

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **obec Lovčičky**, se sídlem Lovčičky 148, zast. JUDr. Janem Vokálem, advokátem se sídlem Bratislavská 12, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) A. H. a II) J. H., oba zast. JUDr. Miroslavou Vodičkovou, advokátkou se sídlem Pekařská 13, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2015, čj. JMK 12807/2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2017, čj. 30 A 61/2015-47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jana Vokála, advokáta.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Městský úřad Slavkov u Brna rozhodnutím ze dne 4. 12. 2014 k žádosti obce Lovčičky (dále jen „žalobkyně“) v souladu s § 142 správního řádu deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Komunikace se nachází v k. ú. X na pozemcích p. č. X, ve vlastnictví žalobkyně, a p. č. X, v podílovém spoluvlastnictví osob zúčastněných. Proti rozhodnutí podaly osoby zúčastněné na řízení odvolání. Žalovaný rozhodnutí městského úřadu postupem dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil tak, že se na dotčených pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.

Komunikaci dle žalovaného neužívá veřejnost, ale jen přesně a konkrétně určené subjekty, které své právo odvozují od dohody mezi žalobkyní a osobami zúčastněnými na řízení o užívání komunikace.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u krajského soudu. Soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil s tím, že nesprávně posoudil otázku souhlasu vlastníků s užíváním komunikace. Soud zdůraznil, že ústní formou uzavřená dohoda mezi žalobkyní a osobami zúčastněnými na řízení je velmi neurčitá, škála osob užívajících komunikaci je velmi široká, rozhodně proto nelze odvozovat veškeré užívání komunikace jen od soukromoprávního titulu. Ve skutečnosti komunikaci užívají třetí osoby již od jejího vzniku v roce 1979. Z rozhodnutí městského úřadu plyne, že osoby zúčastněné na řízení vyjádřily nesouhlas s tímto užíváním až v roce 2008. Po dobu téměř 28 let tak osoby zúčastněné na řízení konkludentně souhlasily s tím, že komunikace bude užívána třetími osobami.

[3] Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Kasační stížnost opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Krajský soud prý nedostatečně odůvodnil závěr, že argumentace stěžovatele byla nesprávná. Stěžovatel zejména považuje za nedostatečné odůvodnění krajského soudu týkající se udělení souhlasu vlastníků s užíváním jako nutného znaku pro naplnění podmínek účelové komunikace. Žalovaný setrval na závěru, že komunikace nebyla používána veřejností, ale naopak jen přesně specifikovanými osobami, vesměs odvozujícími právo k užívání komunikace z dohody mezi žalobkyní a osobami zúčastněnými na řízení.

[4] Žalobkyně souhlasí se závěry krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Upozorňuje, že komunikaci nevyužívají jen „přilehlíci“ (vlastníci domů přiléhajících ke komunikaci), ale je užívána ve veřejném zájmu hasiči a navíc pestrým neuzavřeným okruhem osob. Stěžovatel v replice opakuje, že argumentace krajského soudu je nedostatečná a pro stěžovatele nesrozumitelná. Soud se prý vůbec nevypořádal s argumentací stěžovatele v jeho rozhodnutí. Žalobkyně k tomu v duplice uvádí, že stěžovatel zcela pomíjí užívání komunikace Sborem dobrovolných hasičů Lovčičky, který se jinak vůbec nemůže k hasičské zbrojnici dostat.

[5] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou. Stěžovatel namítal též vady, jimiž by se NSS musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] NSS především odmítá stížnostní bod, dle něhož je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný či nedostatečně odůvodněný. Ve skutečnosti je odůvodnění krajského soudu sice poněkud strohé, ovšem jeho důvody jsou jasně dány, a ostatně i stěžovatel s nimi polemizuje. Krajský soud vyšel ze skutkových závěrů učiněných městským úřadem, navíc jen v tom rozsahu, který nebyl stěžovatelem zpochybněn. To, že krajský soud právně kvalifikoval skutkový stav jinak než stěžovatel, samozřejmě nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Nic tedy nebrání NSS posoudit správnost závěrů krajského soudu.

[8] Pozemní komunikací je podle § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.* Jedním z typů pozemní komunikace je podle § 2 odst. 2 účelová komunikace, která může být ve vlastnictví soukromých subjektů (viz § 9 odst. 1). Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že účelová komunikace je mj. *pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi.* Z § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích plyne, že se též na účelovou komunikaci jako podkategorii pozemní komunikace uplatní režim obecného užívání: *V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny.*

[9] Základními definičními znaky účelové komunikace jsou: a) znatelnost cesty v terénu a její užitelnost dopravními vozidly; b) funkce komunikace jakožto spojnice pro vlastníky sousedních nemovitostí; c) nutnost a nenahraditelnost komunikační potřeby; d) souhlas vlastníka s obecným užíváním komunikace [srov. např. rozsudek ze dne 24. 8. 2017, čj. 1 As 213/2017-38, body 14-16; k podmínce souhlasu nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9)]. Souhlas vlastníka může být dán konkludentně, mlčky, třebas i tak, že proti obecnému užívání neprotestoval [takto např. nález ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10 (N 44/60 SbNU 505)].

[10] V nynější věci není spor ohledně naplnění prvních tří definičních znaků účelové komunikace. Sporná je jen otázka, zda komunikaci používá veřejnost, jak dovodil městský úřad a krajský soud a jak tvrdí žalobkyně, anebo se veškeré používání komunikace třetími osobami odvíjí od soukromoprávní dohody mezi žalobkyní a osobami zúčastněnými na řízení. Právě souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob, tj. veřejnost (rozsudek ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS).

[11] Doktrína vymezuje veřejnost jako neomezený (a z pohledu vlastníka neurčitý) okruh osob (srov. Černínová, M. - Černín, K. - Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 59). Zároveň platí, že „*pokud by všichni uživatelé nebo jejich drtivá většina byli oprávněni cestu užívat na základě smlouvy nebo jiného soukromoprávního titulu, tak veřejnost tvořit nemohou*“ (tamtéž, s. 51, srov. obdobně již cit. rozsudek čj. 6 As 213/2015-14, bod 11).

[12] Ze správního spisu plyne, že dotčená komunikace leží na části pozemku p. č. X v k. ú. X v podílovém spoluvlastnictví osob zúčastněných na řízení a na části pozemku p. č. X v k. ú. X ve vlastnictví žalobkyně. Po obou stranách komunikace se nacházejí budovy. Komunikace vznikla na konci 70. let minulého století vybudováním asfaltového povrchu. Z výpovědi osob zúčastněných na řízení plyne, že na užívání komunikace se tyto osoby se žalobkyní (tehdy s místním národním výborem) neformálně dohodly: „*Dohoda s národním výborem byla taková, že jeden druhému si nebudeme škodit a užívat každý svůj pozemek*“ (protokol z ústního jednání - správní spis I. stupně, č. 23). Takovéto sdělení o

obsahu dohody ze strany osob zúčastněných na řízení jistě nelze vykládat jako potvrzení výslovného souhlasu s užíváním komunikace veřejností. Současně ovšem nelze odhlížet od všech souvislostí celé věci a je třeba zhodnotit nejen to, **s kým** byla dohoda takto uzavřena, ale také **následné užívání** komunikace třetími osobami.

[13] NSS se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v žádném případě nelze vyvodit závěr, který činí stěžovatel, že by snad osoby zúčastněné na řízení daly souhlas s užíváním komunikace předem jasně určené skupině osob. Stěžovatel zcela pomíjí, že druhou stranou dohody byla obec. Dával se tedy v logice stěžovatele dohodou souhlas s užíváním komunikace jen starostovi (tehdy předsedovi národního výboru) či jen pracovníkům obce - nebo naopak všem obyvatelům obce, kteří tvoří personální základ žalobkyně? Stěžovatel ve svých vývodech zcela pomíjí, že na jedné straně dohody stála obec, která nejpozději po demokratických reformách 90. let minulého století je osobou veřejného práva, veřejnoprávní korporací, tvořenou svými občany [slovy čl. 99 Ústavy je základním územním samosprávným celkem, slovy § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) základním územním samosprávným společenstvím občanů]. V logice stěžovatele lze dospět k absurdnímu závěru, že i kdyby snad komunikaci užívali všichni občané obce, je to stále jen žalobkyně, kdo komunikaci užívá. Umožnit využívání komunikace právě obci proto nemá vůbec tak jednoznačné důsledky, jak naznačuje stěžovatel. Na to stěžovatele upozornil již krajský soud, stěžovatel však bohužel tuto argumentaci zcela přehlíží.

[14] Podstatnější než obsah ústní dohody, který beztak nelze po desítkách let přesně rekonstruovat, je však skutečný způsob užívání komunikace, který na původní dohodu mezi žalobkyní a osobami zúčastněnými na řízení navázal.

[15] Sporná komunikace je slepá a spojuje nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně, osob zúčastněných na řízení a paní M. se silnicí III/4186. Pro nynější věc je podstatné jen napojení na nemovitost žalobkyně. Tato nemovitost slouží dvěma účelům. Předně se tam nachází garážové prostory pro nákladní vozidla. Nejprve tam byl garážován traktor, následně nákladní vozidlo zn. Avia (protokol z ústního jednání - správní spis I. stupně, č. 23). Od roku 1995 byly garážové prostory zvětšeny a rozšířen počet automobilů a strojů tam parkovaných (včetně stroje Bělorus). Stroje a vozidla využívá žalobkyně, nachází se tam i hasičský automobil využívaný spolkem dobrovolných hasičů. Užívání komunikace jen automobily ve vlastnictví obce by jistě ještě obstálo ve světle stěžovatelova výkladu, že se veškeré užívání komunikace odvíjí od původní soukromoprávní dohody.

[16] Pro nynější věc je však podstatný i další účel nemovitosti. Garáž na p. č. X slouží jako sklad hasičské techniky, tedy jako hasičská zbrojnice, ale i jako místo, kde se hasiči cvičí a pořádají zájmové kroužky apod. (vyjádření k podanému odvolání - správní spis I. stupně, č. 28). To potvrzují i osoby zúčastněné na řízení, podle nichž hasiči komunikaci běžně užívají. Navíc nemovitost ve vlastnictví žalobkyně slouží také jako skladovací místo pro věci sloužící ke konání společenských akcí v obci. Jsou tam uskladněny stoly, lavice, taneční parket. K využívání tohoto mobiliáře se přihlásili Sbor dobrovolných hasičů Lovčičky, spolek Lovčičské ženy a myslivecké sdružení „HUBERT“ Otnice (vyjádření k podanému odvolání - správní spis I. stupně, č. 28); žalobkyně krom toho uvádí též TJ Sokol Lovčičky. Např. spolek Lovčičské ženy využívá mobiliář na tzv. babské hody,

vánoční besídku, setkání se seniory atd.; sbor dobrovolných hasičů např. na pořádání letní noci, dětského dne apod. NSS zdůrazňuje, že za tyto spolky evidentně užívají komunikaci přinejmenším desítky osob (jak ostatně uváděla ve vyjádření k odvolání též starostka Lovčiček).

[17] Je proto nesporné, že skupina osob užívajících komunikaci je tak široká a neurčitá, že se zcela vymyká stěžovatelově tezi, podle níž veškeré užívání komunikace se odvíjí od původní soukromoprávní dohody mezi žalobkyní (obcí) a osobami zúčastněnými na řízení. Výčet spolků shora podaný je natolik široký, že nelze vysvětlit jen obligačními vztahy s obcí, jak argumentuje stěžovatel. Jak ostatně uvedl v řízení před městským úřadem pan A. H. (osoba zúčastněná na řízení I), obec má „*uskladněny v garáži stoly a lavice a jezdí sem spousta aut, která si to odváží a přiváží*“ (srov. též rozhodnutí městského úřadu, s. 3).

[18] Je nesporné, že toto široké užívání, jakkoliv se jeho přesný obsah **proměňuje** v průběhu času (to samozřejmě správní soudy nezpochybňují), je dlouhodobé - sahá až k samotnému vytvoření komunikace na sklonku 70. let minulého století. Osoby zúčastněné měly dostatek času zpochybnit veřejné užívání, a to i po vzniku nových demokratických poměrů a obrodě vlastnických vztahů v roce 1989. Pokud začaly protestovat proti užívání až v roce 2008 (kdy zpochybnily užívání komunikace hasičským vozem), protestovaly proti stavu, který již získal veřejnoprávní ochranu. Deklaroval-li městský úřad svým rozhodnutím existenci veřejně přístupné účelové komunikace, jen tím potvrdil již existující právní stav.

[19] Stěžovatel sice zpochybňuje i závěr soudu, že by osoby zúčastněné začaly proti užívání komunikace protestovat až v roce 2008 (prý nebyl nijak prokázán), k tomu však lze stěžovatele odkázat na podrobné a přesvědčivé odůvodnění městského úřadu ze dne 4. 12. 2014, který na s. 9 vysvětluje, jak k tomuto závěru dospěl. Údajné dřívější protesty totiž nebyly osoby zúčastněné na řízení schopny nijak prokázat, navíc tato tvrzení byla v rozporu s jinými jejich tvrzeními. Proto první doložitelný nesouhlas s užíváním komunikace pochází až z ledna 2008, tedy přibližně 28 let od vzniku komunikace. NSS zdůrazňuje, že tato skutková zjištění městského úřadu stěžovatel ve svém rozhodnutí nezpochybnil, spíše je považoval za irelevantní, protože dle něj veřejnost komunikaci vůbec neužívá. Nesprávnost tohoto názoru však NSS vysvětlil shora.

[20] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., a to ve prospěch úspěšné žalobkyně proti stěžovateli. NSS přiznal žalobkyni jeden úkon právní služby, kterým bylo vyjádření advokáta ke kasační stížnosti (úkon podle § 11 odst. 1 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif). Za to náleží advokátovi odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d/ ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu), k níž je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; to činí dohromady 3 400 Kč. Advokát je plátcem DPH, a částka náhrady se proto zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů, na částku 4 114 Kč.

[22] Vzhledem k tomu, že NSS neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost, nemohly jim vzniknout ani náklady ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Proto rozhodl, jak je uvedeno ve výroku III tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 14. března 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu