20. 11. 2019

ID: 110271

Ochrana vlastnictví

Souhlas vlastníka s veřejným užíváním jeho pozemku či jeho části může být dán výslovně (písemně či ústně), nebo i konkludentně. V případě konkludentního souhlasu postačuje jeho pouhá nečinnost, kdy vlastník dlouhou dobu trpí užívání jeho pozemku širokou veřejností (v případě, kdy pozemek či jeho část začne sloužit k obecnému užívání, vlastník by měl proti tomu aktivně zasáhnout). Souhlas vlastníka s užíváním pozemku či jeho části musí být dán ve vztahu k veřejnosti, tedy neomezenému okruhu osob.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 22 Cdo 2378/2016-311, ze dne 26.6.2019)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl ve věci žalobkyň: a) B. J. F., narozená XY, bytem XY, b) S. F., narozená XY, bytem tamtéž, c) M. W., narozená XY, bytem XY, všech zastoupených JUDr. G.B., advokátem se sídlem v P., proti žalovaným 1) Hlavnímu městu Praze, se sídlem v P., zastoupenému JUDr. Ing. S.S.Z., advokátkou se sídlem v P., 2) Městské části Praze 1, se sídlem v P., o určení právní skutečnosti a zdržení se užívání nemovitosti, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 21 C 349/2011, o dovolání původního žalobce J. F. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. ledna 2016, č. j. 13 Co 377/2015-196, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. ledna 2016, č. j. 13 Co 377/2015-196, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 6. května 2015, č. j. 21 C 349/2011-160, se ruší, řízení se v rozsahu, v němž se žalobce domáhal „určení, že není veřejným prostranstvím ta část pozemku parc. č. XY, vedené v katastru nemovitostí Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, Katastrálním pracovištěm XY, na LV č. XY pro k. ú. XY, která je v určení výměru pozemku č. XY k. ú. XY č. XY vypracovaném úředně oprávněným zeměměřičským inženýrem N. M. označena jako díl B o výměře 79,4 m2," zastavuje; ve zbylém rozsahu se věc vrací Obvodnímu soudu pro Prahu 1 k dalšímu řízení. Po právní moci tohoto rozsudku bude věc v rozsahu, v němž bylo řízení zastaveno, postoupena Ministerstvu pro místní rozvoj.

Z odůvodnění:

Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „soud prvního stupně") rozsudkem ze dne 6. 5. 2015, č. j. 21 C 349/2011-160, zamítl žalobu na určení, že není veřejným prostranstvím ta část pozemku parc. č. XY (dále jen „předmětný pozemek) vedená v katastru nemovitostí Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, Katastrálním pracovištěm XY, na LV č. XY pro k. ú. XY, která je v určení výměry pozemku č. XY k. ú. XY č. XY vypracovaném úředně oprávněným zeměměřičským inženýrem N. M. označena jako díl B o výměře 79,4 m2 (výrok I.), zamítl žalobu, aby žalovaným byla uložena povinnost zdržet se užívání předmětného pozemku jako veřejného prostranství (výrok II.), zamítl návrh, že nedílnou součástí tohoto rozsudku je určení výměr předmětného pozemku (výrok III.), a uložil původnímu žalobci J. F. povinnost nahradit žalované 1) náklady řízení ve výši 56 083,50 Kč do 3 dnů od právní moci rozsudku (výrok IV.). Podle soudu prvního stupně není mezi účastníky sporu o tom, že je žalobce vlastníkem předmětného pozemku, spor je o to, zda část tohoto pozemku, na níž se nachází „zahrádka" pizzerie, je veřejným prostranstvím. V minulosti, kdy podléhal předmětný pozemek národní správě, bylo povoleno odbourání přístavku v přízemí domu č. p. XY a byly povoleny další s tím související práce. V roce 1999 byla ulice XY zařazena do komunikací 3. třídy, žádosti žalobce o vyjmutí části této ulice ze sítě komunikací nebylo vyhověno. Žalovaný 1) prokázal, že ulice v minulosti sloužila k průchodu až do ulice XY a po demolici přístavku slouží široké veřejnosti. Soud prvního stupně dospěl k závěru, že žalobce nemá na požadovaném určení naléhavý právní zájem.

Jeho postavení není nejisté, neboť § 34 zákona č. 128/2000 Sb. zřetelně uvádí, že komunikace je veřejným prostranstvím, které je přístupné každému k obecnému užívání, proto není možné na žalovaných požadovat, aby se tohoto užívání zdrželi. S ohledem na nedostatek naléhavého právního zájmu byla žaloba v plném rozsahu zamítnuta.

K odvolání původního žalobce Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) rozsudkem ze dne 6. 1. 2016, č. j. 21 C 349/2011-160, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I.), uložil žalobci povinnost zaplatit žalovanému 1) na náhradě nákladů odvolacího řízení 6 292 Kč do 3 dnů od právní moci rozsudku (výrok II.) a rozhodl, že žalobce a žalovaný 2) nemají právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok III.). Podle odvolacího soudu nemá žalobce na určovacím výroku naléhavý právní zájem ve smyslu § 80 občanského soudního řádu, neboť neuplatnil žalobu na určení prvního vztahu nebo práva, nýbrž na určení neexistence právní skutečnosti, tedy že část předmětného pozemku není veřejným prostranstvím. Prostor tvořící část předmětného pozemku, který vznikl ubouráním přístavku, neslouží obecnému užívání. Je na něm od 1. 1. 2011 zřízena venkovní zahrádka jako součást pizzerie. Pronajímatelem prostranství je žalobce, který od nájemce inkasuje nájemné a tento nájemce platí žalovanému 1) místní poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství za umístění zařízení sloužících pro poskytování prodeje. Pro označení pozemku za veřejné prostranství není rozhodující vlastnický vztah, ale jedině jeho povaha umožňující fakticky přístup na pozemek a jeho užívání každému. Zvláštní užívání „je na základě veřejnoprávního povolení vydaného na žádost“. Za těchto okolností „nelze úspěšně žalovat na uložení povinnosti žalovaným zdržet se“ užívání předmětného pozemku, zvláště té jeho části, která vznikla odbouráním přístavku. Okolnost, že část předmětného pozemku je veřejným prostranstvím, zakládá omezení jeho vlastnického práva. Toto omezení by mělo být žalobci kompenzováno subjektem, v jehož prospěch k omezení dochází. Pasivně legitimována by měla být obec, jejíž občané veřejné prostranství užívají. I proto, že lze a bylo možné žalovat na plnění, nelze úspěšně žalovat na určení.

Proti rozsudku odvolacího soudu podal původní žalobce dovolání, které považuje za přípustné podle § 237 občanského soudního řádu. V rozhodovací praxi dovolacího soudu nebyla doposud vyřešena otázka, zda má soukromý vlastník pozemku právo na to, aby obec upustila od užívání jeho majetku, který užívá, pod záminkou, že jde o veřejné prostranství. Žalobce akceptoval názor dovolacího soudu, že prostor naplňující znaky veřejného prostranství podle § 34 zákona o obcích, resp. § 14b zákona o hlavním městě Praze, je veřejným prostranstvím ex lege. Upozorňuje ovšem na judikaturu dovolacího soudu ve vztahu k veřejným cestám vyžadující byť konkludentní souhlas, který by se měl uplatnit i v případě veřejných prostranství. To ostatně podle dovolatele vyplývá i z nálezu Pl. ÚS 21/02. Jelikož část předmětného pozemku byla užívána veřejností bez souhlasu vlastníka, neměl by odvolací soud předmětný pozemek považovat za veřejné prostranství. Zdůrazňuje, že žalovaní způsobili protiprávní demolici části budovy při vědomí, že předmětný pozemek byl ve vlastnictví matky dovolatele, takto upravený pozemek pak užívali jako součást XY ulice a vybírají z něho užitek. Dále se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu v otázce posouzení naléhavého právního zájmu na určovací žalobě. Nesouhlasí s tím, že naléhavý právní zájem není dán pro údajné určení právní skutečnosti. Sama skutečnost, že žalovaní popírali právo žalobce, je potvrzením naléhavého právního zájmu žalobce na žalobě. V neposlední řadě spatřuje přípustnost dovolání v tom, že doposud nebyla v rozhodovací praxi dovolacího soudu vyřešena otázka použití negatorní žaloby jako procesní obrany soukromého vlastníka proti užívání jeho soukromého vlastnictví. Odvolací soud měl akceptovat, že negatorní žaloba je vhodným procesním prostředkem obrany vlastníka proti užívání předmětného pozemku jako veřejného prostranství, poukazuje přitom na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02. Zdůrazňuje, že předmětem řízení nebyla otázka náhrady za vydání bezdůvodného obohacení. Závěrem navrhuje, aby dovolací soud změnil rozsudek odvolacího soudu tak, že se žalobním návrhům vyhovuje, a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

Žalovaný 1) má ve vyjádření za to, že nebyla řádně vymezena otázka přípustnosti dovolání a dovolací důvod, pročež by mělo být dovolání odmítnuto. Ohledně otázky užívání veřejného prostranství namítá, že se jedná o otázku skutkovou, nepodléhající dovolacímu přezkumu. Poukazuje-li dovolatel na judikaturu dovolacího soudu, od níž se měl odvolací soud odchýlit, není patrné, v jaké otázce se tak mělo stát. Poukaz na rozsudek sp. zn. 30 Cdo 2334/2006 je pak nepřípadný. Negatorní návrh není přípustný, neboť žalovaní nevyvolávají protiprávní stav, jednají naopak v souladu se zákonem. Není pravdou, že by žalovaná provedla protiprávní demolici budovy žalobce, nýbrž ta byla provedena z důvodu špatného stavu budovy. Předmětný pozemek se stal veřejným prostranstvím v okamžiku, kdy začal naplňovat znaky veřejného prostranství. Poplatek za užívání veřejného prostranství je pak vybírán od nájemce žalobce, nikoliv od žalobce samotného. Navrhuje, aby dovolání bylo odmítnuto, případně zamítnuto a žalovanému 1) byla přiznána náhrada nákladů řízení.

Žalovaná 2) se k dovolání nevyjádřila.

Nejvyšší soud jako soud dovolací věc projednal podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „o. s. ř.“), neboť řízení v projednávané věci bylo zahájeno přede dnem 1. 1. 2014 (srovnej článek II bod 2. zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony).

Dovolání je zčásti přípustné a zároveň i důvodné.

Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

Dovolací soud přezkoumá rozhodnutí odvolacího soudu v rozsahu, ve kterém byl jeho výrok napaden (§ 242 odst. 1 o. s. ř.). Rozhodnutí odvolacího soudu lze přezkoumat jen z důvodů uplatněných v dovolání. Je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3, jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, i když nebyly v dovolání uplatněny (§ 242 odst. 3 o. s. ř.).

V posuzovaném případě žalobce v první řadě otevřel otázku, zdali je podle § 80 o. s. ř. dán naléhavý právní zájem na určení, že předmětný pozemek není veřejným prostranstvím.

Vzhledem k tomu, že na této právní otázce je rozhodnutí odvolacího soudu o zamítnutí žaloby na určení založeno, přičemž tato otázka nebyla doposud v rozhodovací praxi dovolacího soudu rozhodnuta a dovolatel závěry přijaté odvolacím soudem napadá, je dovolání přípustné.

Jelikož je dovolání přípustné, dovolací soud se s ohledem na zásadu procesní ekonomie z úřední povinnosti nejprve zabýval tím, zda řízení není postiženo vadou řízení, která by měla za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (§ 242 odst. 3 o. s. ř.), přitom shledal, že rozhodnutí soudů obou stupňů v části, v níž se zabývaly nárokem na určení, zda není předmětný pozemek veřejným prostranstvím, je zatíženo zmatečnostní vadou spočívající v nedostatku pravomoci civilních soudů [§ 229 odst. 1 písm. a) o. s. ř.].

Podle § 14b zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů [obdobně § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů], veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k

tomuto prostoru.

Veřejná prostranství spadají mezi tzv. materiální statky, které jsou předmětem veřejného užívání [Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 311, marg. č. 37.]. Je-li pozemek veřejným prostranstvím, může být užíván každým, kdo splňuje stanovené předpoklady, a to na základě tzv. veřejného užívání. Veřejné užívání má veřejnoprávní povahu [k tomu srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (dostupný na http://nalus.usoud.cz), nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 4. 2001, sp. zn. 22 Cdo 1817/99 (uveřejněný pod č. C 384 v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck – dále jen „Soubor“)]. Judikatura Nejvyššího soudu proto dovodila, že veřejné užívání není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění [srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2000 sp. zn. 22 Cdo 178/99 (uveřejněný v časopise Soudní rozhledy, 2000, č. 10, str. 299)].

Ze stejných východisek vychází i aktuální komentářová literatura k ustanovení § 490 o. z. – veřejnému statku – kde se zdůrazňuje obecná povaha pojmu veřejného statku s aplikovatelností jak v právu soukromém, tak i veřejném s tím, že § 490 má obdobu např. v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jenž upravuje problematiku veřejných prostranství. K veřejnému statku tak přiřazuje i institut veřejného prostranství (k tomu srovnej blíže: Melzer, F. – Tégl, P. a kolektiv: Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, str. 208 a násl.).

Podle § 7 odst. 1, 3 a 4 o. s. ř. v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon. Pravomoc soudů ve věcech správního soudnictví upravuje zvláštní zákon.

Podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.

Jelikož veřejné užívání je institutem veřejného práva, posouzení otázek souvisejících s veřejným užíváním nespadá do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, nýbrž do pravomoci správních orgánů [srovnej mutatis mutandis rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2000 sp. zn. 22 Cdo 178/99 (uveřejněný v časopise Soudní rozhledy, 2000, č. 10, str. 299)]; soudy v občanském soudním řízení se otázkami souvisejícími s veřejným užíváním mohou zabývat toliko jako otázkami předběžnými za podmínek uvedených v § 135 odst. 2 o. s. ř., je-li posouzení těchto otázek nezbytné pro posouzení věci samé, k níž mají soudy v občanském soudním řízení založenou pravomoc.

Podle § 104 odst. 1 o. s. ř. jde-li o takový nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, soud řízení zastaví. Nespadá-li věc do pravomoci soudů nebo má-li předcházet jiné řízení, soud postoupí věc po právní moci usnesení o zastavení řízení příslušnému orgánu; právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány.

Dovolací soud s ohledem na uvedené shledal, že ve věci sporu o to, zdali je předmětný pozemek veřejným prostranstvím, není dána pravomoc civilních soudů, neboť předmětem řízení je určení práv veřejnoprávní povahy. Pokud i přes nedostatek pravomoci soudy obou stupňů tento návrh

projednávaly a rozhodly o něm, byť soudy obou stupňů totožně shledaly, že není dán naléhavý právní zájem na požadovaném určení, zatížily svá rozhodnutí zmatečnostní vadou podle § 229 odst. 1 písm. a) o. s. ř.; k této zmatečnostní vadě je – v případě přípustného dovolání – přitom dovolací soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vzhledem k tomu, že zmatečnostní vada způsobuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, je třeba řízení o této otázce zastavit a po právní moci rozhodnutí postoupit příslušnému správnímu orgánu.

Závěr ve směru, že spory o příslušnost věci k veřejnému statku spadají do působnosti správního práva a rozhodování správních orgánů, sdílí i komentářová literatura (k tomu srovnej: Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 1736 nebo Melzer, F. – Tégl, P. a kolektiv Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, str. 210).

Dovolací soud podotýká, že obdobně se již dříve postavila judikatura k otázce, zdali je dána pravomoc civilních soudů k návrhu na určení, že se na pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace [srovnej například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 (uveřejněný v časopise Právní rozhledy, 2001, č. 2, str. 80), nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2008, sp. zn. 22 Cdo 4777/2007 (uveřejněné pod č. C 6 552 v Souboru)].

Vzhledem k tomu dovolací soud podle § 243e odst. 1 o. s. ř. zrušil výrok I. rozsudku odvolacího soudu v části, v níž byl potvrzen výrok I. rozsudku soudu prvního stupně, jakož i výrok I. rozsudku soudu prvního stupně a v tomto rozsahu řízení zastavil (výrok I.).

Podle § 133 odst. 1 správního řádu nelze-li věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc patří, popřípadě ústřední správní úřad, jeho obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.

Dovolací soud dále rozhodl – protože nelze určit příslušný správní orgán, do jehož působnosti daný návrh přímo náleží – že bude ve shodě s § 133 odst. 1 správního řádu po právní moci rozhodnutí věc v rozsahu zrušení a zastavení řízení postoupena Ministerstvu pro místní rozvoj, které je podle § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví (výrok II.).

K tomuto závěru dospěl dovolací soud s přihlédnutím k úpravě obsažené zejména v § 1 a § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, kde jsou vymezeny ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády (ministerstva) – § 1 a další ústřední orgány státní správy (§ 2). Z vymezení okruhu působnosti ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele je člen vlády České republiky, neboť daná problematika zjevně nespadá do působnosti tzv. dalších ústředních orgánů státní správy, má dovolací soud za to, že dané problematice má nejblíže působnost Ministerstva pro místní rozvoj působností vyplývající z § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. zejména z důvodu, že účel a význam veřejných prostranství se výrazně týká místního rozvoje, regionální politiky a územního plánování.

Dovolatel dále pokládá podle něj doposud judikaturou Nejvyššího soudu nevyřešenou otázku, zdali se vlastník může bránit negatorní žalobu proti užívání jeho pozemku obcí, která argumentuje tím, že jde o veřejné prostranství.

Vzhledem k tomu, že na této právní otázce je rozhodnutí odvolacího soudu o zamítnutí žaloby na určení založeno, přičemž tato otázka nebyla doposud v rozhodovací praxi dovolacího soudu vyřešena a dovolatel závěry přijaté odvolacím soudem napadá, je dovolání přípustné a zároveň i důvodné.

Ochranu vlastnického práva, o níž soud rozhoduje po 1. 1. 2014, je nutno v poměrech negatorní žaloby poměřovat úpravou obsaženou v § 1042 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též „o. z."). Z uvedeného vyplývá, že zákonem č. 89/2012 Sb. se řídí jednak samotné posouzení předpokladů pro vyhovění negatorní žalobě, ale také případné důvody, pro které lze uvažovat o zamítnutí této žaloby [srovnej usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 1. 2014, sp. zn. 17 Co 423/2013 (uveřejněné pod č. 5/2015 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, rozh. obč.), rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 22 Cdo 4755/2014 (uveřejněný pod č. C 15 237 v Souboru), nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 22 Cdo 4884/2015 (dostupné na www.nsoud.cz)].

Podle § 1042 o. z. vlastník se může domáhat ochrany proti každému, kdo neprávem do jeho vlastnického práva zasahuje nebo je ruší jinak než tím, že mu věc zadržuje.

Judikatura Nejvyššího soudu v minulosti připustila, že vlastník se může domáhat ochrany svého vlastnického práva i před neoprávněnými zásahy, které se svou povahou opírají o tvrzené oprávnění vyplývající z norem veřejného práva. Nejvyšší soud tak v minulosti například dovodil, že vlastník je oprávněn se domáhat ochrany proti tomu, který neoprávněně přes jeho pozemek přechází s argumentem, že pozemek vlastníka užívá jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci [srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 (uveřejněný v časopise Právní rozhledy, 2001, č. 2, str. 80), či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 3146/2015 (dostupné na www.nsoud.cz)]. Nelze proto vyloučit, že žalobě bude vyhověno i v tom případě, kdy se vlastník pozemku domáhá ochrany vlastnického práva z důvodu neoprávněného užívání jeho pozemku s tím, že nejde o veřejné prostranství, jestliže žalovaný právo zásahu do vlastnického práva žalobce opírá právě o právo vyplývající z institutu veřejného užívání veřejného prostranství. Ochranu vlastnického práva v tomto případě v minulosti ostatně připustila i judikatura Ústavního soudu [k tomu srovnej nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (dostupný na http://nalus.usoud.cz)].

Obrana vlastníka v takovém případě může být úspěšná za předpokladu, že určitý subjekt neoprávněně zasahuje do jeho vlastnického práva, přičemž jako předběžná otázka se v takovém řízení bude posuzovat, zda subjekt, který do vlastnického práva zasahuje, užívá vlastníkovu věc na základě veřejného užívání.

Institut veřejného prostranství je jedním z druhů veřejnoprávního omezení vlastnického práva, které vzniká ex lege naplněním zákonných znaků mimo jiné podle § 14b zákona o hlavním městě Praze či podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb. Pro kategorizaci určitého prostoru (pozemku) jako veřejného prostranství není přitom bez dalšího rozhodující, zda byl tento prostor jako veřejné prostranství označen ve správním aktu, zejména v obecně závazné vyhlášce, v opatření obecné povahy či ve správním rozhodnutí; stejně tak není podstatné, zdali určitý pozemek je ve vlastnictví obce coby veřejnoprávní korporace či soukromé osoby [k tomu srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (dostupný na http://nalus.usoud.cz), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77 (dostupný na www.nssoud.cz)].

Aby bylo možno učinit závěr, že určitý prostor (pozemek či jeho část) je ex lege veřejným prostranstvím, je třeba naplnit veškeré jeho znaky.

Prvním znakem veřejného prostranství je existence určitého prostoru (pozemku či jeho části), který je přístupný každému bez omezení. O veřejné prostranství se tak nejedná v případě, kdy jeho

obecnému užívání brání faktická překážka, zejména zeď, plot, zátaras či cedule zákazu vstupu, z níž lze dovodit vůli vlastníka, že daný prostor není přístupný každému bez dalšího.

Druhým znakem veřejného prostranství, který lze dovodit z demonstrativního výčtu typů prostor, které jsou veřejným prostranstvím, je existence určitého veřejně prospěšného účelu, k němuž veřejné prostranství slouží. Jedná se především o účel dopravní (ulice, chodníky, cesty), o účel hospodářský a sociální (náměstí, tržiště) či o účel rekreační (veřejná zeleň, parky). Pokud určitý prostor takový účel plnit nebude, nepůjde o veřejné prostranství [srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1498/2014 (dostupné na www.nsoud.cz), rovněž Černín, K: Veřejná prostranství, terra incognita. Právník, 2016, č. 10, str. 803–817, Huneš, K. – Randusová, E. – Mácha, A. : Veřejné prostranství a jeho platný vznik. Právní rozhledy, 2017, č. 10, str. 366 a násl.]. Stran demonstrativního výčtu jednotlivých prostor jsoucích veřejným prostranstvím Ústavní soud zdůraznil, že část věty „a další prostory přístupné bez omezení“ obsažená v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., je nutné vykládat tak, že nejde o jakékoliv prostory, tj. „jiné prostory“, ale že jde o prostranství mající obdobný charakter jako „náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň“ [nález Ústavního soudu ze dne 22 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (dostupný na http://nalus.usoud.cz)].

Doposud výslovně a ve všech souvislostech neřešenou otázkou v judikatuře dovolacího soudu je, zdali se jedná o úplný výčet znaků nezbytných pro vznik a existenci veřejného prostranství či zdali je třeba dovodit i znaky další, především souhlas vlastníka pozemku.

Touto otázkou se dříve zčásti zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (dostupném na http://nalus.usoud.cz), v němž přezkoumával ústavní konformitu § 34 zákona č. 128/2000 Sb. V odůvodnění Ústavní soud uvedl, že „s ohledem na jistou archaičnost institutu obecného užívání lze konstatovat, že vznikalo zpravidla obyčejovým způsobem, tj. dlouhodobým užíváním určitého materiálního statku. V tomto směru se lze do jisté míry spolehnout, pokud jde o veřejná prostranství, na historickou paměť obyvatel obcí, kteří mají zpravidla zafixováno užívání těchto statků ‚od nepaměti‘, což se týká i eventuálních soukromých vlastníků těchto statků, kteří svým postojem dávali najevo souhlas s tímto obecným užíváním, tedy že daný prostor jimi vlastněný za veřejné prostranství považují. Pokud jde o postavení vlastníka, starší teorie vycházela z „domněnky věnování“, tj. že např. veřejná cesta je věnována vlastníkem obecnému užívání a nemůže mu (tedy obecnému užívání) být odňata soukromoprávní dispozicí vlastníkovou (srov. Slovník veřejného práva, shora, s. 999 a násl.)… Právo vlastníka bránit se obecnému užívání jeho majetku soukromoprávní cestou (žalobou u obecného soudu) není rovněž nijak omezeno. Možnost vlastníka bránit se ‚actione negatoria‘ připouštěla i předválečná právní teorie (srov. citovaný Slovník veřejného práva, str. 994). Ve světle tohoto lze konstatovat, že vlastníci mají možnost se bránit před svévolným rozhodováním obce o veřejném prostranství… Prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je veřejným prostranstvím ex lege. Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem.“

Ústavní soud v uvedeném nálezu tedy dovodil, že se vlastník pozemku může domáhat ochrany proti tomu, aby byl jeho pozemek užíván jako veřejné prostranství. Pokud by ovšem byl vznik veřejného prostranství vázán toliko na naplnění dvou výše explicitně v zákoně uvedených znaků, takže vůle by byla irelevantní, pak by obrana vlastníka mohla směřovat jen proti tomu, že nebyly naplněny znaky pro vznik veřejného prostranství. To znamená, že by vlastník mohl rozporovat toliko tu skutečnost, že jeho pozemek je přístupný široké veřejnosti či že plní některý z uvedených účelů, nemohl by se však bránit s argumentací, že občané či obec začali zcela neoprávněně užívat jeho pozemek. Takový závěr by ovšem byl ve zjevném rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti

ústavního pořádku České republiky) zaručujícím vlastnické právo a jeho ochranu.

Ostatně i Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu zdůraznil, že veřejná prostranství vznikala zpravidla obyčejovým způsobem, kdy soukromí vlastníci svým postojem dávali najevo souhlas s tímto obecným užíváním, tedy že daný prostor jimi vlastněný za veřejné prostranství považují. Poukázal rovněž i na prvorepublikovou právní nauku pracující s domněnkou věnování. V nálezu ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03, v němž Ústavní soud přezkoumával vyhlášku města Chebu č. 582/1998 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zdůraznil, že „některá ve vyhlášce příkladmo uváděná místa, jako jsou dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele“.

Podmínku souhlasu pak explicitně v minulosti dovodila judikatura ve vztahu k institutu veřejně přístupných účelových komunikací [srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64 (oba dostupné na www.nssoud.cz), rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 (uveřejněný v časopise Právní rozhledy, 2001, č. 2, str. 80), rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002 (uveřejněný pod č. C 2129 a 2189 v Souboru), a nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (dostupný na http://nalus.usoud.cz)], které jsou podle judikatury podmnožinou veřejných prostranství [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46 (dostupný na www.nssoud.cz)].

K potřebě souhlasu se přihlásila rovněž „prvorepubliková literatura“ (srovnej např. Hácha, E. a kol.: Slovník veřejného práva československého. Svazek 2, I–O. Reprint pův. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, str. 999 a násl.) a hlásí se k němu i současná odborná časopisecká literatura (srovnej např. Černín, K. Veřejná prostranství, terra inkognita. Právník, 2016, č. 10, str. 803–817, Huneš, K. – Randusová, E. – Mácha, A. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. Právní rozhledy, 2017, č. 10, str. 370) i literatura komentářová (k tomu srovnej Melzer, F. – Tégl, P. a kolektiv.: Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, str. 211). S těmito závěry pak není v rozporu ani rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4208/2016, ve kterém není otázka potřebnosti souhlasu vlastníka pozemku ke vzniku veřejného prostranství řešena.

Na uvedeném ničeho nemění ani text legální definice veřejného prostranství, podle níž nehraje pro existenci veřejného prostranství vliv vlastnické právo k prostoru. Tuto část legální definice je možné vykládat pouze tak, že veřejné prostranství může vzniknout i na pozemku soukromé osoby, nelze z této části však jakkoliv dovodit, že by souhlas vlastníka nebyl vyžadován (srovnej např. Huneš, K. – Randusová, E. – Mácha, A. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. Právní rozhledy, 2017, č. 10, str. 366 a násl.).

Samotný souhlas se vyžaduje pouze pro vznik veřejného prostranství, nevyžaduje se však nezbytně pro jeho existenci. Obecné užívání totiž nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci; vlastník i jeho právní nástupci jsou vysloveným souhlasem vázáni [usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005 (dostupné na www.nsoud.cz), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42 (dostupný na www.nssoud.cz), usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 1378/11 (dostupné na http://nalus.usoud.cz), v odborné literatuře shodně např. Melzer, F. – Tégl, P. a kolektiv. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, str. 211].

Judikatura dříve dovodila, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním jeho pozemku či jeho části může být dán výslovně (písemně či ústně), nebo i konkludentně. V případě konkludentního souhlasu

postačuje jeho pouhá nečinnost, kdy vlastník dlouhou dobu trpí užívání jeho pozemku širokou veřejností. Jinými slovy, v případě, kdy pozemek či jeho část začne sloužit k obecnému užívání, vlastník by měl proti tomu aktivně zasáhnout [srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60 (oba dostupné na www.nssoud.cz)]. Tento závěr sdílí i odborná literatura (Melzer, F. – Tégl, P. a kol. : Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419-654. Praha: Leges, 2014, str. 211).

Souhlas vlastníka s užíváním pozemku či jeho části musí být dán ve vztahu k veřejnosti, tedy neomezenému okruhu osob. Pokud totiž vlastník trpí – byť bezplatně – užívání svého pozemku či jeho části omezeným okruhem osob, o kterém má přehled, pak nelze i s ohledem na respekt vlastnického práva vlastníka k pozemku učinit závěr, že tyto osoby užívají pozemek na základě obecného užívání (srovnej např. Slováček, D. Veřejně přístupná účelová komunikace. Právní rozhledy, 2013, č. 13–14, str. 462. Černín, K. Veřejná prostranství, terra inkognita. Právník, 2016, č. 10, str. 803–817).

Na posouzení konkrétních okolností případu je, zdali vlastník trpí užívání svého pozemku neomezeným počtem osob již po dostatečně dlouhou dobu, takže lze usoudit na to, že konkludentní souhlas vlastníka byl dán. V pochybnostech o existenci konkludentního souhlasu pak judikatura Nejvyššího správního soudu zdůraznila, že je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku [srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141 (dostupný na www.nssoud.cz)].

V dané věci soud prvního stupně zdůraznil, že žalobce je vlastníkem předmětného pozemku, že matka žalovaného se zdržovala v cizině a že na stát nikdy nepřešlo vlastnické právo k předmětným nemovitostem. V roce 1961 bylo povoleno odbourání přístavku v přízemí domu v XY, a v roce 1999 byla ulice zařazena do komunikací 3. třídy. Žádosti na vyjmutí části ulice ze sítě komunikací nebylo vyhověno, ulice XY i v minulosti sloužila k průchodu do XY ulice a od roku 1961 slouží široké veřejnosti. Soud prvního stupně odkázal na zákonnou definici, jakož i na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 a zdůraznil, že je třeba akceptovat možnost, že obec prohlásí za veřejné prostranství pozemek, který splňuje kritéria definice. Není na libovůli žalobce, zda označí soukromé nemovitosti za veřejné prostranství. Místním šetřením bylo prokázáno, že zahrádka zabírala asi ¾ ulice XY včetně chodníku, který přiléhal k domu č. XY.

Odvolací soud shledal dovolání nedůvodným. Zdůraznil, že matka žalobce pozbyla vlastnické právo k domu č. p. XY převzetím věci bez právního důvodu nejpozději dnem 1. 6. 1976. Žalobce nabyl vlastnické právo na základě restitučního rozhodnutí ze dne 26. 3. 2002. Prostor vzniklý ubouráním přístavku ke dni rozhodnutí soudu obecnému užívání neslouží, neboť je na něm zřízena venkovní zahrádka jako součást pizzerie provozované v domě nájemcem prostoru, přičemž pronajímatelem je žalobce, který od nájemce inkasuje nájemné. Nájemce přitom platí i poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství. Odvolací soud zdůraznil, že pro označení pozemku za veřejné prostranství není rozhodující vlastnický vztah, ale jedině jeho povaha umožňující faktický přístup na pozemek a jeho obecné užívání každému. Zvláštní užívání pak je způsob užívání založený veřejnoprávním povolením. Za těchto okolností nelze podle odvolacího soudu úspěšně žalovat na uložení povinnosti zdržet se užívání předmětného pozemku. I dotčená část předmětného pozemku je ex lege veřejným prostranstvím, o němž platí režim zvláštního užívání, za které žalobce přijímá od nájemce nájemné. Skutečnost, že dotčená část předmětného pozemku je veřejným prostranstvím, znamená omezení jeho vlastnického práva, které mu má být kompenzováno subjektem, v jehož prospěch k omezení dochází.

Závěr odvolacího soudu však není důsledný. Odvolací soud citoval § 14b zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vymezující veřejná prostranství jakožto prostory sloužící obecnému užívání se

zdůrazněním, že pro označení pozemku za veřejné prostranství je rozhodující jeho povaha umožňující fakticky přístup na pozemek a jeho obecné užívání každému. Současně však výslovně uvedl, že předmětný pozemek obecnému užívání neslouží. Tím zřejmě odvolací soud nechtěl zpochybnit povahu předmětného pozemku jako veřejného prostranství, ale vyšel z toho, že tento pozemek je užíván na základě tzv. zvláštního užívání, které sice odvolací soud nijak blíže nerozvedl, ale odkázal na něj jako na užívání, které se děje na základě veřejnoprávního povolení vydaného na žádost (k problematice obecného a zvláštního užívání srovnej Melzer, F. – Tégl, P. a kolektiv. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, str. 211, Huneš, K. – Randusová, E. – Mácha, A. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. Právní rozhledy, 2017, č. 10, str. 366, Švestka, J. – Dvořák, J. – Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, str. 1160, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 Afs 86/2008-89, č. 1934/2009 Sb. NSS).

Z uvedeného je zřejmé, že soudy obou stupňů považovaly vůli vlastníka pozemku pro vznik veřejného prostranství za nevýznamnou. S tím se ovšem nelze ztotožnit. Jak dovolací soud zdůraznil, ke vzniku veřejného prostranství se vyžaduje souhlas jeho vlastníka. Až za situace, kdy veřejné prostranství platně vzniklo, je vlastník, příp. jeho právní nástupce učiněným souhlasem vázán a nemůže jej jednostranně odvolat. Jelikož odvolací soud a priori vyloučil zkoumání – alespoň konkludentního – souhlasu vlastníka se vznikem veřejného prostranství, je jeho právní posouzení v tomto ohledu neúplné, tudíž i nesprávné.

Dovolací soud dále pro úplnost doplňuje, že ze závěrů soudu prvního stupně se naznačuje, že by předmětný pozemek měl být pozemní komunikací, byť takový závěr odvolací soud výslovně neučinil a své rozhodnutí o něj neopřel. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu přitom zdůraznila, že pozemní komunikace jsou podmnožinou veřejných prostranství [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46 (dostupný na www.nssoud.cz)]. Z toho vyplývá, že úprava pozemních komunikací je lex specialis ve vztahu k úpravě veřejných prostranství. Bylo-li tedy případně zjištěno, že předmětný pozemek má být pozemní komunikací, je třeba posoudit její vznik podle zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, případně podle předpisů tomuto zákonu předcházejících. Pokud by se ukázalo, že předmětný pozemek je pozemní komunikací, bylo by třeba s ohledem na vztah veřejných prostranství a pozemních komunikací učinit závěr, že předmětný pozemek je i veřejným prostranstvím. V opačném případě by bylo třeba zkoumat, zdali předmětný pozemek nesplňuje alespoň znaky pro vznik veřejného prostranství.

K uvedenému dovolací soud dodává, že na dotčené části předmětného pozemku původně stála přístavba, která následně byla zbořena a ulice XY byla uvedena do současné podoby. Za dané situace je otázkou, zdali je současné těleso ulice součástí předmětného pozemku či je věcí samostatnou v právním slova smyslu. Nejvyšší soud přitom v minulosti připustil, že pozemní komunikace může být s ohledem na své provedení věcí samostatnou v právním slova smyslu [srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011 (uveřejněný pod č. C 13298 a 13299 v Souboru)]. Pokud by se následně ukázalo (aniž by chtěl dovolací soud jakkoliv předjímat výsledky dalšího dokazování), že na předmětném pozemku se nachází samostatná věc v právním slova smyslu, pak by omezení vlastnického práva žalobce nejspíše nevyplývalo z tvrzené kategorizace pozemku jakožto veřejného prostranství, nýbrž ze skutečnosti, že je na předmětném pozemku umístěna stavba jakožto samostatná věc.

Jelikož rozsudek odvolacího soudu, jakož i rozsudek soudu prvního stupně v části, v níž se soudy zabývaly návrhem žalobce na uložení povinnosti žalovaným zdržet se užívání předmětného pozemku jako veřejného prostranství, spočívá ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. na nesprávném právním posouzení věci, dovolací soud podle § 243e odst. 1 a 2 o. s. ř. rozsudek odvolacího soudu, jakož i rozsudek soudu prvního stupně ve zbylém rozsahu zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu

řízení. Soud prvního stupně je vysloveným právním názorem dovolacího soudu vázán (§ 243g odst. 1 věta první, část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 226 o. s. ř.).

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Zastoupení
- Veřejné zakázky
- Vázanost rozhodnutím soudu
- Pracovní smlouva
- Odstoupení od smlouvy (exkluzivně pro předplatitele)
- Péče o zdraví (exkluzivně pro předplatitele)
- Pohledávka (exkluzivně pro předplatitele)
- Průtahy v řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Platy soudců
- Péče o dítě
- Náklady řízení