186

NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 25/15 dne 18. června 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o návrhu Krajského soudu v Praze na prohlášení neústavnosti § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníka řízení a vlády České republiky a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejších účastnic řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Vymezení věci

1. Krajský soud v Praze (dále též „navrhovatel“) navrhl podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, prohlášení neústavnosti § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015.

2. Navrhovatel uvedl, že vede řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jíž se žalobkyně MORAVAN DEVELOP, s. r. o., IČO 26905604, se sídlem v Brně, Zábrdovická 15/16a, domáhá zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, jímž bylo v části doplněno, v části potvrzeno rozhodnutí silničního správního úřadu o zamítnutí žádosti žalobkyně o připojení pozemků na místní komunikaci. Důvodem pro zamítnutí byl nesouhlas vlastníka pozemní komunikace, obce Ondřejov, který byl pro připojení nezbytný dle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015. Podle žalobkyně byl postup obce zlovolný a poškodil ji v jejích právech.

3. Krajský soud v Praze při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, nelze ve věci žalobkyně vyložit způsobem souladným s ústavním pořádkem. Podle jeho názoru je tato úprava v rozporu s právem na soudní ochranu, právem na ochranu vlastnictví a rovností v právech. Vedly jej k tomu tyto úvahy:

4. Vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se komunikace nachází. Podle napadeného ustanovení byl silniční správní úřad povinen vyžádat předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace před vydáním povolení k připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci. Ve správním soudnictví se přitom ustálil názor, že při nesouhlasu vlastníka místní komunikace není možné žádosti o připojení vyhovět. Souhlas či nesouhlas vlastníka přitom nejsou subsumovaným správním aktem, který by správní soud mohl přezkoumat podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Krajský soud v Praze se s tímto výkladem ztotožnil, považuje však za problematické, že zákon nevymezuje žádné důvody, podle kterých by souhlas měl být udělován, a nevymezuje ani odpovídající postup. Taková úprava podle krajského soudu neplní žádný zřejmý účel a neumožňuje vlastníku sousední nemovitosti právní obranu proti šikaně ze strany vlastníka komunikace. Důvodová zpráva sice odkazuje na možnost obrany podle § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb., tj. ve znění účinném od 1. 1. 1992. Zákaz zneužití práv a zákaz výkonu práva v rozporu s dobrými mravy však může vést toliko ke konstatování protiprávnosti neudělení souhlasu, nikoliv však ke kýženému připojení. Takový závěr plyne i z rozhodovací činnosti civilních soudů, podle nichž není dáno soukromé právo přístupu na sousední pozemní komunikaci. Takový přístup je zajištěn pouze v rámci veřejného subjektivního práva obecného užívání pozemní komunikace.

5. Krajský soud v Praze má popsaný stav absence ochrany práva vlastníka pozemku sousedícího s pozemní komunikací na připojení k ní za protiústavní, neboť jde z jeho pohledu o odepření přístupu ke spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), tj. porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina"). Podstata problému pak dle soudu leží nikoliv v absenci soudní kontroly, ale v samotné konstrukci zákona o pozemních komunikacích, který vyžaduje souhlas vlastníka pozemní komunikace. Pozemní komunikace jsou veřejným statkem a jejich vlastnictví je ve smyslu čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyhrazeno veřejnoprávním korporacím: státu, krajům a obcím (nedokonalostí právní úpravy přechodu vlastnictví mohou být zcela výjimečně jejich vlastníky i jiné osoby). Smyslem této úpravy je zajištění co nejsnazšího, nerušeného užívání komunikací veřejností bez ohledu na majetkové poměry k pozemkům, na nichž se komunikace nachází. Výkon takto konstruovaného vlastnického práva veřejnoprávních korporací tak nemůže být libovolný: cílem správy veřejného statku je co nejlepší uspokojení komunikační potřeby veřejnosti; v případě místních komunikací vychází ze znalosti obce o lokální komunikační potřebě. Samotné řízení o povolení připojit nemovitost k pozemní komunikaci je vedeno hledisky zachování co nejvyšší kvality uspokojení komunikační potřeby, která obec chrání automaticky již proto, že řízení vede jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad její místně příslušný obecní úřad. Existují-li pak i jiná relevantní hlediska z hlediska zájmu obce, lze je účinně uplatnit v řízení podle stavebního zákona [zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Vydávání souhlasu podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, tedy nemá žádné věcné opodstatnění, neboť se nemůže opírat o žádné hledisko, které by nebylo posuzováno v jiném řízení. Tomu odpovídá též případ žalobkyně, o jejíž žalobě krajský soud vede řízení: obec Ondřejov svůj nesouhlas odůvodnila nesplněním požadavků vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, což mělo být řešeno ve správním řízení. Institut souhlasu podle napadeného ustanovení tedy má potenciál intenzivně zasahovat do ústavně zaručených práv vlastníků pozemků, kteří usilují o připojení na pozemní komunikaci.

6. Další důvod rozporu s ústavním pořádkem krajský soud shledal v nedůvodném zvýhodnění veřejného (obecního) vlastnictví před vlastnictvím soukromých osob. Místní komunikace totiž dle zákona mají být ve vlastnictví obcí, zatímco účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých osob. Potřeba souhlasu však u připojení na účelové komunikace není dána, tj. obce mohou zabránit připojení pozemku na komunikaci nevydáním souhlasu, zatímco vlastníci účelových komunikací nemohou. Pro takové zásadní zvýhodnění však není žádný důvod, a to tím spíše, že se svou povahou blíží účelové komunikaci a místní komunikaci IV. třídy, o niž ve věci souzené krajským soudem jde.

II.
Průběh řízení před Ústavním soudem

7. Poslanecká sněmovna Parlamentu uvedla, že návrh zákona včetně nyní napadeného ustanovení byl projednán jako vládní návrh zákona (tisk č. 43) ve 2. volebním období. Návrh byl schválen dne 15. 5. 2001, pro jeho přijetí hlasovalo 113 ze 156 přítomných poslanců.

8. Senát Parlamentu uvedl, že návrh zákona schválil v 1. funkčním období (tisk č. 1997/1/0) v podobě schválené Poslaneckou sněmovnou; pro přijetí hlasovalo všech 59 přítomných senátorek

a senátorů. K obsahu napadeného ustanovení nebyla vedena debata. Napadené ustanovení bylo později novelizováno zákonem č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tuto novelizaci, která souhlas vlastníka komunikace změnila na stanovisko vlastníka, Senát fakticky podpořil, neboť přijaté pozměňovací návrhy se netýkaly části novelizující § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

9. Vláda uvedla, že návrh krajského soudu věcně směřuje toliko vůči požadavku souhlasu obce, nikoliv vůči všem ustanovením upraveným v § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Jeho zrušením by došlo ke zpochybnění pravomoci silničních správních úřadů rozhodovat o povolení připojení pozemku ke komunikaci, úpravě takového připojení či jeho zrušení. Tato pravomoc však protiústavní není, je naopak nezbytná, neboť umožňuje ochranu pozemní komunikace a bezpečnosti provozu na ní. Slouží také k eliminaci velkého množství sjezdů u místních komunikací, jejichž povaha to vylučuje.

10. Vláda se neztotožnila s tím, že napadené ustanovení preferuje veřejné vlastnictví před vlastnictvím soukromým, případně vlastnictví dálnic, silnic a místních komunikací vůči vlastnictví účelových komunikací. Dálnice a silnice jsou zjevně odlišné od účelových komunikací, místní komunikace pak slouží převážně místní dopravě na území obce (místní komunikace I. třídy pak mohu být vybudovány jako rychlostní místní komunikace určené výhradně pro dvoustopá motorová vozidla). Účelové komunikace oproti tomu slouží ke spojení jednotlivých nemovitých věcí pro potřeby jejich vlastníků. Tato rozdílná povaha je vyjádřena právě v rozdílné právní úpravě připojování pozemků k nim.

11. Nesprávné je tvrzení navrhovatele, že obec může v rámci územního a stavebního řízení účinně uplatňovat i jiná hlediska než bezpečnost a plynulost provozu, která považuje za významná z hlediska zájmů obce. V těchto řízeních může vlastník místní komunikace hájit své zájmy jen tehdy, pokud s povolením zřízení sjezdu bude souviset další navazující řízení podle stavebního zákona. To však není pravidlem, neboť v praxi vznikají sjezdy k pozemkům využívaným k zemědělským účelům nebo sjezdy, které byly již dříve povoleny v řízení podle stavebního zákona. V takových případech na řízení o povolení sjezdu žádné další řízení nenavazuje a vlastník místní komunikace může svůj zájem hájit právě jen prostřednictvím souhlasu.

12. Veřejná ochránkyně práv uvedla, že § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, působil v praxi problémy. Udělení souhlasu bylo nezbytné a vlastník komunikace není vázán žádnými dalšími podmínkami. Případný nesouhlas není možné nahradit, a to i v případě šikanózního jednání. V právní úpravě se institut souhlasu obce jako podmiňujícího aktu objevuje stále častěji a panují obavy, zda nebude toto právo zneužíváno ze strany obcí. Je tedy namístě, aby se Ústavní soud vyjádřil k otázce mezí autonomie vůle obcí v případech, kdy vlastnicky disponují s veřejným statkem či chrání obecný zájem. Veřejná ochránkyně práv navrhla, aby Ústavní soud návrhu vyhověl.

III.
Procesní předpoklady projednání návrhu

13. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že soud předloží věc Ústavnímu soudu, pokud dojde k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.

14. V daném případě se jedná o případ tzv. konkrétní (incidenční), a nikoliv abstraktní kontroly norem. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti právních norem

plyne, že zákon (resp. jeho ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten, jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [bod 26 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.)].

15. Je přitom na navrhovateli, aby jednak snesl adekvátní argumentaci, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem, ale zároveň aby poukázal a prokázal, že užití napadeného ustanovení je nevyhnutelné a jen jeho zrušení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku [nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.)]. Závěr o tom, že užití napadeného ustanovení není pro předkládající soud nezbytné, tak může Ústavní soud učinit především tehdy, pokud by závěr navrhovatele byl zjevně neudržitelný [nález sp. zn. Pl. ÚS 22/16 ze dne 27. 6. 2017 (N 111/85 SbNU 817; 268/2017 Sb.)].

16. Ústavní soud také dříve dospěl k závěru, že podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je možné věcně projednat návrh soudu na prohlášení protiústavnosti již zrušeného zákona (či jeho ustanovení), pokud je stále aplikovatelný na projednávanou věc a upravuje především vztah mezi jednotlivcem a veřejnou mocí [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.)].

17. V souzené věci správní orgány užily § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, tak, že žádost žalobkyně o povolení připojení nemovitosti žalobkyně k místní komunikaci zamítly podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro absenci souhlasu obce Ondřejov jako vlastníka komunikace. Posouzení zákonnosti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje závisí na tom, zda je souhlas vlastníka místní komunikace nezbytnou podmínkou pro kladné rozhodnutí o povolení připojení. Případné prohlášení neústavnosti napadeného ustanovení by bylo důvodem nezákonnosti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje a vedlo by k vyhovění žalobě. Zákon o pozemních komunikacích tedy v § 10 odst. 4 písm. b) obsahoval ustanovení, jehož bude při řešení věci použito a které brání výsledku, který navrhovatel považuje za souladný s ústavním pořádkem.

18. V této souvislosti vláda upozornila, že § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, upravuje větší množství vztahů, než které krajský soud považuje za protiústavní. V té souvislosti je třeba připomenout, že Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy České republiky rozhoduje o zrušení nejenom zákonů a dalších právních předpisů, nýbrž i jejich jednotlivých ustanovení. Ustanovením je přitom nutno rozumět jakoukoli část textu právního předpisu s normativním obsahem. Je jím tedy výraz obsahující jakékoli jazykové prostředky, jehož smyslem je vyjádření právní normy nebo některého z komponentů její skutkové podstaty, resp. právního následku [nález sp. zn. Pl. ÚS 24/94 ze dne 11. 4. 1995 (N 19/3 SbNU 113; 80/1995 Sb.)]. Ústavní soud proto přezkoumal toliko výše zmíněnou povinnost souhlasu obce s připojením, nikoliv úpravu dalších vztahů obsaženou v § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

19. Ústavní soud si byl při rozhodování vědom toho, že žalobkyně z řízení před krajským soudem se může domoci ochrany svého tvrzeného práva opětovným podáním žádosti o povolení k připojení podle nových zákonných podmínek účinných od 31. 12. 2015 (negativní rozhodnutí nezakládá podle § 48 odst. 2 správního řádu překážku věci rozhodnuté). Pro samotné řízení před navrhovatelem je to však bez přímého významu, neboť ten musí rozhodnutí přezkoumat podle původního právního stavu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní). Jinými slovy, rozhodnutí Ústavního soudu není nezbytné pro ochranu práv žalobkyně MORAVAN DEVELOP, s. r. o., ale je nezbytné pro rozhodnutí Krajského soudu v Praze ve věci samé do doby, než nastane důvod pro zastavení řízení o žalobě (uspokojení žalobkyně podle § 62 soudního řádu správního nebo zpětvzetí podle § 37 odst. 4 téhož zákona; k zastavení pro vzetí návrhu zpět v přerušeném řízení srov. usnesení NSS č. j. 6 Ads 18/2012-191 z 23. 1. 2013 a č. j. 6 Ads 18/2012-211 z 10. 5. 2013). Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy dána.

20. Protože Ústavní soud neměl žádné pochybnosti ani ohledně splnění dalších podmínek řízení, přistoupil k věcnému projednání návrhu. Podle § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, upustil od ústního jednání, neboť nebylo lze od tohoto jednání očekávat další objasnění věci.

IV.
Vlastní posouzení

21. Napadené ustanovení je součástí § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, který ve znění účinném do 30. 12. 2015 stanovil, že příslušný silniční správní úřad si před vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace, a jedná-li se o dálnici nebo rychlostní silnici též předchozí souhlas Ministerstva vnitra, v ostatních případech předchozí souhlas příslušného orgánu Policie České republiky.

22. Ústavní soud se podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zabýval tím, zda bylo napadené ustanovení přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vzhledem k vyjádřením obou komor Parlamentu, dostupným popisům legislativní procedury přijímání příslušného zákona i s ohledem na to, že legislativní procedura není ani navrhovatelem zpochybňována, lze mít za to, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

Vlastnictví místních komunikací vyhrazené obcím

23. Pozemní komunikace je dopravní cestou určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Pozemní komunikace se dělí na čtyři kategorie: dálnice, silnice, místní komunikace a účelová komunikace (§ 2 zákona o pozemních komunikacích).

24. O zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pro kategorizace pozemních komunikací je však podstatné i vlastnické právo k nim, neboť vlastníkem komunikací jako staveb s výjimkou účelových komunikací může být pouze stát, kraj nebo obec (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). To znamená, že cesta ve vlastnictví soukromé osoby může být pouze účelovou komunikací, a to bez ohledu na její určení, dopravní význam a stavebně technické vybavení (s výjimkou předvídanou v § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, tj. v případech uzavření smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva). To platí i pro komunikace, které vznikly za předchozí právní úpravy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 15/2012-27 ze dne 29. 1. 2014, č. 3028/2014 Sb. NSS).

25. Právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích sleduje veřejný zájem na existenci a fungování sítě pozemních komunikací, bez nichž si moderní společnost nelze představit. Tento veřejný zájem je natolik zásadní, že může při splnění určitých podmínek vést i k vyvlastnění (například jde-li o pozemky pro stavbu dálnice) nebo omezení vlastnického práva [například v případě účelových komunikací, k tomu viz např. nález sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9), bod 28 a násl.]. Aby byl tento veřejný zájem zajištěn, je vlastnictví místních komunikací, silnic a dálnic zákonem vyhrazeno pro obce, kraje a stát. Jde o jeden z výjimečných případů, kdy zákonodárce využil svého oprávnění v souladu s čl. 11 odst. 2 Listiny stanovit, že určitý majetek „nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob“. Tato úprava ovšem nemá za cíl jakkoliv zlepšit právní postavení obcí, krajů ani státu. Zákonem určené vlastnictví je totiž naopak obecně zatěžuje břemenem spočívajícím v povinnosti pečovat o svěřené pozemní komunikace, a to mimo jiné tak, aby

byly tyto komunikace bezpečné pro osoby, které je užívají. To vyplývá jak přímo z povahy veřejného zájmu, který tato úprava sleduje, tak z toho, že vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny).

26. Výhradní vlastnictví dálnic, silnic a místních komunikací slouží k uspokojování dopravní potřeby veřejnosti tím, že každý smí užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud tak činí v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích (§ 19 odst. 1 tohoto zákona). Možnost obecného užívání dálnic, silnic a místních komunikací je zároveň jednou z mezí vlastnického práva jejich vlastníků: ti totiž mají povinnost své komunikace prohlížet, udržovat a opravovat (§ 9 odst. 3 a 6 zákona o pozemních komunikacích), aniž by však měli možnost upravovat, kdo a v jaké míře tyto komunikace užívá. Odpovídají též za některé případy vzniklé škody (§ 27 zákona o pozemních komunikacích). Ústavní soud v této souvislosti opakovaně vyslovil, že postavení obcí jako vlastníků pozemních komunikací je značně specifické – nedisponují oprávněním provoz na ní jakkoliv regulovat, a ovlivnit tak i případné negativní důsledky, jež tento provoz způsobuje [např. nálezy sp. zn. II. ÚS 2144/14 ze dne 4. 2. 2016 (N 25/80 SbNU 299) a sp. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012 (N 8/64 SbNU 77)].

27. Povinnost obcí a krajů jako samosprávných korporací a státu pečovat o místní komunikace a silnice a zajistit, aby tyto komunikace byly pro uživatele bezpečné, není sama o sobě rozporná s ústavním pořádkem proto, že Listina s takovou možností v případě obcí výslovně počítá (již odkazovaný čl. 11 odst. 2 a 3 Listiny). Obdobně to platí u krajů (jako „určených právnických osob“ ve smyslu čl. 11 odst. 2 Listiny), jelikož kraje mají totožnou právní povahu jako obce (jsou územními samosprávnými celky dle čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Vlastnické právo obcí, krajů a státu k místním komunikacím, silnicím a dálnicím tedy vychází z čl. 11 odst. 2 Listiny a vzhledem k tomu má specifickou povahu, neboť slouží k zajištění veřejného zájmu. Pro obce a kraje s sebou nese především povinnosti [nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99)].

Výkon vlastnického práva obce k místním komunikacím

28. Podle napadeného ustanovení bylo třeba, aby obec jako vlastník vyjádřila svůj předchozí souhlas s připojením sousední nemovitosti k místní komunikaci. Jde o použití soukromoprávního institutu pro vztah, který však typickým poměrům soukromého práva neodpovídá: obec je korporací veřejného práva, která má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a též chránit veřejný zájem při plnění svých úkolů [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.]. Místní komunikace jsou sice vlastnictvím obcí, které s nimi však nemohou zacházet jako běžný vlastník (§ 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), tj. v mezích právního řádu s nimi libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Jejich úkolem je naopak zabezpečit obecné užívání komunikací.

29. V tom ohledu byl v odborné literatuře vyjádřen názor, že udílení souhlasu s připojením komunikace ze strany obce je spíše výkonem působnosti při ochraně příslušného veřejného zájmu na provozování obecně prospěšného zařízení, které věcně odpovídá závaznému stanovisku dotčeného orgánu, než výkonem vlastnického práva (Vedral, J. Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu. ASPI, 2011. LIT37153CZ). Ústavní soud ovšem dospěl k závěru, že v případě napadeného ustanovení není pochyb o záměru zákonodárce konstruovat udílení souhlasu jako institut soukromého práva: jazykové vyjádření § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, je jasné a jeho změna provedená zákonem č. 268/2015 Sb. také. Ve smyslu závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) tak není důvod odchýlit se od doslovného znění zákonného ustanovení.

30. Při udílení souhlasu obce jde tedy o výkon vlastnického práva, ovšem při plnění veřejného úkolu. Ústavní soud v nálezech sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303) a sp. zn. I. ÚS 125/10 ze dne 1. 9. 2010 (N 180/58 SbNU 579) dospěl k závěru, že i v případech, kdy stát nebo obec vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti sou-

kromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé, a to hlavní dimenze státu, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc. Tento závěr se pak uplatní i na obce, které jsou nositeli ústavně zaručené veřejné (samosprávné) moci. V tom ohledu tedy obce jako vlastníci pozemních komunikací nemohou jednat svévolně či diskriminačně.

31. Jinou otázkou ovšem je, zda výkon vlastnického práva obce k místní komunikaci v podobě neudělení souhlasu s připojením musí podléhat soudnímu přezkumu. Výkon vlastnického práva, byť směřovaný k zajištění obecného užívání komunikace, totiž spadá do ústavně zaručené samosprávy obce (správy jejího zákonem vyhrazeného majetku) a zásah do jejího výkonu je možný toliko způsobem, který zákon stanoví (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Takový způsob zákon do 30. 12. 2015 nestanovil ani v § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ani v ustanoveních na něj navazujících. Projevuje se zde i praktický problém výběru kritérií přezkumu. Výkon vlastnického práva obce má odpovídat zájmům obce či jejích občanů. Právě představitelé obce a její občané musí zvážit, jaký postup či kombinace postupů nejlépe odpovídá potřebám obce a jejích občanů, a za toto rozhodování nesou zejména politickou odpovědnost. Soupeření a střety různých zájmů občanů a celého obecního společenství musí být řešeny především politickými prostředky – státní orgány nejsou ani uzpůsobeny pro takové komplexní hodnocení otázek převážně politické povahy.

32. Požadavek existence soudní ochrany proti neudělení souhlasu tedy neplyne ze samotné povahy výkonu vlastnického práva obce k zabezpečení obecného zájmu. Nezbytnost soudní ochrany může vyplynout pouze z konkrétních ústavních záruk, případně podústavní úpravy. V tom ohledu je například možné se soudně bránit proti diskriminujícímu jednání obce při neudělení souhlasu, pokud je tím vlastníku nemovité věci sousedící s komunikací způsobena újma na přirozeném právu. To je však pro posouzení věci bez přímého významu, protože konstatování diskriminačního jednání při udělení souhlasu tento souhlas nenahrazuje, a tudíž neřeší otázku předloženou navrhujícím krajským soudem.

33. Krajský soud důvody pro potřebu soudní kontroly shledal jednak v čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť její absenci považoval za odepření spravedlnosti, jednak v čl. 11 Listiny, neboť neudělení souhlasu považoval za zásah do vlastnického práva vlastníka nemovité věci sousedící s místní komunikací.

Rozpor s čl. 36 Listiny základních práv a svobod

34. Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 1 zaručuje soudní či jinou ochranu stanoveným způsobem k ochraně „svého práva“, což je pojem širší než pojmy „základní práva a svobody podle Listiny“ (čl. 36 odst. 2 Listiny) či „základní práva a svobody“ (čl. 4 Ústavy). Záruka podle čl. 36 odst. 1 Listiny tedy slouží k ochraně hmotných práv, a to i podústavní povahy (rozdíl v povaze chráněného práva se například promítá v intenzitě ústavního přezkumu v řízení o ústavní stížnosti).

35. Pro závěr o ústavnosti tedy není podstatná samotná skutečnost, že soudní ochrana proti neudělení souhlasu neexistuje (je tedy „odepřena soudní spravedlnost“), ale zda existovat musí. Je proto třeba, aby nejprve existovalo hmotné právo vlastníka sousední nemovitosti na připojení ke komunikaci a z toho plynoucí právo na předchozí udělení souhlasu obce s připojením. Takové právo vlastníku sousední nemovitosti z § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, neplynulo.

36. Potřeba soudní kontroly neudělení souhlasu k připojení tedy neplyne ze samotné úpravy zákona o pozemních komunikacích a neplyne ani z práva na soudní či jinou ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

37. Záruka možnosti domáhat se stanoveným postupem svého práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny je doplněna speciální úpravou pro potřeby soudní kontroly veřejné správy. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny platí, že ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“. Pro uplatnění druhé věty čl. 36 odst. 2 Listiny je zásadní, zda se v případě tohoto rozhodnutí a) skutečně jedná o základní práva a svobody podle Listiny, b) jde o konkrétní základní právo nebo svobodu, nikoli jen o obecný, vše postihující pojem (základní práva a svobody jako takové, demokratický řád základních práv a svobod, sociální práva nebo politická práva jako určitou kategorii), c) jde o rozhodnutí orgánu veřejné správy [jde o autonomní pojem ústavního práva, srov. bod 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)], d) základních práv a svobod bude skutečně týkat [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/14 ze dne 16. 12. 2014 (N 228/75 SbNU 539; 14/2015 Sb.)].

38. Z uvedených ústavních záruk tedy plyne požadavek na zákonodárce, aby zavedl soudní kontrolu rozhodnutí orgánů veřejné správy, z níž nebudou vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny. Ústavní záruka přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy bude naplněna, pokud akt považovaný za rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny bude moci být přezkoumán soudem (a to bez ohledu na volbu konkrétního řízení, či dokonce větve soudnictví). Samotný způsob, kterým přezkum před správním soudem probíhá (či nalézání práva před soudem civilním), pak v obecné rovině spadá pod záruku domáhat se práva stanoveným postupem. Stanovený postup nesmí být natolik restriktivní, že by uplatnění tohoto práva fakticky znemožnil. Stejně tak soud svým postupem nesmí rozšiřovat výjimky ze soudního přezkumu předvídané zákonem [*exceptiones non sunt extendendae*, srov. nález sp. zn. III. ÚS 1526/12 ze dne 19. 2. 2013 (N 31/68 SbNU 335)], případně akceptovat výjimky výslovně zakázané větou druhou čl. 36 odst. 2 Listiny.

39. Napadené ustanovení výše vymezeným požadavkům čl. 36 odst. 2 Listiny odpovídá. Jde-li o samotnou otázku přezkumu rozhodnutí o povolení připojení, to soudnímu přezkumu zjevně podléhá – vzešel z něj návrh krajského soudu k zahájení řízení sp. zn. Pl. ÚS 25/15. V otázce přezkumu neudělení souhlasu je třeba vycházet z výše uvedeného vymezení povahy výkonu vlastnického práva obce k místní komunikaci. Neudělení souhlasu není rozhodnutím ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny (nebo jiným zásahem, měl-li by jiný zásah spadat pod záruky tohoto článku), neboť tak není zákonem konstruováno co do formy a svým obsahem nezakládá, nemění, neruší či neurčuje subjektivní práva vlastníků nemovitostí z pozice nadřízenosti.

Rozpor s čl. 11 Listiny základních práv a svobod

40. Další důvod protiústavnosti navrhovatel spatřoval v nepřiměřeném zásahu do ústavně zaručeného vlastnického práva vlastníka nemovitosti přilehlé k místní komunikaci spočívajícím v nemožnosti jejího připojení na komunikaci bez souhlasu obce. Právo na připojení nemovité věci k místní komunikaci však z čl. 11 Listiny neplyne.

41. Ústavní soud se k obsahu záruk čl. 11 Listiny již dříve opakovaně vyslovil: Listina sama neobsahuje definici obsahu vlastnického práva. Pravidlo druhé věty čl. 11 odst. 1 Listiny odkazuje na zákon, který stanoví konkrétní obsah vlastnického práva, jenž se dokonce v nuancích – daných specifiky jednotlivých právních řádů ve vymezení konkrétního obsahu tradiční vlastnické triády – často liší. Zákon má stanovit obsah vlastnického práva jako obecné právní kategorie a Listina představuje ústavní garanci zaručující jednotu obsahu této kategorie [nález sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.)].

42. Ústavní pravidlo definující obsah vlastnického práva nestanoví obsah vlastnického práva samo, ale zprostředkovává jej právě odkazem na úpravu občanského zákoníku, a ve spojení s ním se lze dobrat konkrétního obsahu vlastnického práva jako kategorie chráněné ústavním pořádkem. Zákonným ustanovením, které stanoví obsah vlastnického práva, je § 1012 občanského zákoníku z roku

2012 (dříve § 123 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění od 1. 1. 1992), podle něhož má vlastník „právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit“. Podstatou úpravy vlastnického práva je, jak z uvedeného vyplývá, omezení jeho realizace v mezích zákona (srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 34/03).

43. Předmětem ochrany čl. 11 Listiny tedy není majetek jako takový (jeho hodnotové vyjádření a neměnnost stavu), ale samo vlastnické právo k němu [nález sp. zn. Pl. ÚS 33/15 ze dne 7. 11. 2017 (422/2017 Sb.)], vyjadřované obvykle v podobě tzv. vlastnické triády, dílčích oprávnění vlastníka, kterými jsou právo věc držet, užívat a požívat a nakládat s ní [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018 (51/2019 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 (261/2018 Sb.)].

44. Ve světle uvedených argumentů je nutno posuzovat i ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, které neznamená jakoukoliv nepřípustnost jakéhokoliv omezení vlastnického práva, popřípadě bez náhrady. Zásahem do vlastnického práva je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek.

45. Tak tomu ovšem v případě napadeného § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, není, protože vlastník nemovité věci přilehlé k místní komunikaci není napadeným sporným ustanovením zákona ve svém vlastnickém právu (možnosti nemovitost držet, užívat ji a nakládat s ní) jakkoliv omezen (ostatně i Nejvyšší soud dospěl k závěru, že z vlastnického práva k nemovitostem nevyplývá soukromé právo k přístupu na přilehlou pozemní komunikaci, srov. rozsudek sp. zn. 22 Cdo 3969/2007 ze dne 20. 2. 2009). Fakticky je omezen toliko v možnosti užívat nemovitou věc nad rámec stávajícího stavu, tj. typicky v možnosti zlepšení využití pozemku jeho připojením na místní komunikaci prostřednictvím nájezdu. Jakkoliv je snaha o takové zlepšení využití ze strany vlastníka racionální (typicky ke zlepšení přístupnosti, a tím i zvýšení hodnoty), nejde o právo, které by plynulo z čl. 11 Listiny. Stanovení zákonných podmínek pro získání takového práva pak není omezením vlastnického práva zaručeného ústavním pořádkem.

46. Rozhodnutí o povolení připojení podle napadeného § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, mělo vliv pouze na přímé připojení nemovitosti na sousední místní komunikaci, silnici či dálnici zřízením sjezdu či nájezdu. Nebylo a není tím dotčeno právo obecného užívání komunikace [s výjimkou úpravy pravidel pro vjíždění na pozemní komunikaci, srov. § 23 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů]. Zákon o pozemních komunikacích navíc v rámci kategorizace komunikací předpokládá, že ke spojení jednotlivých nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi slouží bez dalšího zejména účelové komunikace (srov. § 7 tohoto zákona).

47. To je také odpovědí na názor navrhovatele, že potřeba souhlasu vlastníka s připojením sousední nemovitosti je pro žadatele o připojení diskriminační v tom smyslu, že souhlas byl vyžadován toliko u místní komunikace (silnice a dálnice), nikoliv však u komunikace účelové. Je-li zákonným účelem účelových komunikací propojení jednotlivých nemovitostí, případně spojení s ostatními pozemními komunikacemi, zatímco místní komunikace slouží převážně místní dopravě na území obce (§ 6 zákona o pozemních komunikacích), je stanovení odlišných podmínek pro připojení ke komunikaci odlišné kategorie racionální. Nejde přitom o rozdílnou ochranu vlastnického práva vlastníků účelových a ostatních komunikací, neboť jejich pozice nejsou srovnatelné. Potřeba souhlasu vlastníků místních komunikací s přímým připojením nemovitosti tak odpovídá jejich povinnosti umožnit obecné užívání komunikace a komunikace pro ten účel i udržovat. Mohou tím ovlivnit počet přímých sjezdů a nájezdů tam, kde to neumožňuje povaha komunikace, za jejíž stav nesou právní i ekonomickou odpovědnost. Oproti tomu účelová komunikace, která je veřejně přístupná a na niž je sousední pozemek přímo napojen, může vzniknout buďto se souhlasem jejího vlastníka či jeho právního předchůdce,

nebo za náhradu tam, kde souhlas dán není [nález sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9)].

V.
Závěr

48. Z uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení nebylo v nesouladu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Proto návrh na prohlášení neústavnosti § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015, zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.