

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **A. K.,** zast. JUDr. Rudolfem Vaňkem, advokátem, se sídlem Měsíčná 256/2, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Mgr. L. V., II) Ing. M. V., III) M. L., IV) I. D., osoby zúčastněné na řízení I. - IV. zast. Mgr. Janem Zrnovským, advokátem, se sídlem Moskevská 637/6, Liberec, V) J. O., zast. Mgr. Tomášem Tyllem, advokátem, se sídlem V celnici 1040/5, Praha 1, VI) JUDr. M. N., VII) J. K., VIII) Statutární město Liberec, se sídlem náměstí Dr. E. Beneše 1/1, Liberec, IX) Svaz českých a moravských výrobních družstev, se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2015, č. j. OD 415/2015-24/280.9/Hk, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 11. 4. 2018, č. j. 59 A 10/2016 - 113,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 12. 2015, č. j. OD 415/2015-24/280.9/Hk, žalovaný změnil rozhodnutí Magistrátu města Liberec (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 13. 10. 2014, č. j. MML041059/09-OD/Fri, a to tak, že podle nového výroku rozhodnutí:

> *„I. podle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu se deklaruje, že na pozemcích parcelní číslo X, X, X a X v katastrálním území a obci L. se nachází veřejně přístupná účelová komunikace podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, přičemž tento právní vztah existoval již k datu 5. 1. 1998,*
>
> *II. podle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu a ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se deklaruje, že z hlediska pozemní komunikace nejde v případě účelové komunikace nacházející se na pozemcích parcelní číslo X, X, X a X v katastrálním území a obci L. o uzavřený prostor nebo objekt.“*

[2] Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil také záhlaví rozhodnutí a doplnil další účastníky řízení. V odůvodnění vysvětlil, že prvoinstanční orgán správně posoudil existenci dvou znaků veřejně přístupné komunikace, tj. plnění účelu podle zákona o pozemních komunikacích i stálost a patrnost v terénu. Komunikace slouží k propojení nemovitostí uvnitř vnitrobloku na ulici Moskevská i k napojení na další pozemní komunikace a od určité doby existuje také jako stavba. Žalovaný však nepřisvědčil závěrům prvoinstančního orgánu ke zbývajícím znakům, tj. souhlasu vlastníka s obecným užíváním veřejností a nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřebě. Prvoinstanční orgán rozhodnutím ze dne 5. 1. 1998, č. j. SDD/7130/3590/97-Bt/280, povolil podle § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, městu Liberec, coby vlastníkovi pozemku p. č. X v katastrálním území X, připojení účelové komunikace na uvedeném pozemku na místní komunikaci 4. třídy na ulici Moskevská. Povolení bylo vydáno za podmínky, že podle § 7 zákona o pozemních komunikacích se jedná o účelovou komunikaci s veřejným přístupem a případné úpravy či omezení tohoto přístupu podléhají souhlasu silničního správního úřadu. Město Liberec si tak podle žalovaného bylo vědomo, že na předmětných pozemcích se nachází účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a vzhledem k tomu, že proti naposledy zmíněnému rozhodnutí nepodalo opravný prostředek, lze předpokládat, že s vyslovenými závěry souhlasilo. K popsanému okamžiku tak lze konstatovat, že na pozemcích parcelní č. X, X, X a X v katastrálním území X se souhlasem vlastníka existovala účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Okruh uživatelů komunikace byl tak široký, že jej nebylo možné uhlídat. Přitom již předchozí kroky města Liberec při uzavírání smluv o zřízení věcného břemena přinejmenším nasvědčovaly úmyslu poskytnout komunikaci obecnému užívání.

[3] Pokud jde o znak „nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby“, žalovaný dovodil, že cesta na pozemcích parcelní č. X, X, X a X v katastrálním území X sloužila a i nadále slouží ke spojení s komunikacemi na dalších blíže vyjmenovaných pozemcích. Žalovaný uvedl, že tyto nemovitosti nemají žádné jiné komunikační napojení. Jde o komunikační napojení na parkovací místa, do podzemních garáží, zásobování provozovny a příjezd i přístup k bytovému domu č. p. X. Pro vymezené pozemky a stavby je to jediná komunikační spojnice s místní komunikací v ulici Moskevská, přičemž spojnice s jinou pozemní komunikací neexistuje.

[4] Žalovaný připustil, že dne 25. 7. 2007 Statutární město Liberec k pozemkům uzavřelo směnnou smlouvu a smlouvu o zřízení věcného břemene s A. K. V té době však již na pozemcích existovala účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Na této pozemní komunikaci platilo a platí právo obecného užívání podle § 19 zákona o pozemních komunikacích, přičemž upravit či omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci lze jen způsobem předvídaným zákonem, tj. na základě žádosti vlastníka, po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky, pokud je to nezbytně třeba k ochraně oprávněných zájmů vlastníka a po posouzení oprávněných zájmů uživatelů z hlediska nutné komunikační potřeby. Takové řízení však k posuzované komunikaci nikdy neproběhlo a nedošlo ani k zániku komunikační potřeby.

[5] Žalovaný dodal, že výstavbou polyfunkčního domu v místě nevznikl uzavřený prostor nebo objekt a vždy se počítalo, že do těchto prostor bude mít přístup veřejnost. Domovní nebo tovární dvory jsou v důvodové zprávě k § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích uvedeny jen jako příklad. Ne každý domovní dvůr představuje uzavřený prostor. Tím se míní především takové prostory, do kterých se nelze dostat jinak než se svolením vlastníka, nebo překonáním překážky. Nadto, účelová komunikace podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nemůže vzniknout tak, že vlastník uzavře doposud veřejně přístupnou účelovou komunikaci, a to bez povolení příslušného silničního správního úřadu.

[6] Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 11. 4. 2018, č. j. 59 A 10/2016 - 113, zamítl žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalovaného. Poté, co v odůvodnění rozsudku shledal, že napadené rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností, vyložil, že žalovaný nepostupoval v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) věty za středníkem zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a že účelem uvedeného ustanovení je zabránit překvapivým rozhodnutím. Žalovaný ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu umožnil účastníkům řízení, aby se seznámili se shromážděnými podklady, popřípadě, aby se k nim vyjádřili či učinili další návrhy na doplnění dokazování. Žalovaný nebyl povinen sdělit účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí svůj odlišný pohled na věc, přičemž účastníci si byli dobře vědomi, o jakých otázkách se v řízení jedná. Krajský soud v této souvislosti odmítl odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 7 As 59/2008 - 85.

[7] Krajský soud shrnul definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace a uvedl, že o naplnění prvních dvou znaků není sporu. Komunikace je zřetelná v terénu, zajišťuje komunikační napojení podzemních garáží domu č. p. X, dalších zpevněných ploch určených pro parkování, domu č. p. X, nákladové rampy, průchodu pro pěší apod. Krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce, že žalovaný nevymezil dostatečně přesně, kde se komunikace nachází. Z výroku napadeného rozhodnutí vyplývá, že celé označené pozemky slouží jako účelová komunikace, což dokládají podklady založené ve spise. Žádného dalšího upřesnění tedy nebylo třeba. Vzhledem k tomu, že v posuzované věci nebylo sporu, kudy komunikace vede, krajský soud odmítl jako nepřípadný odkaz stěžovatele na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 - 68, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014 - 39. Ostatně ani žalobce netvrdil, že by

posuzovaná komunikace zabírala jen některé části pozemků. Krajský soud připomněl, že veřejně přístupná účelová komunikace může existovat i na soukromém pozemku. Je však třeba odlišovat neurčitý okruh osob, vůči kterému směřuje soukromý vlastník pozemku souhlas s veřejným užíváním cesty, od okruhu osob, pro které cesta představuje nutné komunikační spojení. Žalovaný se podle krajského soudu s touto otázkou dostatečně vypořádal. Na tom nemůže nic změnit rozhodnutí o umístění stavby dvorní části a trafostanice ze dne 3. 7. 1995, č. j. SÚ/2/1799/95/DV, ani stavební povolení ze dne 26. 9. 1995, č. j. OD/1290/95-Ve, které toliko dokládají, že stavba komunikace byla ve vlastnictví fyzické osoby. Dřívější vlastník se sice snažil omezit vjezd vozidel do vnitrobloku na vlastníky přilehlých nemovitostí, tyto snahy se však týkaly jen regulace vjezdu vozidel a silniční úřad příslušné rozhodnutí nikdy nevydal. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že již z obsahu kupní smlouvy a smlouvy o zřízení věcného břemene mezi městem Liberec a J. N. lze dovodit svolení obou subjektů k veřejnému užívání pozemků. Smlouvou o zřízení věcného břemene strany usilovaly o poskytnutí komunikace veřejnému užívání a vjezdu i výjezdu vozidel zásobování pro oprávněné osoby. Krajský soud odmítl, že by se žalovaný nezabýval smlouvami o zřízení věcného břemene.

[8] Žalovaný podle krajského soudu správně uvedl, že si stavba polyfunkčního domu vyžádala novou úpravu komunikačního napojení vnitrobloku na ulici Moskevská, od počátku však nešlo o stavbu uzavřeného areálu či objektu, kam by veřejnost neměla přístup. Projektová dokumentace respektovala výše zmíněnou smlouvu o zřízení věcného břemene, nedošlo k zastavění pozemků nutných k využití sousedících nemovitostí a jejich zásobování. Stavebníci, manželé N., následně požádali o stavební povolení na stavbu přístupové komunikace, které vydal Magistrát města Liberec jako speciální stavební úřad příslušný podle § 3a odst. 2 zákona č. 135/1961 Sb., zákona o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění dřívějších předpisů, dne 26. 9. 1995. Tehdy platný zákon o pozemních komunikacích přitom rozlišoval účelové komunikace sloužící ke spojení výrobních závodů, objektů a nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, které povoloval speciální stavební úřad, od účelových komunikací sloužících ke komunikačním účelům v uzavřených prostorech nebo objektech, které povoloval obecný stavební úřad. Stejně tak i kolaudační rozhodnutí ze dne 28. 7. 2004, č. j. SUUR/7120/2707/R/04-Vá, na stavební úpravy polyfunkčního domu vydal Magistrát města Liberec v působnosti speciálního stavebního úřadu. Krajský soud v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 - 22, a uzavřel, že komunikace byla vnímána jako účelová podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[9] Krajský soud poukázal i na vyjádření silničního správního úřadu ze dne 25. 6. 1997 k návrhu dopravního režimu ve vnitrobloku polyfunkčního domu v Moskevské ulici a na rozhodnutí téhož orgánu ze dne 5. 1. 1998 o připojení účelové komunikace na pozemku parcelní č. X a objektu tzv. vnitrobloku na místní komunikaci Moskevskou, vydané za podmínky, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Město Liberec, jako žadatel o povolení, jeho adresát i vlastník komunikace, si tak muselo být vědomo, že se jedná o účelovou komunikaci a takto s ní i nakládalo. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že k naposledy zmíněnému datu existovala na pozemcích parcelní č. X, X, X a X se souhlasem vlastníka města Liberec účelová komunikace. Město Liberec uzavřelo dne

18. 3. 1994 smlouvu o smlouvě budoucí, kterou se zavázalo odkoupit od manželů N. po dostavbě polyfunkčního domu v Moskevské ulici části pozemků parcelní č. X a parcelní č. X, zatížené věcným břemenem veřejného užívání, a nezastavěné části pozemků parcelní č. X a X. Město Liberec se poté stalo vlastníkem pozemků parcelní č. X, X na základě kupní smlouvy ze dne 18. 12. 1996, přičemž v té době již vlastnilo ostatní dotčené pozemky v tzv. vnitrobloku. Krajský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2017, č. j. 2 As 43/2016 - 72, a přisvědčil žalobci, že žádný ze zmíněných aktů veřejné správy nemá povahu závazného rozhodnutí o charakteru posuzované komunikace. Žalovaný však na uvedené akty poukazoval proto, že v souvislosti se smlouvami uzavřenými mezi městem Liberec a manželi N. prokazují, že město Liberec si nejprve vymínilo veřejný přístup do tzv. vnitrobloku a následně si bylo vědomo, a tedy minimálně konkludentně souhlasilo s veřejným přístupem na dotčené pozemky, jichž bylo v té době vlastníkem.

[10] Krajský soud odmítl, že by žalovaný nepřihlédl ke směnné smlouvě ze dne 25. 7. 2007, kterou město Liberec se žalobcem ujednalo věcné břemeno chůze po posuzované komunikaci ve prospěch soukromých vlastníků a nájemníků domu č. p. X. Žalovaný vysvětlil, že v době uzavření směnné smlouvy již cesta měla povahu veřejně přístupné účelové komunikace. Uzavření směnné smlouvy ze dne 25. 7. 2007, ani kupní smlouvy ze dne 25. 8. 2008 proto nemohlo na věci nic změnit. Krajský soud zopakoval, že výstavbou polyfunkčního domu se z posuzovaného vnitrobloku neměl stát uzavřený prostor či objekt a vždy se počítalo s přístupem veřejnosti. Pojmem dvůr či uzavřený objekt se ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích míní prostory, které jsou fyzicky uzavřeny takovým způsobem, že se do nich bez svolení vlastníka nelze dostat jinak, než překonáním překážky. Může se jednat i o takové prostory, které jsou na vstupních koridorech označené cedulemi se zákazem vstupu veřejnosti. Nic takového však v posuzované věci nebylo zjištěno.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[11] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V ní poukázal na znění důvodové zprávy k § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, definici pojmu „dvůr“ podle otevřené online encyklopedie Wikipedia, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2009, č. j. 7 As 48/2009 - 79, přičemž přisvědčil závěrům prvoinstančního orgánu k výkladu pojmu uzavřený prostor podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a uvedl, že závěry žalovaného a krajského soudu odporují faktickému stavu a judikatuře Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu. Vysvětlil, že sporný prostor je umístěn v souvislé městské zástavbě. Přístup pro pěší je možný toliko skrze stavební objekty, je uzavíratelný a nikdy neměl sloužit veřejnosti. Příjezd do dvora je již od kolaudace opatřen pevnou zábranou a dopravním značením. Vlastníci se od počátku bránili přístupu veřejnosti, a to prostřednictvím brány, závory či vysouvacího sloupku. Stěžovatel namítl, že podle výše zmíněné důvodové zprávy může být uzavřeným prostorem autobusové nádraží, nebo i komunikace v prostorách železničního nádraží; tím spíš však není zřejmé, proč za uzavřený prostor nelze považovat posuzovaný vnitroblok. Krajský soud dostatečně nevysvětlil, proč prostor nepovažuje za uzavřený, když všechna

podání správním orgánům prokazují snahu uzavřít jej vůči veřejnosti. K posouzení otázky, zda lze určitý prostor považovat za uzavřený, je podle judikatury Nejvyššího správního soudu třeba zkoumat účel jeho užívání. Podle stěžovatele přitom není jasné, proč by mělo být účelem posuzovaného vnitrobloku obecné užívání.

[12] Stěžovatel namítl, že závěry krajského soudu k otázce rozeznatelnosti komunikace tvořené zpevněným povrchem odporují provedeným důkazům. Prakticky celý prostor areálu je souvisle zpevněn nikoliv zámkovou, ale betonovou dlažbou; a to nejen sporné pozemky, ale i pozemky vedlejší, tedy pozemky parcelní č. X, X. X, X, X a z větší části i pozemek parcelní č. X. Vymezení účelové komunikace by tak bylo možné jen prostřednictvím katastrální mapy. Krajský soud neuvedl, zda i celé pozemky parcelní č. X a X slouží jako veřejně přístupná účelová komunikace. Podle stěžovatele je tomu tak proto, že o jejich tvaru a rozměru nelze uvést totéž, co v případě pozemků parcelní č. X (pozn. soudu: stěžovatel měl zřejmě na mysli pozemek parcelní č. X) a X. Nadto, část naposledy označeného pozemku slouží výlučně pro potřeby stěžovatele, je na něm umístěno schodiště, vstup do bývalého obchodního pavilonu, rampa na nakládku zboží a přístup z rampy do pavilonu. Pokud by se v těchto místech měla nacházet veřejně přístupná komunikace, musely by být tyto vedlejší stavby odstraněny.

[13] Stěžovatel namítl, že krajský soud dal v otázce veřejného darování práva užívat komunikaci za pravdu žalovanému, který však postavil své závěry vesměs na rozhodnutích správních orgánů, a to přesto, že veřejné darování je projevem vůle vlastníka a nevzniká správním rozhodnutím. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS. 268/06, k závaznosti souhlasu s veřejným užíváním komunikace veřejnoprávní korporací před restitucí soukromým nabyvatelem, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, k vlivu smlouvy o zřízení věcného břemene na posouzení vůle vlastníka poskytnout komunikaci veřejnému užívání. Skutečnost, že o napojení předmětných pozemků na veřejnou komunikaci rozhodoval speciální stavební úřad, svědčí výlučně o tom, jak situaci posuzoval tento správní orgán, nikoliv o tom, jaká byla vůle vlastníka. Stěžovatel odmítl, že smlouva o smlouvě budoucí mezi městem Liberec a manželi N. ze dne 18. 3. 1994, či kupní smlouva ze dne 18. 12. 1996 dokládá, že se předmětné pozemky staly okamžikem nabytí vlastnictví předmětem veřejného užívání. Stěžovatel sdělil, že existence povolení k připojení sama o sobě nemůže zasáhnout do vlastnických práv osob odlišných od žadatele či vlastníka dotčené pozemní komunikace. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2006, č. j. 10 Ca 284/2005 - 56. Stěžovatel odmítl výklad smluvních ujednání mezi městem Liberec a manželi N. nastíněný žalovaným a krajským soudem, přičemž uvedl, že ze sledu postupně uzavíraných smluv je zřejmé, že žádná smluvní strana nikdy nepovažovala sporné pozemky za veřejně přístupné. Ostatně, není jasné, proč by město Liberec vůbec při převodu pozemků na stěžovatele uzavíralo dohody zatěžující jeho vlastnictví, kdyby si bylo vědomo, že jde o veřejnou účelovou komunikaci. Stejně tak není jasné, proč by město uzavíralo s manželi N. předběžnou smlouvu se závazkem budoucího převodu pozemků zatížených právem veřejného užívání, kdyby samo jako vlastník mohlo pozemky k veřejnému užívání darovat. Vzhledem k tomu, že otázka darování komunikace k veřejnému užívání je v posuzované věci přinejmenším sporná, stěžovatel dovodil, že je nutné postupovat zdrženlivě ve smyslu

rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, či nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS. 268/06.

[14] Vzhledem ke všem uvedeným námitkám stěžovatel navrhl, aby Nejvyššího správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na žalobou napadené rozhodnutí i na rozsudek krajského soudu a navrhl, aby jí Nejvyšší správní soud nevyhověl.

[16] Osoba zúčastněná na řízení V. se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s rozsudkem krajského soudu a odkázala na vyjádření k žalobě ze dne 27. 1. 2016. Shrnula, že na předmětných pozemcích leží veřejně přístupná účelová komunikace, která splňuje všechny čtyři definiční znaky. Dodala, že již z plánu města z roku 1901 je zřejmé, že předmětná veřejně přístupná účelová komunikace je užívána od nepaměti. U takových cest přitom platí zákonná domněnka jejich veřejné přístupnosti, jak dovodil Nejvyšší soud ve věci sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Udělení souhlasu k veřejnému užívání komunikace vlastníkem tak podle osoby zúčastněné na řízení V. ani nebylo potřeba zkoumat. Osoba zúčastněná na řízení V. připomněla, že bytový dům č. p. X, který obývá, není k okolním komunikacím připojen jinak než skrze posuzované pozemky. S ohledem na skutečnost, že posuzované pozemky slouží desítkám dalších osob, nemohou ve smyslu výše zmíněného rozsudku Nejvyššího soudu tvořit uzavřený prostor. Vzhledem k uvedeným závěrům osoba zúčastněná na řízení V. navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[17] Osoba zúčastněná na řízení VI. ve vyjádření připomněla argumenty žalovaného a krajského soudu a zdůraznila, že stěžovatel zaměňuje činnost statutárního města Liberce coby vykonavatele státní správy a samosprávy. Osoba zúčastněná na řízení VI. konstatovala, že umístění dopravního značení na posuzované komunikaci bylo protiprávní, neboť nebylo nikterak povoleno. Nadto, k projevu vůle vlastníka poskytnout komunikaci veřejnému užívání došlo dříve, než k osazení dopravního značení. Tvrzení, že přístup na účelové komunikace v uzavřených prostorech a objektech je závislý na řešení v rámci občanskoprávních vztahů, je v rozporu se zákonem. I účelová komunikace v uzavřeném prostoru je stále institutem veřejného práva. Stanovisko, že přístup do vnitrobloku vede přes pozemek stěžovatele a byl umožňován jen určitým osobám, nemá oporu ve výsledcích řízení, ani v důkazní aktivitě stěžovatele. Komunikace nevznikla až stavebním provedením v devadesátých letech dvacátého století, jak mylně předpokládá stěžovatel. Pokud by mělo jít o komunikaci v uzavřeném prostoru, je třeba posuzovat uzavřenost areálu jako celku. Vnitroblok je však obklopen množstvím staveb s různými vlastníky a tvoří jej pozemky rovněž s řadou různých vlastníků. S ohledem na uvedené závěry osoba zúčastněná na řízení VI. navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z

úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[19] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s kasačními námitkami proti závěrům krajského soudu, že se na pozemcích stěžovatele parcelní číslo X, X, X a X v katastrálním území X nachází pozemní komunikace, jež splňuje definiční kritéria veřejně přístupné komunikace.

[22] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, „[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.* [...] *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.* [...] *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).* [...] *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.*“

[23] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ve znění do dne 30. 12. 2015, „[ú]*čelová 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. Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena."

[24] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ve znění do dne 30. 12. 2015, „[p]*ozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*"

[25] Ke kasační námitce, že žádný z předchozích vlastníků posuzovaných pozemků neposkytl souhlas se zřízením účelové komunikace a že žalovaný a krajský soud nesprávně postavili své závěry na správních rozhodnutích, Nejvyšší správní soud připomíná, že žalovaný sice popsal vlastnickou historii posuzovaných pozemků v širších souvislostech správních rozhodnutí a soukromoprávních ujednání, nicméně konečný souhlas se zřízením účelové komunikace dovodil ze skutečnosti, že město Liberec, coby dřívější vlastník, bez výhrad přijalo rozhodnutí svého magistrátu ze dne 5. 1. 1998, č. j. SDD/7130/3590/97-Bt/280. Magistrát města Liberce tímto rozhodnutím podle § 10 zákona o pozemních komunikacích povolil městu Liberec připojení účelové komunikace na pozemku parcelní číslo X v katastrálním území X a objektů ve vnitrobloku na místní komunikaci 4. třídy na ulici Moskevská, a to za podmínky, že se jedná o účelovou komunikaci s veřejným přístupem a případné úpravy či omezení tohoto přístupu podléhají souhlasu silničního správního úřadu a organizace dopravy ve vnitrobloku na Moskevské ulici bude stanovena vlastníkem účelové komunikace po předchozím souhlasu policie a silničního správního úřadu. Žalovaný ani krajský soud nedovodili existenci veřejně přístupné účelové komunikace ze samotných účinků popsaného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že město Liberec, coby tehdejší vlastník pozemku, proti uvedeným závěrům nikterak nebrojilo, Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému a krajskému soudu, že konkludentně souhlasilo se zřízením účelové komunikace.

[26] V nyní posuzované věci nejsou relevantní závěry, které Nejvyšší správní soud učinil ve stěžovatelem zmíněném rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, podle kterého „[s]*kutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob.*" V citované věci totiž smluvní strany uzavřením smlouvy o zřízení věcného břemene založily právo užívat cestu ve prospěch konkrétně určené právnické osobě (viz odst. 34 citovaného rozsudku), zatímco v nyní posuzované věci manželé N. (tj. dřívější vlastníci pozemků tehdy označených parcelními č. 143/1, X, X a X v katastrálním území X) a město Liberec uzavřením smlouvy o zřízení věcného břemene ze dne 14. 7. 1993 projevili vůli založit právo užívat cestu na uvedených pozemcích pro chůzi ve prospěch veřejnosti a pro jízdu ve prospěch konkrétně vymezených osob. Jakkoliv smlouva mezi manželi N. a městem Liberec ve smyslu rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. 33 Co 73/95, nemohla vést k naplnění zamýšlených důsledků, nelze z ní dovodit, že se smluvní strany bránily užívání

komunikace na předmětných pozemcích neurčitým okruhem osob, jako ve věci vedené Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 1 As 76/2009. Nadto, smlouvy o zřízení věcného břemene mezi manželi N. a městem Liberec ze dne 14. 7. 1993 a mezi statutárním městem Liberec a A. K. ze dne 25. 7. 2007 mohou vypovídat o záměru města Liberec poskytnout cestu na předmětných pozemcích k veřejnému užívání ke dni 5. 1. 1998 toliko nepřímo; z reakce města Liberec na rozhodnutí jeho magistrátu ze dne 5. 1. 1998, č. j. SDD/7130/3590/97-Bt/280, však tento záměr vyplývá přímo a zcela bezprostředně. Stěžovatele se netýkají závěry, které uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS. 268/06, neboť pozemky nezískal v restituci poté, co mu byly nezákonně odňaty. Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud uzavřel, že o darování komunikace veřejnému užívání v posuzované věci není pochyb.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal, že by žalovaným deklarovaná účelová komunikace nebyla rozpoznatelná v terénu, popřípadě, že by nebylo zřejmé, kudy přesně prochází. Z rozhodnutí napadeného žalobou je v kontextu skutkových okolností věci zřejmé, že účelová komunikace se nachází v celé ploše pozemků parcelní číslo X, X, X a X v katastrálním území X, a její průběh tak bez dalšího vyplývá ze zakreslení uvedených parcel v katastrální mapě. Přitom není podstatné, zda je povrch posuzovaných pozemků zpevněn zámkovou, či betonovou dlažbou, podstatné je, že je upraven způsobem, který slouží ke zjednodušení chůze či jízdy a je bez jakýchkoliv pochybností odlišný od terénu, jenž takto upravený není. Skutečnost, že i okolní pozemky vnitrobloku jsou upraveny stejným způsobem na posouzení věci nemá vliv. Ostatně, pokud okolní pozemky nejsou veřejně přístupné, jejich vlastníkům nic nebrání, aby si je takto zřetelně označili. K námitce, že část pozemku parcelní č. X, na které je umístěno schodiště, vstup do bývalého obchodního pavilonu, rampa na náklad zboží a přístup z rampy do pavilonu, slouží výlučně stěžovateli, Nejvyšší správní soud uvádí, že ji stěžovatel neuplatnil v žalobě, a v řízení o kasační stížnosti je proto nepřípustná.

[28] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že žalovaným deklarovaná komunikace není veřejně přístupná, neboť je ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích umístěna v uzavřeném prostoru.

[29] Podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích „[ú]*čelovou 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.*“

[30] Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 2. 2018, č. j. 9 A 332/2014 - 132, publikovaném pod č. 3736/2018 Sb. NSS, uvedl závěry shrnuté v následujících právních větách: „*I. Rozhodnutí silničního úřadu o tom, že cesta není účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, rozhodnutí o omezení veřejného přístupu na danou účelovou komunikaci podle věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a rozhodnutí podle poslední věty § 7 odst. 2 stejného zákona, že jde z hlediska*

pozemní komunikace o uzavřený prostor, jsou rozhodnutí, která se vzájemně vylučují a nelze je kombinovat v odůvodnění omezení provozu na stejné cestě.

II. Účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je taková komunikace, která se nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu a která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Uzavřeným prostorem je nutno chápat prostor, do nějž nelze vstoupit, aniž by byla překonána nějaká překážka určená k regulaci vstupu do areálu. Překážka může být fyzická (závora, brána, průjezd přes vrátnici atd.) nebo i právní (zákazy vstupu). Za uzavřený nelze považovat takový prostor, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a na cestu je pouze zákaz vjezdu motorových vozidel či všech vozidel.

III. Pro rozhodnutí, zda jde o uzavřený areál, je třeba zkoumat charakter daného areálu, účel jeho užívání a především také historii užívání areálu. Pokud daná komunikace (a tedy i areál) byla v minulosti veřejně přístupná, vylučuje to její kvalifikaci podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V takovém případě by bylo možné provoz na ní omezit pouze za splnění podmínek věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích."

[31] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s citovaným výkladem § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, přičemž upozorňuje, že v rozsudku ze dne 27. 8. 2009, č. j. 7 As 48/2009 - 79, na který odkázal stěžovatel, se pojmem „uzavřený prostor" zabýval pro účely výkladu § 32 odst. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění dřívějších předpisů, tedy v kontextu jiné právní úpravy a jiného odvětví veřejné správy. Nejvyšší správní soud připomíná, že při výkladu právních norem nelze vycházet jen z jejich gramatického znění, ale mimo jiné i z jejich smyslu a účelu. Význam pojmu užitého v jednom právním předpisu se tak může lišit od významu stejného pojmu v jiném právním předpisu, nebo i v běžné mluvě. V posuzované věci přitom Nejvyšší správní soud přisvědčil doktrinálnímu závěru (viz ČERNÍNOVÁ, M.; ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář.* Praha, Wolters Kluwer, 2015. Komentář k § 7 odst. 2 zákona), že stěžovatelem zastávaný výklad posuzovaného ustanovení, uvedený v důvodové zprávě k zákonu o pozemních komunikacích, zatemňuje jakékoliv kontury pojmu uzavřený prostor.

[32] Podle Nejvyššího správního soudu se komunikace na pozemcích parcelní číslo X, X, X a X v katastrálním území X nenachází v uzavřeném prostoru už proto, že na ni ve smyslu naposledy citovaného rozsudku Městského soudu v Praze může volně vstupovat pěší veřejnost. Ke kasační námitce, že přístup do vnitrobloku je pro chodce možný toliko skrze uzavíratelné stavební objekty, Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel již v dopisu adresovanému Magistrátu města Liberec ze dne 23. 3. 2009, sdělil, že „[o]*becná vůle vlastníka od počátku byla taková, že komunikace je co do obecné přístupnosti pouze průchozí, nikoliv průjezdná.*" Nejvyššímu správnímu soudu z vyjádření ve spisové dokumentaci neuniklo, že komunikace na pozemku parcelní č. X v katastrálním území X měla být i v době, kdy byla ve vlastnictví města Liberec, osazena bránou původního vlastníka, tj. pana N.. Stěžovatel však v dopise ze dne 1. 10. 2010 uvedl, že přístupu do vnitrobloku bránily osoby, které měly postavení navrhovatelů ve správním řízení, protože ony samy měly od brány klíče a chtěly si zajistit výlučné užívání vnitrobloku. Stejné osoby podle stěžovatele později osadily komunikaci dopravním značením a závorou. I v takovém

případě však podle Nejvyššího správního soudu ze svévolného jednání osob odlišných od tehdejšího vlastníka nelze dovozovat, že tehdejší vlastník, tj. město Liberec, akceptací rozhodnutí svého magistrátu ze dne 5. 1. 1998, č. j. SDD/7130/3590/97-Bt/280, nemínil konkludentně věnovat komunikaci na pozemcích parcelní číslo X, X, X a X v katastrálním území X veřejnému užívání, že vnitroblok tvořil uzavřený prostor a že do něj veřejnost neměla přístup. Jelikož i krajský soud dovodil, že veřejnost měla přístup na žalovaným deklarovanou komunikaci a že snahy o její uzavření nebyly právně relevantní, Nejvyšší správní soud neshledal, že by pochybil.

IV. Závěr

[33] Nejvyšší správní soud dovodil, že námitky stěžovatele nejsou důvodné a v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. proto jeho kasační stížnost zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Procesně úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. neuložil žádnou povinnost. Ze spisové dokumentace rovněž nevyplývá, že by osobám zúčastněným na řízení v průběhu řízení o kasační stížnosti vznikly nějaké náklady a že by důvody zvláštního zřetele hodné odůvodňovaly přiznání náhrady nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. září 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu