnice, silnice a místní komunikace, přičemž o žádnou z těchto dalších kategorií pozemních komunikací se v daném případě nemůže jednat. Ovšem o stavbách pozemních komunikací ve smyslu citovaného zákona, včetně veřejně přístupné účelové komunikace, příslušelo dle § 120 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“) a i nyní přísluší dle § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový stavební zákon“), rozhodovat, s výjimkou územního rozhodování, nikoli obecnému stavebnímu úřadu, ale speciálnímu stavebnímu úřadu, jímž je dle § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích příslušný silniční správní úřad. V případě předmětného kolaudačního rozhodnutí odbor výstavby – stavební úřad Městského úřadu Kolín uváděl, že rozhodoval podle § 82 odst. 1 starého stavebního zákona v návaznosti na přechodné ustanovení § 190 odst. 5 nového stavebního zákona, ovšem jako stavební úřad příslušný dle § 13 odst. 1 písm. f) nového stavebního zákona, v tehdejší znění, tedy jako obecný stavební úřad. Obdobně v případě předešlého stavebního povolení ze dne 16. 10. 2006 tentýž odbor Městského úřadu Kolín uváděl, že rozhodoval jako stavební úřad příslušný dle § 117 starého stavebního zákona, tedy opět jako obecný (nikoli

pokračování

speciální) stavební úřad. Z těchto rozhodnutí tedy není patrné, že by stavebním úřadem, který tato rozhodnutí vydal, byl příslušný silniční správní úřad. Za těchto okolností závěry správních orgánů, podle nichž stěžovatelé předmětnou komunikaci věnovali obecnému užívání již tím, že požádali o její povolení a následně kolaudaci jako „pozemní komunikace“, skutečně nemůže obstát.

V návaznosti na uvedené je pak možné doplnit, že žalovaný ve svém rozhodnutí hovoří o tom, že ve správním řízení stěžovatelé požadovali „*deklaraci o existenci neveřejné přístupové účelové komunikace na předmětném pozemku*“; stěžovatelé však ve své žádosti k městskému úřadu ze dne 12. 8. 2011 výslovně hovoří o žádosti „*o určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace*“ a v tomto smyslu argumentují v celé této žádosti. Uvedený významový posun v interpretaci předmětné žádosti (v níž stěžovatelé požadují vyslovení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v určovacím řízení dle § 142 správního řádu, nikoliv dle § 7 odst. 2 věty třetí zákona o pozemních komunikacích) tak umožnil žalovanému argumentovat v tom směru, že není dána existence neveřejně přístupné účelové komunikace, která je definována v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, z čehož by mohl vzniknout mylný dojem, že veřejně přístupná účelová komunikace je každá komunikace, která nesplňuje znaky komunikace podle § 7 odst. 2 citovaného zákona, tedy není uzavřeným prostorem nebo objektem.

Zde je třeba opět připomenout závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, dle něhož není možné interpretovat § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak, že veřejně přístupná účelová komunikace je každá komunikace, která nesplňuje znaky komunikace podle § 7 odst. 2 tohoto zákona, tedy není uzavřeným prostorem nebo objektem (podle § 7 odst. 2 účelovou komunikací je i „*pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu*“). Konkludentní souhlas s veřejným užíváním komunikace totiž nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatelé komunikaci fyzicky neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Šlo by totiž o nepřipustně extenzivní výklad § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích. Pokud skutečně, jak stěžovatelé tvrdí, komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku. Teprve pokud by komunikace byla užívána třetími osobami, aniž by vlastníci pozemku svůj nesouhlas s tímto užíváním projevíli právě např. označením zákazu vstupu, bylo by možné hovořit o konkludentním souhlasu s veřejným užíváním komunikace.

Taktéž je možné připomenout v souladu s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64, www.nssoud.cz, a ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, že samotná přístupnost komunikace ještě nečiní komunikaci veřejnou. Podstatné je, zda je komunikace opravdu třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků.

Nejvyšší správní soud je navíc, na rozdíl od krajského soudu, přesvědčen o tom, že ze samotného souhlasu stěžovatelů ze dne 22. 8. 2010 s vedením linky autobusové dopravy po pozemku parc. č. 3690 v k. ú. Kolín nelze vyvozovat, že se na daném pozemku

nachází veřejně přístupná účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Stěžovatelé již ve své žádosti městskému úřadu ze dne 12. 8. 2011 o určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace výslovně uváděli, což prozatím nebylo v průběhu správního řízení ani řízení před soudem jednoznačně zpochybněno, že předmětnou komunikaci využívaly pouze osoby z titulu svého obligačního oprávnění, tedy osoby, kterým stěžovatelé prodali pozemky u předmětné komunikace a jimž byli stěžovatelé smluvně zavázáni umožnit přístup na tyto pozemky. Jak uvádějí stěžovatelé, v okamžiku, kdy zjistili, že je komunikace užívána neoprávněnou osobou, paní A. V., reagovali protokolárním zajištěním fotodokumentace Městskou policií Kolín ze dne 1. 6. 2011, č. j. D1495/2011, dopisem zaslaným paní V. dne 30. 5. 2011 a návrhem na zahájení řízení ze dne 3. 6. 2011 o uložení zákazu zasahování do pokojného stavu dle § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Podle tvrzení stěžovatelů tedy majitelé pozemků u dané komunikace byli oprávněni tuto komunikaci využívat na základě soukromoprávního ujednání (obsah těchto soukromoprávních ujednání nebyl ve správním řízení zjišťován a tedy ani to, jak byl definován okruh osob, které mohou danou komunikaci užívat – např. návštěvy majitelů těchto nemovitostí apod.), a nikoli z titulu obecného užívání pozemní komunikace ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Z průběhu správního ani soudního řízení prozatím nevyplývá, že by stěžovatelé jako vlastníci trpěli chůzí či jízdou po dané komunikaci někomu jinému než smluvně vymezenému okruhu osob. Svědčí tomu v podstatě i vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, když uvádí, že stěžovatelé brání v užívání pouze paní A. V., která odmítla stěžovatelům za užívání komunikace zaplatit. Ostatním vlastníkům nemovitostí v dané lokalitě stěžovatelé neměli důvod bránit v užívání komunikace, pokud vůči nim měli smluvní závazky. Dosud zjištěné skutkové okolnosti nesvědčí jednoznačně tomu, že by stěžovatelé trpěli užíváním pozemku nad rámec toho, co je vlastník pozemků povinen strpět vzhledem ke svým soukromoprávním závazkům. V tomto ohledu lze opět odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60; analogicky pak lze z tohoto rozsudku taktéž dovodit, že pokud vlastník upravil právo cesty a jízdy smluvně, nasvědčuje to tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob (není rozhodné, že předmětné oprávnění vzniklo „pouze“ jako závazkový vztah a oprávněným osobám nesvědčí příslušné věcné břemeno, i když taková situace by byla zřejmě pro určení povahy komunikace vhodnější a průkaznější, stejně jako případné jasné vyznačení režimu užívání komunikace např. příslušnou informační tabulí).

Obdobné závěry pak lze vztáhnout i k tomu, že stěžovatelé umožnili vedení linky městské hromadné dopravy po komunikaci na svém pozemku. Z tohoto samotného faktu nelze bez dalšího dovodit „věnování“ pozemku, resp. komunikace veřejnému užívání všemi osobami bez rozdílu, neboť svou roli mohly hrát i zmiňované obligační vztahy k majitelům nemovitostí přilehlých k předmětné komunikaci, jimž především mohla autobusová linka sloužit. Není tak zřejmé, zda se jednalo o souhlas pro konkrétního dopravce pro zajištění autobusového spojení osobám, které jsou i jinak smluvně oprávněny danou komunikaci užívat, nebo o umožnění veřejného užívání komunikace. Rozhodný je tak opět soukromoprávní souhlas vlastníka, přičemž, jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze

pokračování

dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141, www.nssoud.cz, udělení souhlasu je třeba v každém jednotlivém případě zkoumat a v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka. Vyplývá to již ze skutečnosti, že podrobení pozemku veřejnému užívání a příslušnému veřejnoprávnímu režimu představuje omezení ústavně zaručených vlastnických práv ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Lze tak shrnout, že dle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud postupoval nesprávně, pokud svůj závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace založil pouze na skutečnosti, že stěžovatelé souhlasili s vedením linky autobusové dopravy po této komunikaci.

Je ovšem rovněž podstatné, že krajský soud o řízení nevyrozuměl osoby, které připadaly v úvahu jakožto osoby na tomto řízení zúčastněné ve smyslu § 34 s. ř. s., a znemožnil jim tak eventuálně vznést či doplnit argumenty, které tyto osoby uplatnily v řízení před správními orgány. Již ve správním řízení v prvním stupni totiž uplatnili svá práva účastníků tohoto řízení paní A. V. a pan P. D., paní J. V. a pan V. V., paní L. T. a pan R. T. Na odvolání stěžovatelů pak reagovala opětovným vyjádřením ze dne 19. 12. 2011 paní A. V. a obdobná vyjádření k podanému odvolání podali i pan R. T. a paní L. T. Je zřejmé, že s těmito osobami jednaly správní orgány jako s účastníky daného správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Dne 13. 9. 2011 totiž městský úřad oznámil pod č. j. OD 59134/2011, sp. zn. OD vol 4329/11-59134/11-vol, zahájení správního řízení veřejnou vyhláškou, neboť „určil neurčitý počet účastníků“. Rozhodnutí městského úřadu o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace bylo rovněž oznámeno veřejnou vyhláškou, podobně jako vyrozumění o podaném odvolání, a od doby vyvěšení na úřední desce je odvozována rovněž právní moc odvolacího rozhodnutí žalovaného.

Jmenované osoby přitom neodvozují svá tvrzená práva k užívání předmětné komunikace od obligačních vztahů se stěžovateli a ve správním řízení vznášely argumenty týkající se toho, na kterých pozemcích (kterých vlastníků) je předmětná komunikace skutečně vybudována a jaký to má význam na její případné veřejné užívání; rovněž poukazovaly mj. na nutnou komunikační potřebu svou a dalších osob, které údajně tuto komunikaci užívají (k příjezdu k čistírně odpadních vod, k psímu útulku, k zahrádkářské kolonii Spálenka a k dalším pozemkům ve směru k obci Hradištko I).

Jedná se tak o situaci, kdy krajský soud opomněl o probíhajícím řízení o žalobě vyrozumět osoby, které splňují materiální podmínku pro vstup do řízení dle § 34 s. ř. s. V rozsudku ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 – 68, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud žalobce v žalobě neoznačil osobu, o jejímž možném postavení osoby zúčastněné na řízení před soudem nebylo pochyb, bylo povinností předsedy senátu tuto osobu vyrozumět o probíhajícím řízení a vyzvat ji, aby oznámila, zda bude svá práva v řízení uplatňovat. Nedostál-li krajský soud této povinnosti a takovou osobu v řízení zcela pominul, trpí jeho rozhodnutí vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a pro kterou je tedy nutno toto rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Obdobně v rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 – 75, publikovaném pod č. 1479/2008 Sb. NSS, pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na*

řízení. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. (zde stavebník), zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

I vzhledem ke konstatované vadě řízení před krajským soudem, k níž musí Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti, je třeba jeho rozhodnutí zrušit. V dalším řízení bude muset krajský soud vyrozumět dotčené osoby o možnosti přihlásit se do řízení jako osoby na něm zúčastněné a uplatňovat v něm svá práva. S přihlédnutím ke skutečnosti, že v daném případě nelze okruh možných osob zúčastněných na řízení jednotlivě určit (kromě výslovně jmenovaných, kterým je třeba vyrozumění dle § 34 odst. 2 s. ř. s. doručit jednotlivě), bude třeba, aby krajský soud ve vztahu k tomuto okruhu osob postupoval v souladu s § 42 odst. 4 s. ř. s. (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 – 294, publikovaný pod č. 2550/2012 Sb. NSS, ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010 – 201, publikovaný pod č. 2485/2012 Sb. NSS, či ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 – 52, publikovaný pod č. 1626/2008 Sb. NSS.).

Po zhodnocení věci je tedy Nejvyšší správní soud toho názoru, že souhlas stěžovatelů s veřejným užíváním pozemku nebyl dosud jednoznačně prokázán. Za této situace, kdy navíc řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, se zdejší soud nezabýval otázkou nutné komunikační potřeby. Pokud by v dalším řízení krajský soud, i po zhodnocení argumentů případných osob zúčastněných na řízení, opětovně dospěl k závěru, že souhlas stěžovatelů s veřejným užíváním komunikace byl dán, je třeba, aby krajský soud dále vyhodnotil, zda je k existenci veřejně přístupné účelové komunikace nutné, aby byla splněna i podmínka nutné komunikační potřeby za situace, kdy je zřejmé, že souhlas vlastníka (vlastníků) již netrvá. Nejvyšší správní soud přitom upozorňuje na to, že žalovaným připomínané rozsudky zdejšího soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141, www.nssoud.cz, a ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, publikovaný pod č. 2370/2011 Sb. NSS, v tomto směru reprezentují názory odlišné od jinak stabilizované judikatury Nejvyššího správního soudu. Pokud by Nejvyšší správní soud v nynějším řízení otázku nutné komunikační potřeby řešil, byl by povinen ve smyslu § 17 s. ř. s. postoupit věc rozšířenému senátu zdejšího soudu; vzhledem ke konstatovaným vadám řízení před krajským soudem však nebylo účelné, aby tak Nejvyšší správní soud v této fázi řízení učinil.

Nad rámec věci je pak možné doplnit, že ani případný závěr o tom, že veřejně přístupná komunikace na daném pozemku nevznikla, neznamená, že by se osoby, které dosud nejsou soukromoprávně oprávněny tuto komunikaci užívat a které by tak ovšem případně byly nuceny činit z důvodů nezbytné komunikační potřeby, ocitly bez právní ochrany a bez možnosti domoci se přístupu ke svému majetku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204, publikovaný pod č. 2390/2011 Sb. NSS).

V prvé řadě totiž přichází v úvahu zřízení věcného břemene [služebnosti cesty – viz § 1276 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“)] či jiného titulu k užívání dané komunikace, samozřejmě ovšem za úplatu, a to na základě dohody. Z dosavadních vyjádření stěžovatelů se zdá, že jsou k určité formě takové dohody ochotni. Pokud by nebylo možné dosáhnout takové dohody, lze se domáhat, aby nezbytnou cestu přes cizí pozemek povolil (i jako služebnost), opět za náležitou úplatu, soud (viz § 1029 a § 1030 nového občanského zákoníku). Věcné břemeno k pozemku nebo

pokračování

stavbě pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě může být za náhradu zřízeno také rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu podle § 170 odst. 2 nového stavebního zákona (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007 – 77, publikovaný pod č. 1582/2008 Sb.NSS). V řízení se přitom postupuje podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 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. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 17. ledna 2014

JUDr. Jakub Camrda, Ph.D.
předseda senátu