

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **ERZURUM, s. r. o.**, se sídlem Jana Šoupala 1597/3, Ostrava-Poruba, zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2013, čj. 056486/2013/KUSK-DOP/Svo, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2016, čj. 46 A 73/2014-35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala Městský úřad v Kouřimi jako silniční správní úřad, aby určil, zda se na pozemcích parc. č. 590/1, 601/1 a 595 v katastrálním území Kouřim nachází veřejně přístupné účelové komunikace. Silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 15. 2. 2013 deklaroval, že na pozemcích parc. č. 590/1 a 601/1 se nacházejí neveřejně přístupné účelové komunikace v uzavřeném prostoru podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; a na pozemku parc. č. 595 se nachází neveřejně přístupná účelová komunikace.

[2] Silniční správní úřad dospěl k závěru, že pozemky parc. č. 590/1 a 601/1 jsou umístěny v uzavřeném prostoru (areálu) ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Budovy a pozemky v areálu vlastní z většiny společnost PP-Realit, s. r. o.;

žalobkyně zde vlastní pouze několik budov. Pozemek parc. č. 595 se sice nenachází v areálu, ale účelová komunikace na něm slouží jako spojnice mezi areálem a silnicí, a je proto z hlediska dopravní obslužnosti nedílnou součástí areálu. Silniční správní úřad dále posuzoval, zda jsou naplněna kritéria veřejné účelové komunikace. V této souvislosti uvedl, že na pozemcích se nacházejí zřetelné pozemní komunikace, které jsou s ohledem na své využití účelovými komunikacemi. Komunikace na pozemcích jsou zároveň nezbytné pro obsluhu budov uvnitř areálu (včetně budov žalobkyně), proto silniční správní úřad dospěl k závěru, že je naplněn i znak nezbytné komunikační potřeby. Areál vlastnil v minulosti podnik zahraničního obchodu TUZEX. Od něj koupila pozemky areálu a většinu budov společnost PP-Realit, s. r. o. Silniční správní úřad dále uvedl, že mu je s ohledem na znalosti místních poměrů známo, že areál byl od svého vzniku provozován jako uzavřený oplocený skladový areál, do kterého veřejnost neměla přístup. Stejným způsobem je areál provozován i nyní společností PP-Reality, s. r. o. Je nadále oplocen a funguje v něm ostraha, vjezd je opatřen závorou a přístup do areálu je umožněn pouze dopravní obsluze a nájemcům budov v areálu, včetně jejich zaměstnanců. Silniční správní úřad proto uzavřel, že komunikace na pozemcích parc. č. 590/1 a 601/1 nikdy nevyužívala veřejnost a nynější vlastník ani jeho předchůdce nikdy neprojevili souhlas s veřejným užíváním komunikací. Jedná se tedy o neveřejné účelové komunikace v uzavřeném prostoru podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Pozemek parc. č. 595 není oplocen a komunikaci na něm lze využít pouze pro vjezd do areálu. Po celou dobu provozu areálu využívaly komunikaci na tomto pozemku pouze osoby jedoucí do areálu a ani v souvislosti s touto komunikací neprojevil současný vlastník či jeho předchůdce s veřejným užíváním souhlas. Ze samotné skutečnosti, že pozemek není oplocen ani zde není informace o tom, že se jedná o soukromý pozemek, neplyne konkludentní souhlas vlastníka s veřejným užíváním. Pokud komunikaci veřejnost nikdy nevyužívala, nebylo nutné ji ani oplocovat či jinak veřejné užívání omezovat. Není zde tedy splněn nutný znak souhlasu vlastníka s veřejným užíváním a jedná se o neveřejnou účelovou komunikaci.

[3] Odvolání proti rozhodnutí silničního úřadu zamítl žalovaný výše uvedeným rozhodnutím. V něm uvedl, že silniční správní úřad nestanovil, že celý pozemek parc. č. 595 je veřejně nepřístupný. Tento závěr vyslovil pouze ohledně účelové komunikace nacházející se na pozemku, která slouží k vjezdu do areálu. Ostatním částem pozemku rozhodnutí nepřidělilo žádný status v rámci obecného užívání. Příjezdová komunikace tvoří součást areálu a neslouží k jinému účelu než vjezdu do něj. Komunikace sice není uzavřena fyzicky (např. oplocením), ale je uzavřena právně, tj. projevem vůle vlastníka. Samotná faktická veřejná přístupnost komunikace neznamená, že se jedná o veřejnou účelovou komunikaci. Skutečnost, že žalobkyně nabyla do vlastnictví několik budov v areálu, nemá za následek vznik veřejných účelových komunikací ze zákona. Nabytím vlastnictví k jednotlivým nemovitostem v areálu se osoba nestává spoluvlastníkem areálu, k čemuž se již vyjádřil i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 4392/2010. Právní norma obsažená v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se aplikuje i v případě, že některé budovy v areálu vlastní osoba odlišná od vlastníka areálu. Silniční správní úřad pochybil tím, že zkoumal nezbytnou komunikační potřebu, která se v případě neveřejných účelových komunikací nezkoumá. Toto pochybení však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.

[4] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl krajský soud napadeným rozsudkem. V posouzení věci se ztotožnil s žalovaným. Veřejně přístupové účelové komunikace nevznikly ze zákona změnou vlastnických vztahů v areálu. Kdo je vlastníkem areálu řešil jako předběžnou otázku ve vztahu ke stejným účastníkům již Nejvyšší soud (v žalobě žalobkyně na uložení povinnosti zdržet se odpírání přístupu žalobkyně na účelovou komunikaci v areálu a povinnosti odstranit vegetaci bránící užívání účelové komunikace). Ten dospěl k závěru, že vlastníkem areálu je ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích vlastník účelové komunikace. Krajský soud se s touto argumentací Nejvyššího soudu ztotožnil. Silniční správní úřad neměl zkoumat nutnou komunikační potřebu, neboť je to v posuzovaném případě nadbytečné. Skutečnost, že bývalý vlastník areálu (společnost TUZEX) nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, nedělá z komunikací automaticky veřejné účelové komunikace. Komunikace uvnitř areálu jsou naopak ze zákona neveřejné. Ohledně pozemku parc. č. 595 sice vlastník areálu nikdy nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas s jeho veřejným užíváním, nicméně nesouhlasu nebylo v daném případě třeba. Ve správním řízení orgány zjistily, že tato komunikace sloužila vždy pouze k napojení areálu na veřejnou pozemní komunikaci a nebyla užívána veřejností. Na využívání této komunikace není proto dán veřejný zájem. Ani ostatní námitky žalobkyně neshledal krajský soud důvodnými. Proti opomenutí účastníka řízení se mohou bránit pouze opomenutí účastníci. Přezkoumávané řízení není řízením, ve kterém se ze zákona vypořádávají námitky účastníků. I tak samozřejmě platí, že se správní orgán musí s argumentací účastníků přezkoumatelně vypořádat, což v posuzovaném případě správní orgány učinily.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla včas podanou kasační stížností rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, eventuálně aby zrušil i rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka shrnula skutkový stav a zdůraznila, že budovy ve vlastnictví stěžovatelky nemají samostatný přístup a jsou součástí areálu, ve kterém všechny pozemky vlastní společnost PP-realit, s. r. o. Nemůže proto být sporu o stěžovatelčině naléhavé komunikační potřebě. Spojení jednotlivých nemovitostí je třeba posuzovat s ohledem na okruh oprávněných uživatelů těchto nemovitostí. Správní orgány měly zkoumat nájemní vztahy v rámci areálu, což neučinily. Celý areál vznikl sice jako uzavřený areál vlastněný jedinou osobou, nicméně následně došlo ke změnám ve vlastnictví nemovitostí, což mělo za následek i změnu v povaze účelových komunikací v areálu. Obecné užívání nyní posuzovaných komunikací je odvislé od užívání jednotlivých nemovitostí v areálu. Okruh uživatelů těchto komunikací není v žádném případě omezen a tito uživatelé nejsou za užívání komunikací nijak zpoplatňováni. Skutečnost, že vlastník pozemků eviduje příjezdy motorových vozidel, je pouze v jeho soukromoprávním zájmu; z veřejnoprávního hlediska však komunikace splňují znaky uvedené v § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[7] Komunikace na pozemku parc. č. 595 je od nepaměti veřejně přístupná a veřejností i užívaná. Krajský soud vyšel v tomto ohledu z nesprávného skutkového stavu věci. Komunikace na pozemku parc. č. 595 nesplňuje podmínku § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť se nenachází v uzavřeném prostoru nebo objektu. Odůvodnění napadeného rozsudku, ve kterém v této souvislosti krajský soud uvedl, že nebylo zjištěno, že by komunikace byla veřejností používána, je nepřezkoumatelné a v rozporu se skutkovým stavem věci.

[8] Stěžovatelka dále kritizovala, že krajský soud opřel svůj rozsudek o rozhodnutí Nejvyššího soudu. Závěr, že v případě areálu tvořeného nemovitostmi více vlastníků rozhoduje o využití komunikace vlastník přístupových komunikací, je podle názoru stěžovatelky nepřezkoumatelný a nesprávný. Pokud vlastník na svém pozemku zřídí účelovou komunikaci nebo souhlasí-li s jejím zřízením, stává se tato komunikace veřejně přístupnou, ledaže se jedná o komunikaci sloužící potřebě jediného vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu.

[9] Krajský soud se nedostatečně zabýval naplněním znaků veřejné účelové komunikace, které stěžovatelka rozebrala v žalobě. V době, kdy areál vlastnil podnik zahraničního obchodu TUZEX, užívala areál řada subjektů a nájemců. Právní status komunikace je závazný i pro budoucí majitele areálu. Rozprodal-li bývalý vlastník areál, vznikly zde veřejné účelové komunikace. Navíc v době reálného socialismu byly státní podniky „*majetkem všeho lidu*“ a užívání majetku tohoto podniku bylo užíváním všeobecně přístupných materiálních statků. Krajský soud se nezabýval ani znakem nevyhnutelné komunikační potřeby, kterou stěžovatelka v žalobě prokazovala. V této souvislosti citovala z rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, ze kterého dovodila, že zákon vylučuje, aby správní úřad deklaroval neveřejnost účelové komunikace v řízení zahájeném na návrh osoby, která prostřednictvím komunikace uskutečňuje nevyhnutelnou komunikační potřebu ke svým nemovitostem. Skutečnost, že se krajský soud s těmito argumenty nevypořádal, činí jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[10] Stěžovatelka zároveň považuje za nesprávný názor krajského soudu, že v deklaratorním řízení nemá správní orgán povinnost vypořádat námitky účastníků. Takový názor je v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

[11] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry krajského soudu, který se vypořádal se všemi námitkami žalobkyně. Žalovaný zároveň požádal o přiznání náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a řízení před krajským soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a splňuje zákonné náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s. NSS proto přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila.

[13] NSS nejprve zvážil námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Vlastní přezkum soudního rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud

rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Napadený rozsudek těmto kritériím vyhovuje. Krajský soud srozumitelně vyložil, proč považoval žalobu za nedůvodnou a proč žalobní námitky nemohou obstát. Jeho závěry jsou podpořeny jasnou argumentací. Stěžovatelka proti výkladu podanému krajským soudem argumentuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti bylo jen obtížně představitelné.

III.A Obecná východiska posuzování účelových komunikací

[14] S ohledem na přezkoumatelnost napadeného rozsudku mohl NSS posoudit zbylé kasační námitky. Spornou otázkou je v projednávané věci především vztah neveřejné účelové komunikace a veřejné účelové komunikace. NSS se ve své judikatuře již opakovaně zabýval posuzováním veřejnosti účelové komunikace, a proto považuje za vhodné na úvod formulovat svá východiska a judikatorní závěry.

[15] Zákon o pozemních komunikacích stanoví v § 2 odst. 1, že *pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.* Pozemní komunikace zákon rozděluje na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od ostatních kategorií, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví osob soukromého práva.

[16] Účelovou komunikaci definuje § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který v rozhodné době stanovil, že *účelová komunikace je 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.* V odst. 2 citovaného ustanovení pak zákon stanovil, že *účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.*

[17] Z právní úpravy vyplývá, že účelová komunikace musí být dopravní cestou, která slouží k zákonnému účelu (mj. spojení nemovitostí mezi sebou nebo s ostatními pozemními komunikacemi). Vedle těchto zákonných znaků však judikatura dovodila ještě další dvě nutné podmínky, jež musí být splněny, aby účelová komunikace byla veřejně přístupná. Jsou jimi souhlas vlastníka účelové komunikace s jejím veřejným užíváním a nezbytná komunikační potřeba vlastníků nemovitostí, pro které je komunikace nepostradatelnou komunikační spojnicí.

[18] Pro posouzení otázky, zda je určitá komunikace veřejně přístupná, je totiž zásadní skutečnost, že obecné užívání je ze své podstaty omezením vlastnického práva. To je obecně omezitelné pouze v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu a 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

(srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, a obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006-105). Omezuje-li tedy veřejnoprávní institut vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, musí se tak dít se souhlasem vlastníka.

[19] Zároveň platí, že existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům. Proto je nutné zkoumat, i zda v jednotlivých případech existuje naléhavá komunikační potřeba (srov. nález sp. zn. II. ÚS 268/06).

[20] Judikatura se opakovaně zabývala parametry, které musí mít souhlas vlastníka pozemní komunikace s veřejným užíváním (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, zejm. body 26 až 30) i naléhavá komunikační potřeba (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, čj. 8 As 32/2015-21). Pro posuzovaný případ je důležité, že souhlas vlastníka může být i konkludentní (rozsudek NSS čj. 1 As 32/2012-42, bod 28) a že naléhavá komunikační potřeba se nezkoumá v případě, že se posuzuje komunikace v uzavřeném prostoru či objektu podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, bod 40). To ovšem neznamená, že veřejně přístupná je každá účelová komunikace, která nesplňuje znaky podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním nelze dovodit jen z toho, že vlastník komunikaci fyzicky neoplotil či ji neoznačil jako soukromý pozemek se zákazem vstupu (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, bod 35).

III.B Vypořádání kasačních námitek

[21] Stěžovatelka především namítá, že změnou vlastnických poměrů v rámci areálu došlo i ke změně statusu účelových komunikací uvnitř areálu. Jinými slovy, stěžovatelka je toho názoru, že § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích lze aplikovat pouze na případy, kdy je vlastníkem uzavřeného prostoru (areálu) pouze jedna osoba. Je-li areál tvořen více nemovitostmi ve vlastnictví různých subjektů, jsou podle stěžovatelky účelové komunikace ze zákona veřejné. Tento názor NSS nesdílí.

[22] Text § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích hovoří o vlastníkovi uzavřeného prostoru nebo objektu. Ze samotného textu zákona tedy nevyplývá, jaký režim mají účelové komunikace v uzavřeném prostoru, v němž vlastní jednotlivé nemovitosti více vlastníků. Důvodová zpráva k citovanému ustanovení na tuto otázku také neodpovídá a z příkladmého výčtu uzavřených prostor a objektů („*domovní nebo tovární dvory, komunikace v lomech, povrchových dolech, vojenských újezdech, ale též např. autobusová nádraží a komunikace v prostorách nádraží ČD, civilních letišť, ve velkokapacitních garážích a pod.*“) vyplývá pouze to, že typickým případem jsou situace, kdy celý uzavřený prostor či objekt vlastní jeden subjekt. Z toho však nelze dovozovat, že pouhá skutečnost, že v uzavřeném prostoru je více nemovitostí různých vlastníků, zakládá veřejný charakter účelových komunikací v tomto prostoru. Podmínka uzavřenosti prostoru stanovená v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nesměřuje na uzavřenost vlastnickou (tj. že prostor musí být vlastněn jediným subjektem), ale na uzavřenost v tom smyslu, že

prostor není přístupný veřejnosti a komunikace proto není veřejně užívaná ani nemá potencialitu veřejně užívaná být.

[23] Pro veřejně přístupné pozemní komunikace platí režim obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích), které lze podřadit pod institut veřejného užívání. Ten právní teorie definuje jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 6. vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, str. 303-304). Tuto definici přejala i judikatura NSS (srov. např. rozsudky NSS čj. 1 As 32/2012-47, bod 24, a čj. 2 As 44/2011-99, bod 26) a odpovídá jí i definice obecného užívání v zákoně o pozemních komunikacích, který v § 19 odst. 1 stanoví, že *v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích2) a za podmínek stanovených tímto zákonem smí* ***každý*** *užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak* (zvýraznění doplněno). Důležitý zde není počet uživatelů (kvantitativní prvek), ale nemožnost okruh uživatelů komunikace alespoň typově vymezit (kvalitativní prvek).

[24] V případě uzavřeného prostoru však výše uvedená podmínka možnosti veřejného užívání neomezeným okruhem uživatelů splněna není, a to ani v případě, že jednotlivé nemovitosti v uzavřeném prostoru vlastní více subjektů. I za takové situace totiž platí, že do uzavřeného prostoru nemá přístup každý, kdo si tak usmyslí.

[25] Opačný výklad by nepřípustně omezil vlastníka pozemku, na kterém se účelová komunikace nachází. Pokud by totiž mělo vlastníkům nemovitostí v uzavřeném prostoru vzniknout ze zákona právo užívat komunikaci na pozemku jiného vlastníka uvnitř tohoto prostoru, jednalo by se zjevně o omezení vlastnického práva vlastníka pozemku. Takové omezení, které je zásahem do základního práva, by ovšem muselo ze zákona jednoznačně vyplývat a zákon by musel také upravit za takové omezení náhradu (srov. výše bod [18]). Zákon o pozemních komunikacích ovšem takovou úpravu neobsahuje, což svědčí pro závěr, že zákonodárce takové omezení vlastníka účelových komunikací v uzavřených prostorách nezamýšlel. Tomuto závěru odpovídá i skutečnost, že o rozsahu a způsobu užívání účelových komunikací uvnitř uzavřených prostor rozhoduje jejich vlastník nebo provozovatel a státní správu ve věcech účelové komunikace v uzavřeném prostoru silničním správním úřadům zákon o pozemních komunikacích nesvěřuje (srov. § 40 odst. 1 a § 41 zákona o pozemních komunikacích).

[26] Ze stejných úvah vycházel Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 22 Cdo 4392/2010, o jehož závěry opřel svůj názor v napadeném rozsudku krajský soud. Námitku stěžovatelky, že rozsudek Nejvyššího soudu je nepřiléhavý, nepovažuje NSS za důvodnou. Ačkoliv předmětem sporu před Nejvyšším soudem byla soukromoprávní žaloba na zdržení se odpírání přístupu stěžovatelky na účelovou komunikaci v areálu, posuzoval Nejvyšší soud existenci uzavřeného areálu jako předběžnou otázku a vycházel z totožných skutkových okolností (spor vedla stěžovatelka proti vlastníkovi areálu). Pro oblast účelových komunikací a přístupu na ně je typické prolínání práva soukromého a veřejného. Je proto nevyhnutelné, že soudy, které tuto materii posuzují, musí často zaujmout postoj jak k otázkám soukromoprávním tak veřejnoprávním. Za takové situace

považuje NSS naopak za žádoucí, aby správní soudy znaly judikaturu civilních soudů k souvisejícím otázkám (a naopak), a v případě vhodnosti pracovaly i s jejich argumentací. Takový postup totiž zajišťuje právní jistotu účastníků, že zde neexistují dvě zcela rozdílné větve (soukromoprávní a veřejnoprávní) posuzování souvisejících (případně i totožných) právních otázek. Nad rámec výše uvedeného pak NSS upozorňuje, že i odborná literatura v této oblasti pracuje často s judikaturou civilní i správní a akceptovala i výše uvedený závěr Nejvyššího soudu (srov. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2015, § 7, bod 75).

[27] NSS shrnuje, že i v uzavřeném prostoru, který je tvořen nemovitostmi více subjektů, se aplikuje § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Názor stěžovatelky, že změna ve vlastnictví měla za následek vznik veřejně přístupné účelové komunikace je nesprávný.

[28] Výše uvedený závěr má vliv na posouzení charakteru komunikací na pozemcích parc. č. 590/1 a 601/1. U nich správní orgány i krajský soud uzavřely, že se jedná o účelové komunikace v uzavřeném prostoru, které jsou podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích neveřejné. Během řízení stěžovatelka opakovaně tvrdila, že areál byl za předchozího vlastníka (podniku TUZEX) veřejně přístupný. Nepředložila však žádné důkazy, které by tuto okolnost prokázaly. Z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že se argumentací stěžovatelky i navrženými důkazy důkladně zabývaly. Stěžovatelka sice v kasační stížnosti uvádí, že její důkazní návrhy přešly správní orgány bez povšimnutí, neuvádí ovšem, o které návrhy by se mělo jednat. Stěžovatelka nijak nezpochybnila závěry správních orgánů, že skladový areál byl od samého počátku celý oplocený a u vchodu opatřen závorou. Jednalo se tedy o fyzicky uzavřený prostor, který sloužil jako skladový areál, do kterého veřejnost přístup neměla.

[29] Na této skutečnosti nic nemění ani argumentace stěžovatelky, že za minulého režimu byly státní podniky „*majetkem všeho lidu*“. Je sice pravda, že čl. 8 odst. 1 zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, stanovil, že *socialistické společenské vlastnictví má dvě základní formy: státní vlastnictví, které je vlastnictvím všeho lidu (národní majetek), a družstevní vlastnictví (majetek lidových družstev).* Národní majetek následně ústava příkladmo vyjmenovává v odst. 2 citovaného zákona. Skutečnost, že tehdejší ústava definovala státní vlastnictví jako vlastnictví všeho lidu, ovšem v žádném případě neznamená, že veškeré státní vlastnictví bylo veřejně přístupné. Tomu odpovídá i to, že zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, stanovil obdobně jako dnešní zákon obecné užívání pouze pro silnice, dálnice a místní komunikace (srov. § 6, § 20 odst. 2 a § 21 odst. 3 zákona č. 135/1961 Sb.). Pro účelové komunikace zákon obecné užívání nezakotvoval (srov. § 22 zákona č. 135/1961 Sb.).

[30] Vzhledem k tomu, že komunikace na pozemcích parc. č. 590/1 a 601/1 jsou účelovými komunikacemi v uzavřeném prostoru, jsou v souladu s § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích veřejně nepřístupné. Za takové situace nebylo třeba zkoumat znaky veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS čj. As 44/2011-106). Námitka stěžovatelky, že se krajský soud u těchto komunikací nevypořádal s nevyhnutelnou komunikační potřebou stěžovatelky, proto není důvodná.

[31] Účelová komunikace na pozemku parc. č. 595 není uvnitř uzavřeného prostoru areálu, ale slouží výhradně jako spojnice mezi areálem a veřejnou komunikací. Ohledně této komunikace správní orgány i krajský soud dospěly k závěru, že nebyl prokázán souhlas s veřejným užíváním komunikace, a proto nejsou splněny podmínky § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatelka v kasační stížnosti v tomto ohledu pouze odcitovala část odůvodnění napadeného rozsudku a uvedla, že je odůvodnění nepřezkoumatelné a v rozporu se skutkovým stavem věci. Takto formulována námitka je ovšem zcela obecná a z toho důvodu neprojednatelná, neboť není zřejmé, z čeho stěžovatelka uvedené vady dovozuje. NSS proto pouze v obecné rovině uvádí, že správní orgány i krajský soud se charakterem komunikace na pozemku parc. č. 595 zabývaly a svůj závěr, že se jedná o účelovou komunikaci, která není veřejně přístupná, odůvodnily. Uváděla-li stěžovatelka během řízení, že je od nepaměti veřejně přístupná a veřejně užívaná, nepředložila pro tato tvrzení žádné důkazy. Faktická veřejná přístupnost sama o sobě k závěru, že je účelová komunikace veřejná, nestačí. Zároveň neplatí, že každá komunikace, která není v uzavřeném prostoru nebo objektu, je automaticky veřejná. Pokud správní orgány i krajský soud dospěly k závěru, že u komunikace na pozemku parc. č. 595 nikdy nedocházelo k veřejnému užívání a souhlas s veřejným užíváním vlastník komunikace nedal, nebylo třeba zkoumat nevyhnutelnou komunikační potřebu stěžovatelky.

[32] Za neprojednatelnou námitku považuje NSS i tvrzení stěžovatelky, že správní orgány nezkoumaly existenci nájemců nemovitostí v areálu. Tuto námitku uplatnila stěžovatelka v žalobě a krajský soud se s ní řádně vypořádal (str. 7 odstavec druhý napadeného rozsudku). Stěžovatelka pouze doslovně zopakovala své žalobní tvrzení a nijak nereagovala na závěr soudu, že opomenutí účastníka namítat nemůže. Takovou námitku proto nelze projednat (srov. např. rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2015, čj. 9 As 48/2014-28, bod 34, a ze dne 9. 4. 2015, čj. 9 As 150/2014-29, bod 20).

[33] Stěžovatelka dále namítala nesprávnost názoru krajského soudu, podle kterého v deklaratorním řízení není správní orgán povinen vypořádat námitky účastníků řízení. Krajský soud v této souvislosti uvedl, že řízení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace není řízením, kde by se rozhodovalo o námitkách účastníků tak jako např. ve stavebním řízení. Zároveň dodal, že správní orgán má samozřejmě povinnost přezkoumatelně odůvodnit své rozhodnutí a reagovat na argumentaci účastníků řízení. S tímto posouzením NSS souhlasí. Řízení podle § 142 správního řádu neobsahuje speciální úpravu institutu námitek účastníků řízení, jak je tomu např. ve stavebním zákoně (srov. § 89 odst. 3 a 4 a § 114 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon). Správní orgán proto ani nemůže mít povinnost o námitkách (jako speciálním institutu) v tomto řízení rozhodovat. Jak ovšem správně uvedl krajský soud, výše uvedené neznamená, že správní orgán nemá obecnou povinnost se s argumentací účastníků řízení (tedy námitkami ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu) vypořádat, což v tomto případě učinil jak žalovaný tak správní orgán prvního stupně. Stěžovatelka nijak nekonkretizovala, proč by výše uvedený názor měl být v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu a NSS žádný rozpor nenachází.

[34] Nedůvodná je též námitka stěžovatelky, že v řízení o návrhu na určení veřejné přístupnosti účelové komunikace nemůže silniční správní úřad deklarovat, že účelová

komunikace je neveřejná, za situace, kdy navrhovatel uskutečňuje prostřednictvím této komunikace svou nevyhnutelnou komunikační potřebu. Jak již NSS uvedl výše, je nevyhnutelná komunikační potřeba znakem veřejných účelových komunikací, který je nutné zkoumat. To ovšem neznamená, že existuje-li naléhavá komunikační potřeba vlastníka nemovitosti, není již třeba zkoumat cokoliv dalšího (např. souhlas vlastníka účelové komunikace s veřejným užíváním) a je vyloučena aplikace § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Zkoumání naléhavé komunikační potřeby má zajistit proporcionalitu zásahu do vlastnického práva vlastníka účelové komunikace, nikoliv bez dalšího garantovat přístup k nemovitosti jejímu vlastníkovi skrze veřejnoprávní institut veřejně přístupné účelové komunikace. Takový výklad by mj. zcela popíral soukromoprávní úpravu práva cesty. Odkaz stěžovatelky na rozsudek NSS čj. 2 As 44/2011-99 je v této souvislosti zcela nepatřičný, neboť ten argumentaci stěžovatelky nijak nepodporuje a v jí citované pasáži pouze konstatuje, že u neveřejně přístupných účelových komunikací se naléhavý komunikační zájem nezkoumá. Tento závěr jde zcela proti argumentaci stěžovatelky.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Námitky stěžovatelky nebyly důvodné, NSS při přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu nezjistil nedostatky, ke kterým by byl podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl.

[36] Stěžovatelka neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2012, čj. 2 As 104/2012-35, č. 3755/2013 Sb. NSS).

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

V Brně dne 12. července 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu