

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka
a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. P. D.**, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Kounicova 949/67, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. arch. A. K., Ph. D.**, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2011, č. j. 31 A 24/2010 - 54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobce a osoba zúčastněná na řízení, jakožto vlastníci pozemku p. č. 2450/124 v k. ú. Komín, podali Úřadu městské části Brno – Komín (dále „správní úřad“) žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí, že se na uvedeném pozemku v jejich vlastnictví nenachází veřejně přístupná pozemní komunikace.

[2] Správní úřad vydal dne 5. 11. 2009 rozhodnutí, ve kterém určil, že se na pozemcích p. č. 2450/124, 2450/127, 2450/123 a pozemku p. č. 3941, vše v k. ú. Komín, nachází veřejně přístupná účelová komunikace, která naplňuje ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobce a osoba zúčastněná na řízení odvolání, které Magistrát města Brna (dále „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 5. 2. 2010, sp. zn. 5400/OD/MMB/0274414/2009-Pos, zamítl. K následnému

podnětu žalobce a osoby zúčastněné na řízení neshledal Krajský úřad Jihomoravského kraje důvod k zahájení přezkumného řízení proti tomuto rozhodnutí stěžovatele.

[3] Krajský soud v Brně vyhověl shora označeným rozsudkem žalobě podané žalobcem a rozhodnutí stěžovatele zrušil pro vady řízení spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu, konkrétně v absenci *„posouzení nutnosti a nenahraditelnosti komunikační potřeby po předmětné komunikaci se zohledněním alternativních variant řešení tak, aby byla fakticky posouzena proporcionalita omezení spoluvlastníků předmětného soukromého pozemku“*. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatnil stížní důvod vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť se domnívá, že krajský soud nesprávně posoudil relevantní právní otázku, což dále konkretizuje následovně.

[5] Pokud krajský soud požaduje další zjišťování skutkového stavu (účel využívání komunikace, okruh subjektů využívajících tuto komunikaci, frekvence jejího využívání, nahraditelnost komunikace), aby bylo možné zodpovědět otázku nutnosti omezení vlastnického práva žalobce a osoby zúčastněné na řízení, stěžovatel zdůrazňuje, že v daném případě se nezodpovídá otázka nutnosti omezení vlastnického práva žalobce, ale řeší se otázka existence komunikace.

[6] Ke kritice krajského soudu, že stěžovatel nepřípadně odkázal - za účelem zjištění skutečností týkajících se komunikační potřeby po předmětné komunikaci – na řízení o omezení veřejného přístupu na předmětnou komunikaci, stěžovatel zdůrazňuje, že předmětem řízení o určení právního vztahu je konstatování, zda komunikace fakticky existuje či nikoliv. Eventuální omezení či úprava veřejného přístupu by měla být řešena v řízení podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Teprve v tomto řízení se zkoumá, zda omezení či úprava veřejného přístupu je nezbytně nutná k ochraně oprávněných zájmů vlastníka účelové komunikace.

[7] Stěžovatel shrnuje podstatná zjištění v dané věci. Na pozemku p. č. 2450/124 v k. ú. Komín se nachází zpevněná asfaltová cesta, která je v terénu dobře patrná. I když se nepodařilo zjistit, za jakých okolností a kým byla tato cesta zřízena, bylo vyvozeno, že komunikace vznikla společně s výstavbou sídliště, retenční nádrže a přeložením komunikace vedené Žlebem přes hráz retenční nádrže někdy v 70. letech 20. století a pravděpodobně ji zřídilo město Brno se souhlasem družstva. Komunikace je veřejně využívána, má minimální šířku 1,5 m, vede od nepojmenované komunikace s krytem NN316 k obytným domům Ř. 34 a 40 (zde jsou osazeny zábrany proti vjezdu vozidel) a dále se napojuje na místní komunikaci ulice Ř.. Právní předchůdkyně žalobce a osoby zúčastněné na řízení zdědila sporný pozemek v r. 1987 a proti cestě na něm se nacházející ke dni účinnosti zákona o pozemních komunikacích (tj. ke dni 1. 4. 1997) nebrojila, a tudíž má stěžovatel za to, že s touto cestou vedoucí přes její pozemek vyslovila konkludentní souhlas, který zavazuje i její nástupce.

[8] Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací (dálnice, silnice, místní komunikace) se účelová komunikace do kategorie komunikací účelových nezařazuje správním rozhodnutím silničního správního úřadu. Je nerozhodné, jak je pozemek, na

němž se účelová komunikace nachází, evidován v katastru nemovitostí. Bude-li komunikace splňovat znaky uvedené v zákoně, půjde vždy bez dalšího o účelovou komunikaci, za předpokladu, že vlastník účelové komunikace (či jeho právní předchůdce) souhlasil, aby pozemek sloužil jako komunikace. Podle judikatury Nejvyššího soudu (viz rozsudek ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002) se jedná ze zákona o účelovou komunikaci, pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil nesouhlas.

[9] Podle stěžovatele je absurdní zkoumat u všech existujících veřejných účelových cest nezbytnou komunikační potřebu, jakožto podmínku jejich existence a poukazuje např. na situace, kdy by orgán vyšetřující dopravní nehodu na účelové komunikaci musel především zjišťovat, zda tato komunikace je opravdu účelovou komunikací. Pokud by nebyly splněny pojmové znaky účelové komunikace (tady i ona komunikační nezbytnost) nejednalo by se o účelovou komunikaci a nemohl by zde být vůbec realizován provoz ve smyslu zákona o provozu na pozemních komunikacích. Otázka nezbytné komunikační potřeby by proto měla být logicky posuzována až v řízení o úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci (§ 7 odst. 2 věta druhá zákona o pozemních komunikacích).

[10] Stěžovatel si klade otázku, k čemu by byla možnost omezení či úpravy přístupu veřejnosti v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vůbec zakotvena, pokud by se nezbytná komunikační potřeba zkoumala již v řízení o deklaraci existence či neexistence komunikace. Je-li určení nenahraditelné komunikační potřeby učiněno již v řízení o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pak naprosto pozbývá smysl ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatel má tedy za to, že zkoumání nezbytné komunikační potřeby jako pojmového znaku veřejné účelové komunikace postrádá logiku. Zákon o pozemních komunikacích nezná situaci, kdy by dopravní cesty určené k užití vozidly či chodci nebylo možné podřadit ani pod jednu ze čtyř kategorií pozemních komunikací. Pokud by byla přijata teorie, že veřejnou účelovou komunikací je pouze ta, u níž byla konstatována nezbytná komunikační potřeba, vedlo by to ke stavu, kdy by vedle zákonem zakotvených kategorií pozemních komunikací existovaly „cesty“, které by nebyly podřaditelné ani pod jednu z těchto kategorií (byť by fakticky v terénu existovaly).

[11] Na základě uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce a osoby zúčastněné na řízení

[12] Žalobce považuje napadené rozhodnutí krajského soudu za zákonné a k jednotlivým argumentům stěžovatele se podrobně vyjadřuje. Zdůrazňuje, že samotná existence účelové komunikace představuje výrazné omezení vlastnického práva. V řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci komunikace by proto měla být otázce zásahů do práv vlastníků věnována náležitá pozornost.

[13] Vzhledem k tomu, že Ústava (pozn. soudu: žalobce má evidentně na mysli Listinu základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku ČR) umožňuje omezení vlastnického práva jen na základě zákona a za náhradu, se kterou však zákon o pozemních komunikacích nepočítá, konstantní judikatura stanoví, že ke vzniku účelové komunikace je nutný souhlas vlastníka. Požadavek na nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační

potřebu musí být spojen s poskytnutím náhrady. Pokud je v konkrétním případě naplněna podmínka nutné komunikační potřeby, ústavnost existence komunikace se dovozuje od zákazu zneužití vlastnictví na úkor práv druhých. Žalobce odkazuje např. na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 20/2003, ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 As 27/2009, a ze dne 14. 1. 2011, sp. zn. 5 As 79/2009.

[14] Žalobce má za to, že pojmový znak účelové komunikace – nutná komunikační potřeba - není pro předmětnou komunikaci naplněn. To vyplývá z přiložené mapy, z níž je patrné, že síť veřejných komunikací vedoucích po pozemcích obce je v této lokalitě hustá a dostačující. Alternativní přístup k zahrádkářské kolonii existuje, ostatně o tom není mezi stranami sporu.

[15] Podle názoru žalobce není splněna ani podmínka souhlasu vlastníka s věnováním pozemku k veřejnému užívání. Stěžovatel nesprávně dovozuje konkludentní souhlas předchozího vlastníka; právní předchůdkyně žalobce o existenci komunikace nevěděla, neboť pozemek nebyl zaměřen a předchozí vlastnice tak neměla informaci o tom, kde přesně se její pozemek nachází. Konkludentní souhlas musí být „souhlasem“, tj. vědomým vyjádřením vůle. Na základě nečinnosti lze konkludentní souhlas dovodit jen v případě, že se podaří prokázat, že ten, kdo měl souhlas učinit, o příslušné skutečnosti věděl; to se však v daném případě nestalo.

[16] Otázku nenahraditelnosti komunikační potřeby je nutné řešit již při rozhodnutí, zda jde o účelovou komunikaci; ať již v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nebo jako předběžnou otázku ve všech řízeních, kdy se o účelovou komunikaci může jednat. Žalobce nespatřuje nic absurdního na tom, že by se při podezření ze spáchání dopravního přestupku měl správní orgán zabývat otázkou, zda k němu došlo na pozemní komunikaci. Podle názoru stěžovatele nesmí silniční úřad vydávat rozhodnutí, aniž by předtím jako předběžnou otázku řešil, zda se o účelovou komunikaci jedná či nikoliv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, sp. zn. 4 As 12/2010, podle něhož správní orgány nemohou nařídit odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, aniž se předtím vypořádají s vyřešením otázky její samostatné existence).

[17] Ke smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích žalobce uvádí, že při rozhodování o existenci účelové komunikace se přihlíží výhradně ke komunikačním potřebám vlastníků nemovitostí ležících na příslušné komunikaci. Zatímco přístup vlastníků nemovitostí po účelové komunikaci, v případě, že již bylo prokázáno, že alternativní přístup neexistuje či nepostačuje k užívání nemovitostí, skutečně v řízení podle tohoto ustanovení omezit nelze, lze omezit přístup ostatní veřejnosti, která má jinak přístup na takovou komunikaci povolen právě tímto zákonným ustanovením. Stejně tak lze v tomto řízení rozhodnout např. o omezení vjezdu vozidlům nad určitou hmotnost, pokud jejich průjezdem dochází např. k poškozování stavby vlastníka účelové komunikace a průjezd těchto vozidel není nezbytně nutný pro užívání nemovitosti, k níž komunikace vede. Žalobce konstatuje, že zkoumání nutné a nenahraditelné komunikační potřeby je esenciální nezbytností každého řízení o existenci účelové komunikace.

[18] Žalobce ke svému vyjádření připojil stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 13. 7. 2009, z něhož vyplývá skutečnost (nikoli pouhá teorie – jak tvrdí stěžovatel), že vedle komunikací podřaditelných pod zákonem vymezené kategorie existují komunikace, které nelze takto podřadit, tj. nejedná se o pozemní komunikace ve smyslu zákona o pozemních

komunikacích. K tomu žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, sp. zn. 4 As 12/2010.

[19] Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření připojila k vyjádření žalobce.

V. Argumentace Nejvyššího správního soudu

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Hlavním předmětem sporu je vyřešení otázky, zda má být v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí, zda určitá komunikace je či není účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích, zkoumána tzv. nezbytná komunikační potřeba. Zatímco stěžovatel je přesvědčen, že tomu tak není, žalobce, osoba zúčastněná na řízení a konečně i krajský soud jsou opačného názoru.

[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 nímž 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 nález 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 nález 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 vlastníkovi 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 vlastníkovi 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 vlastníkovi za takové omezení vlastnického práva poskytnuta odpovídající náhrada (čl. 11 odst. 4 Listiny).

[34] Z výše uvedené argumentace je zřejmé, že Nejvyšší správní soud námitkám stěžovatele nepřisvědčil. Krajský soud správně poukázal na vady spočívající ve skutkových zjištěních správních orgánů, pokud v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace nezjišťovaly nezbytnou a nenahraditelnou komunikační potřebu. Konkrétně měla být zjišťována především účelnost využití předmětné komunikace a zvážit alternativní komunikační možnosti. K námitce stěžovatele je třeba uvést, že existence komunikace je z hledisek výše rozebraných vždy spjata se zásahem do vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí. Pokud má tedy silniční správní úřad existenci či neexistenci účelové pozemní komunikace deklarovat, musí mj. zohlednit nutnost omezení vlastnických práv. Tato deklarace totiž již sama o sobě představuje správním úřadem aprobované omezení vlastnického práva.

[35] Řízení o návrhu vlastníka účelové komunikace na úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle ustanovení § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích, na kterou stěžovatel odkazuje, představuje samostatný typ řízení. Ten slouží k úpravě či omezení přístupu veřejnosti na účelovou pozemní komunikaci za situace, kdy o její existenci (včetně nezbytné a nenahraditelné komunikační potřeby) nejsou spory. Na distinkci charakteru řízení o určení existence veřejně přístupné pozemní komunikace a řízení podle ustanovení § 7 odst. 1 věta druhá zákona správně poukázal již žalobce. Naposled uvedený typ řízení slouží k ochraně vlastníka komunikace, je-li to *nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka*. Silniční správní úřad se zde zabývá otázkou, zda a případně jakým způsobem je možné zmírnit již existující omezení vlastnického práva spočívající v existenci účelové pozemní komunikace na pozemku ve vlastnictví navrhovatele. Silniční správní úřad musí zvažovat, zda vlastníkem namítaný zásah do jeho oprávněných zájmů může převážit veřejný zájem spočívající

v neomezeném přístupu veřejnosti na tuto komunikaci (jejím obecném užívání). Již se tedy neřeší otázka, zda vlastníka omezit, nýbrž se – opět na základě analýzy komunikační potřeby v dané lokalitě – zkoumá, jakým způsobem může být takové omezení provedeno. Důvody k úpravě nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci mohou být různé, vždy se však vztahují k problematice přístupu veřejnosti na tuto komunikaci; konkrétně si lze představit např. omezení vjezdu vozidlům určitého typu či nad určitou hmotnost. I zde samozřejmě platí ústavně konformní potřeba aplikace zásady proporcionality.

[36] Stěžovatel se v kasační stížnosti ptá, k čemu by byla možnost omezení či úpravy přístupu veřejnosti v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vůbec zakotvena, pokud by se nezbytná komunikační potřeba zkoumala již v řízení o deklaraci existence či neexistence komunikace. K výše uvedené argumentaci lze v reakci na tuto námitku ještě doplnit, že potřeba omezení či úpravy přístupu veřejnosti na účelovou pozemní komunikaci může ze strany vlastníka komunikace (pozemku) vyvstat až později, např. vlivem různých změn v území, změn v dopravní situaci apod. Nelze tedy hovořit o nadbytečnosti tohoto typu řízení.

[37] Z kategorizace pozemních komunikací stěžovatel dovozuje, že zákon nepočítá se situací, kdy by dopravní cesty určené k užití vozidly či chodci nebylo možné podřadit ani pod jednu ze čtyř kategorií pozemních komunikací. S touto interpretací, zřejmě založenou na taxativním výčtu jednotlivých typů pozemních komunikací, se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Pokud totiž u komunikace, o jejímž charakteru se vede spor, nedojde (vedle naplnění zákonných pojmových znaků) ke zjištění nutné a nenahraditelné komunikační potřeby, nebude se vůbec jednat o komunikaci v režimu zákona o pozemních komunikacích. Taková komunikace bude v dispozici svého vlastníka; fakticky již tedy nebude možné hovořit o dopravně cestě *určené k užití* vozidly a chodci, neboť o dalším užití této komunikace (včetně jejího event. zrušení) bude rozhodovat vlastník sám.

[38] Potřeba zkoumat v řízení o návrhu na vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu samozřejmě neznamená, že je nutné tento znak účelové komunikace *ex offo* zkoumat u všech veřejných účelových cest. Ostatně výše uvedenou argumentací není v žádném případě popíráno, že účelové pozemní komunikace vznikají na základě zákona, nikoliv na základě správního rozhodnutí.

[39] Řízení podle ustanovení § 142 správního řádu je řízením na žádost, lze si nicméně představit, že v některých případech bude nutné – v případě pochybností či k námitce – řešit otázku existence účelové pozemní komunikace (včetně nezbytné komunikační potřeby) jako otázku předběžnou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66). Je totiž zřejmé – jak poukazuje stěžovatel – že na tyto komunikace by se zákon o provozu na pozemních komunikacích nevztahoval.

[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.

VI. Shrnutí a náklady řízení

[41] Krajský soud v Brně rozhodl správně, pokud žalobcem napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Správní řízení musí být doplněno o zjišťování, zda je v případě sporné komunikace dána nutná a nenahraditelná komunikační potřeba. Teprve na základě dostatečného zjištění těchto skutečností může být vydáno rozhodnutí, zda se v daném případě o veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci (ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích) jedná či nikoli.

[42] Nejvyšší správní soud neshledal naplnění namítaného kasačního důvodu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], kasační stížnost tedy jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[43] O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce nepožadoval náhradu nákladů řízení a ani ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu tyto náklady vznikly; proto mu ani jejich náhrada přiznána nebyla. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti, z tohoto důvodu jí tedy právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší.

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

V Brně dne 16. května 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu