



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobkyně: **J. K.**,
bytem X,
zastoupená advokátkou Mgr. Evou Tykalovou,
se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
se sídlem Zborovská 11, Praha 5,

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
JUDr. J. T.,
bytem X,
zastoupený advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem,
se sídlem Slavíkova 23, Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2018, č. j. 113270/2017/KUSK-DOP/Hir,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2018, č. j. 113270/2017/KUSK-DOP/Hir, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 15 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Evy Tykalové, advokátky.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Č. (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 7. 2017, č. j. MUCE 43339/2017 OSU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně podle § 51 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), zamítl žádost žalobkyně o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace na pozemcích parc. č. X a X v katastrálním území S. L. (stejně jako všechny pozemky uváděné níže v rozsudku; dále také „předmětné pozemky“).
2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 158/2012-63, musí být ve správním řízení ve věci odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace nejprve postaveno najisto, že překážka má být odstraněna právě z takové komunikace. Účelová komunikace přitom musí vedle dvou obecných znaků plynoucích z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vykazovat další dva znaky, kterými jsou nutná komunikační potřeba a souhlas vlastníka cesty s veřejným užíváním. Souhlas vlastníka pozemku může být dán výslovně i konkludentně (nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10). Podle žalovaného se na předmětných pozemcích veřejně přístupná účelová pozemní komunikace nenachází. S ohledem na existenci služebnosti byla zajištěna nezbytná komunikační potřeba k nemovitostem žalobkyně, protože je žádost žalobkyně účelová, neboť na jejím základě by soukromoprávní úprava přístupu na nemovitosti žalobkyně, tj. výprosa dosud trpěná osobou zúčastněnou na řízení, měla být nahrazena veřejnoprávním institutem účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pokud jde o splnění čtyř obligatorních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, žalobkyně přehlíží, že právní předchůdci osoby zúčastněné na řízení souhlasili s omezením vlastnického práva formou věcného břemene (tj. implicitně toliko ve prospěch právních předchůdců žalobkyně, resp. dalších konkrétních osob), tedy vědomě nedali souhlas s obecným užíváním předmětných pozemků podle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Protože služebnost cesty zapsaná v katastru nemovitostí zakládá právo jezdit přes předmětné pozemky (jakýmkoli) vozidly, což se děje, je splněna podmínka, že v terénu je zřetelná cesta určená k užití vozidly či chodci pro účely dopravy. Nutná komunikační potřeba pak dána nepochybně není, neboť řádné dopravní spojení skrze předmětné pozemky lze vymáhat soukromoprávní cestou na základě skutečností zapsaných v katastru nemovitostí, přičemž podle rozsudku NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, „[v] řízení o určení, zda je určitý pozemek (cesta) veřejně přístupnou účelovou komunikací, či nikoli (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), je třeba v první řadě zkoumat, existuje-li zde vůbec dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona, která je užívána v režimu obecného užívání (§ 19 uvedeného zákona). (...) Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci.

Úprava užívání takové cesty proto musí být řešena nikoli prostřednictvím institutů veřejného práva (deklarace veřejně přístupné účelové komunikace), ale práva soukromého.“ Souhlas vlastníka s obecným užíváním předmětných pozemků jako cesty neomezeným okruhem osob tedy není podle žalovaného dán.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

3. Žalobkyně v žalobě namítala, že cesta přes předmětné pozemky představuje jediný možný přístup k jejím pozemkům, na nichž stojí dům určený k rodinné rekreaci. Tato cesta plynule navazuje na komunikaci na pozemku parc. č. X a byla a je žalobkyní i právními předchůdci využívána mnoho let, což svědčí o tom, že jde o veřejně přístupnou komunikaci dle § 7 zákona o pozemních komunikacích.
4. Žalobkyně rovněž zdůrazňuje, že předmětná účelová komunikace nevede pouze k jejím pozemkům, nýbrž i k pozemkům parc. č. X, X a X, jehož součástí je stavba č. p. X, a slouží tedy i vlastníkům dalších sousedních pozemků. Překážku na cestu, kterou využívala řada osob, umístila po dlouhé době až osoba zúčastněná na řízení, a to poté, co předmětné pozemky nabyla do svého vlastnictví. Jako účelová komunikace byla cesta nacházející se na pozemcích označených parc. č. X a X užívána již v roce 1937, o čemž svědčí zápis věcného břemene (služebnosti chůze) v pozemkových knihách. Zánik věcného břemene souvisel s tím, že předmětné pozemky v roce 1984 nabyt stát. V roce 1993 osoba zúčastněná na řízení a předchozí vlastnice uzavřely kupní smlouvu k předmětným pozemkům (resp. po rozdělení pozemků, jímž vznikly právě předmětné pozemky), na jejímž základě tyto pozemky nabyla právě osoba zúčastněná na řízení. V důsledku stavby rodinného domu a změn vlivem rozdělení pozemků vznikla nová cesta, která existuje dodnes a která nahradila cestu původní. Souhlas vlastníka s obecným užíváním předmětných pozemků byl tedy dán konkludentně právními předchůdci osoby zúčastněné na řízení.
5. Žalobkyně dále namítá, že osoba zúčastněná na řízení na předmětné pozemky umístila překážku, resp. přes cestu mezi dvěma sloupky natáhla řetěz, který lze odemknout klíčem, který má žalobkyně k dispozici. Toto uspořádání vztahů narušuje dlouhodobý nerušený stav užívání nemovitostí tím, že po žalobkyni nespravedlivě žádá, aby vzniklou překážku pokaždé překonávala, a brání dále např. vjezdu vozidel vyvážejících septik či vozidel záchranné služby.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl. Po rekapitulaci průběhu správního řízení uvedl, že žalobkyně v podané žalobě toliko zopakovala odvolací námitky, které byly vypořádány v napadeném rozhodnutí. Odkázal na skutkové i právní závěry vyjádřené v napadeném rozhodnutí a zdůraznil, že stěžejními v dané věci byly zejména výpisy z katastru nemovitostí, z nichž je zřejmé, že již v roce 1937 byla evidována služebnost chůze a cesty k pozemkům žalobkyně, avšak následně v roce 1993 byla část služebných pozemků prodána, aniž by katastr nemovitostí tento dříve evidovaný stav uváděl. Z prokazatelně soukromoprávní úpravy vztahů mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení je nepochybné, že nezbytná komunikační potřeba a řádné dopravní spojení pozemků má základ ve výprose, přičemž žalobkyně se tento stav účelově snaží nahradit tvrzením o existenci veřejně přístupné účelové komunikace a následným rozhodnutím o odstranění pevné překážky. Právní předchůdci osoby zúčastněné na řízení souhlasili s omezením svého vlastnického práva právě věcným břemenem, čímž vědomě nezaložili souhlas s obecným užíváním předmětných pozemků. Lze jen doplnit, že žalobkyně ani nezpochybňovala skutečnost, že průjezd přes předmětné pozemky není znemožněn, ale pouze ztížen řetězem, který však lze odemknout, přičemž žalobkyně disponuje klíčem.
7. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

8. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny požadované formální náležitosti.
9. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích shora uvedených žalobních bodů, jimiž byl podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán. Vady nenamítané žalobkyní, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal. Žaloba tedy je věcně projednatelná.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

10. Ze správního spisu vyplývá, že žádostí ze dne 30. 3. 2017 podanou spolu s přílohami Městskému úřadu M. p. B. se žalobkyně domáhala vydání rozhodnutí o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace umístěné na pozemcích parc. č. X a X. Žalobkyně zejména uvedla, že je vlastnící pozemků parc. č. X a X, přičemž na pozemku parc. č. X se nachází budova č. ev. X, kterou využívá k rekreaci. Osoba zúčastněná na řízení jakožto vlastník na předmětné pozemky umístila dva sloupky a mezi ně natáhla řetěz. Ačkoli klíč k odemknutí této zábrany předal žalobkyni, po řadě let znemožnil nerušené užívání cesty vedoucí přes tyto pozemky. Protože žalobkyně předmětnou cestu považuje za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, domáhá se podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích odstranění této pevné překážky. K žádosti přiložila printscreeny leteckého záběru lokality z portálu mapy.cz, fotografie z místa, kopie výpisů z pozemkových knih (kn. vl. X, X a X, výtisky z katastrálních map a rozhodnutí Katastrálního úřadu P. – z. ze dne 25. 4. 2003, sp. zn. OR-10/2003-210).
11. Usnesením č. j. MMpB-Kuk/3231/17 – 14/2017-Kuk Městský úřad M. p. B. žádost postoupil Městskému úřadu Č. jako věcně a místně příslušnému orgánu dle § 10 a § 11 správního řádu a § 40 zákona o pozemních komunikacích.
12. Oznámením ze dne 12. 5. 2017, č. j. MUCE 29790/2017 OSU, správní orgán I. stupně vyzval ostatní účastníky řízení k vyjádření. Oznámení bylo dle doručenký doručeno osobě zúčastněné na řízení dne 25. 5. 2017.
13. Přípisem ze dne 29. 5. 2017, č. j. MMpB-OSMI/4749/17 – 18/2017-Kuk, město M. p. B. správnímu orgánu I. stupně sdělilo, že v současnosti zpracovává pasport komunikací a předmětný pozemek vede jako účelovou komunikaci, na kterou v minulosti umístilo i veřejné osvětlení. Tato komunikace je přístupovou cestou k dalším nemovitostem a plynule navazuje na pozemky parc. č. X a X, které tvoří jedinou přístupovou cestu ke všem okolním nemovitostem.
14. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 7. 6. 2017 a jeho doplnění ze dne 22. 6. 2017 uvedla, že na předmětných pozemcích se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ani jiná pozemní komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, takže se nelze domáhat odstranění pevné překážky. Žádost by proto měla být zamítnuta. Předmětné pozemky nejsou užívány třetími osobami a není pro to ani důvod, z pozemků není přístup na pozemky dalších osob. Žalobkyni však je vjezd na pozemky umožněn, a to za účelem přístupu k jejím nemovitostem formou výprosy. Protože je vjezd umožněn právě a jen žalobkyni, nelze dovozovat možnost jejich využívání jinými osobami, resp. souhlas s jejich veřejným užíváním. Aby takové užívání bylo vůbec možné, musel by být dán souhlas vlastníka (a další podmínky vyplývající z judikatury), který však osoba

zúčastněná na řízení nikdy nedala. Pozemek parc. č. X nadto k nemovitostem jiných vlastníků nevede, takže přes něj ani „odnikud nikam“ nemůže vést komunikace, a to tím spíše, že se na žádném z pozemků sousedících s tímto pozemkem pozemní komunikace nenachází. Pro dokreslení situace osoba zúčastněná na řízení doplnila, že např. pozemek parc. č. X v témže katastrální území a též v jejím vlastnictví je užíván jinými osobami, avšak na základě historicky zřízených věcných břemen, tedy nikoli z titulu obecného užívání, na něž tedy není možno usuzovat, přičemž odkázala na rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60. Cesta na pozemky žalobkyně parc. č. X a X nikdy nevedla přes pozemek parc. č. X a historicky byla možná na základě věcného břemene, jak plyne z katastru nemovitostí. Žalobkyně by věc měla řešit občanskoprávní cestou, přičemž možnost zřízení věcného břemene jí byla navržena, avšak žalobkyně ji nepřijala.

15. Správní spis obsahuje mj. výpisy z katastru nemovitostí a fotografie, z nichž je patrné, že osoba zúčastněná na řízení vlastní mj. pozemky parc. č. X, X a X. Žalobkyně vlastní pozemky parc. č. X a X, přičemž v terénu je jasně patrná cesta vedoucí přes pozemek parc. č. X a následně přes pozemky parc. č. X a X k pozemkům žalobkyně. Ve správním řízení nebylo sporné a z fotografií obsažených ve správním spise je zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení na svém pozemku parc. č. X vybudovala pevnou překážku v podobě dvou sloupků s nataženým odemykatelným řetězem, která fakticky přehrazuje popsanou cestu. Sdělením ze dne 9. 6. 2017 katastrální úřad správní orgán I. stupně informoval o tom, že historicky bylo ve prospěch pozemků parc. č. X a X zřízeno věcné břemeno chůze a jízdy na základě smlouvy tržové z roku 1931 v podobě cca 3 metry široké cesty, a to nikoli přes předmětné pozemky, ale přes nynější pozemky parc. č. X, X, X, X a X. V roce 1984 došlo k převodu věcným břemenem zatížených pozemků do vlastnictví státu, pročež toto věcné břemeno ze zákona zaniklo. V současnosti žádné věcné břemeno (správně) není evidováno, protože nebylo obnoveno či opětovně zřízeno.
16. Dne 25. 9. 2017 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žádost žalobkyně zamítnuta. V odůvodnění správní orgán I. stupně zejména uvedl, že řízení se vede o odstranění pevné překážky v podobě dvou sloupků s nataženým odemykatelným řetězem s cedulí „Vstup zakázán“, kterou na předmětné pozemky umístila osoba zúčastněná na řízení, jež žalobkyni předala klíč k této zábraně. Cesta přes předmětné pozemky spojuje pozemky žalobkyně parc. č. X a X s cestou na pozemku parc. č. X. Dále správní orgán I. stupně zrekapituloval průběh řízení, odkázal na příslušná zákonná ustanovení a shrnul čtyři znaky účelové komunikace, které musejí být splněny pro to, aby mohlo jít o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, z níž lze odstranit pevnou překážku. K zákonnému vymezení dle § 2 a § 7 zákona o pozemních komunikacích konstatoval, že cesta přes předmětné pozemky není užívána neomezeným okruhem osob, nýbrž pouze žalobkyní na základě soukromého práva, takže se nemůže jednat o veřejnou cestu. Ke stálosti a patrnosti cesty v terénu konstatoval, že dle dostupných fotografií je cesta v terénu jasně viditelná. K nutné komunikační potřebě uvedl, že jedinou další osobou, která předmětné pozemky využívá, resp. může využít, k přístupu na své pozemky, je žalobkyně. Takové využití jí přitom je umožněno. K souhlasu vlastníka s obecným užíváním předmětných pozemků konstatoval, že vlastníci předmětných pozemků v minulosti souhlasili se zřízením věcného břemene, z čehož je i s odkazem na rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, zřejmé, že s obecným užíváním předmětných pozemků nesouhlasili. Dle vyjádření osoby zúčastněné na řízení navíc předmětné pozemky jako cestu donedávna nikdo další neužíval, pročež nebylo možno nesouhlas s obecným užíváním vyjádřit dříve (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). Protože tedy u předmětné cesty nejsou kumulativně

naplněny všechny čtyři znaky veřejně přístupné komunikace, nelze žádosti o odstranění pevné překážky vyhovět.

17. Dne 19. 2. 2018 žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí potvrdil z důvodů uvedených v odstavci 2 tohoto rozsudku.

Posouzení žalobních bodů

18. Žalobkyně v podané žalobě uplatnila tři žalobní body, jimiž především namítala, že (1.) cesta přes předmětné pozemky je jediným přístupem k jejím nemovitostem a (2.) jde o cestu nejen k jejím pozemkům, nýbrž i k pozemkům dalších vlastníků, která je takto využívána odnepaměti. O tomto stavu, tj. obecném využívání cesty, přitom svědčí zejména zápisy v katastru nemovitostí (resp. pozemkových knihách) stran věcných břemen jízdy a chůze mj. ve prospěch pozemků parc. č. X a X. Věcná břemena formálně zanikla v 80. letech jako zákonný následek převodu pozemků do vlastnictví státu, avšak ani tehdy se na užívání cesty vedoucí přes předmětné pozemky nic nezměnilo. V důsledku výstavby a rozdělení pozemků pak původní cestu nahradila cesta nová, přičemž právní předchůdci osoby zúčastněné na řízení dali konkludentní souhlas s veřejným užíváním předmětných pozemků. V neposlední řadě (3.) žalobkyně namítá, že předmětná překážka je nepřiměřená poměrům (byť je odemykatelná a žalobkyně disponuje klíčem), neboť je žalobkyně nucena ji při každém vstupu či příjezdu překonávat, tato překážka brání např. vjezdu vozidel vyvážejících septik či vozidel záchranné služby a narušuje dlouhodobý nerušený stav veřejného užívání předmětné cesty.
19. Pro věc relevantní právní úprava je obsažena v zákoně o pozemních komunikacích, jenž ve svém § 2 odst. 1 definuje pozemní komunikaci jako dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Dle § 2 odst. 2 citovaného zákona se pozemní komunikace se dělí na tyto kategorie:
- a) dálnice,
 - b) silnice,
 - c) místní komunikace,
 - d) účelová komunikace.
20. Dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace 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.
21. Dle § 19 odst. 1 a 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Veřejně přístupné účelové komunikace bez vozovky je zakázáno poškozovat takovým způsobem, že se tím znemožní jejich obecné užívání. Na dálnicích, silnicích a místních komunikacích je dále zakázáno neoprávněně odstraňovat, zakrývat, přemísťovat, osazovat nebo pozměňovat dopravní značky a dopravní zařízení, anebo na těchto věcech cokoliv umísťovat.

22. Dle § 29 odst. 1, 2 a 3 zákona o pozemních komunikacích na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice a místní komunikace mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení kromě zábradlí, zrcadel a hlásek; ostatní předměty tvoří pevnou překážku. Pevnou překážku lze umístit na pozemní komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici. Pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.
23. Pro posouzení důvodnosti především prvních dvou žalobních bodů, které jsou spolu argumentačně úzce provázány, tj. tvrzení, že předmětná cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací, která je takto užívána odnepaměti, přičemž jde o (jedinou) cestu nejen k pozemkům žalobkyně, nýbrž i k pozemkům dalších vlastníků, čemuž odpovídají současné i minulé zápisy věcných břemen (služebností) v katastru nemovitostí či pozemkových knihách, je s ohledem na citovanou zákonnou úpravu a závěrů plynoucích z rozsudku NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, na prvním místě nutno vyjasnit, zda zde vůbec existuje dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána v režimu obecného užívání podle § 19 citovaného zákona. Z uvedeného rozsudku totiž plyne, že *„[o]becné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci. Úprava užívání takové cesty proto musí být řešena nikoli prostřednictvím institutů veřejného práva (deklarace veřejně přístupné účelové komunikace), ale práva soukromého.“*
24. Lze dodat, že účelová komunikace musí kumulativně vykazovat čtyři definiční znaky. První dva plynou přímo z ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého musí existovat stálá a v terénu patrná dopravní cesta (první znak) sloužící k některému účelu uvedenému ve zmiňovaném ustanovení (druhý znak). Zbývající dva znaky dovodila již ustálená a uznávaná soudní praxe (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a na něj navazující rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, a ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42), podle níž musí být prokázán jednak souhlas vlastníka zkoumané dopravní cesty s obecným užíváním (třetí znak) a dále požadavek na nutnou komunikační potřebu ke konkrétním nemovitostem (čtvrtý znak, srov. k němu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 – 21). Veřejně přístupná účelová komunikace též nevznikne, je-li komunikační spojení zajištěno soukromoprávním institutem.
25. Správní orgány učinily závěr, že cesta nacházející se na pozemcích parc. č. X a X a napojující se na pozemek p. č. X, jehož užívání je však zajištěno skrze instituty soukromého práva, není užívána neomezeným okruhem osob, a proto nemůže jít o cestu veřejnou. Poukazovaly také na skutečnost, že jak dnes v katastru nemovitostí zapsaná služebnost cesty vázící se k pozemku p. č. X, tak dříve v pozemkových knihách zapsané věcné břemeno chůze a jízdy neosvědčují vůli vlastníka věnovat své pozemky obecnému užívání. Správní orgány pak uzavřely, že žalobkyně cestu nacházející se na pozemcích parc. č. X a X užívá na základě soukromoprávního titulu, a to výprosý. Tento závěr však nemá oporu ve správním spise.

26. Ze správního spisu totiž plyne pouze tolik, že titulem pro užívání původní cesty (vedoucí dle sdělení katastrálního úřadu přes pozemky parc. č. X, X, X, X a X) byly zápisy věcných břemen jízdy a chůze v pozemkových knihách (později v evidenci nemovitostí), což taktéž potvrdil katastrální úřad, který současně vysvětlil, že toto věcné břemeno bylo zřízeno trhovou smlouvou z roku 1932 a zaniklo v souvislosti s prodejem pozemků věcným břemenem zatížených Československému státu v roce 1984. Zápis věcného břemene byl z evidence nemovitostí u povinných pozemků odstraněn. Chybou pak tento zápis nebyl odstraněn také u pozemků oprávněných. Po navrácení pozemků v roce 1993 již věcná břemena znovu obnovena nebyla.
27. Z tvrzení žalobkyně pak plyne, že v důsledku rozdělení pozemků a stavební činnosti nahrazena byla tato původní cesta nahrazena cestou novou, která z pozemku parc. č. 178 pokračuje právě přes pozemky parc. č. X a X na pozemek žalobkyně. O této cestě pak žalobkyně tvrdí, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci užívanou od nepaměti. Ze správního spisu ovšem není zřejmé, kdy začala být tato komunikace užívána v nové trase, kým a ani na základě jakého titulu. Je zřejmé, že titulem k užívání cesty v této nové trase nebyla věcná břemena zřízená trhovou smlouvou z roku 1932 (ta jednak zatěžovala jiné pozemky, jednak v roce 1984 zanikla). Argumentace žalobkyně, že tato cesta byla poklidně užívána více než 80 let, je proto nesprávná a nepřesná (na což přílehlavě již ve správním řízení poukazovala osoba zúčastněná na řízení). To však nic nemění na tom, že komunikace v nové trase užívána byla, avšak ve správním řízení nebylo ani v hrubých rysech vyjasněno, od kdy tomu tak bylo; nebylo ani vyjasněno, na základě jaké titulu k užívání komunikace docházelo. Poukazují-li správní orgány na zřízení věcných břemen chůze a jízdy zatěžující pozemek parc. č. X pak z výpisu z katastru nemovitostí plyne, že k tomu došlo v některých případech až k 19. 10. 2015 (je-li o oprávněné pozemky parc. č. X, X, X a X); v dalších případech však okamžik vzniku tohoto práva ze správního spisu seznat nelze (jde-li o oprávněné pozemky parc. č. X, X, X, X). Je pak zřejmé, že tato věcná břemena byla zřizována až v návaznosti na vlastnické změny. Ze správního spisu ale není možné ani zjistit, k jakým vlastnickým změnám v čase vůbec docházelo. Za takto zjištěného skutkového stavu nebylo možné uzavřít, že právní předchůdci osoby zúčastněné na řízení souhlasili s omezením svého vlastnického práva právě věcným břemenem, čímž vědomě nezaložili souhlas s obecným užíváním předmětných pozemků, což je závěr žalovaného.
28. Není proto vyloučeno, že po určitou dobu byla předmětná cesta skutečně využívána jako veřejně přístupná účelová komunikace. Tato otázka nicméně zůstala neobjasněná. A budou se s ní muset správní orgány v dalším řízení vypořádat. Je třeba totiž mít na paměti, že ačkoli jde o řízení zahájené na žádost, jde současně o řízení, v němž je za náležité zjištění všech okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu, odpovědný správní orgán. V kontextu dané věci přitom k takovým okolnostem patří i okolnosti vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, resp. okolnosti, za kterých byla v minulosti (nikoli pouze aktuálně) využívána cesta, která z pozemku parc. č. X pokračuje právě přes pozemky parc. č. X a X na pozemek žalobkyně. Byť je zřejmé, že někteří vlastníci si později přístup na své pozemky zajistili skrze věcná břemena, neučinili tak všichni. Pokud by přitom v minulosti byla cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, mohla by tato zaniknout až poté, co by tak učinili všichni.
29. Posledním žalobním bodem, tedy tvrzení o nepřiměřenosti překážky poměrům, se soud již nezabýval, neboť není na místě zkoumat působení předmětné překážky v situaci, kdy

nebylo dosud vyjasněno, zda byla překážka vybudována na veřejně přístupné účelové komunikaci či nikoli.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

30. S ohledem na závěry shora soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Vysloveným právním názorem je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
31. O náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně byla naproti tomu plně úspěšná, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátkou, které tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada daně z přidané hodnoty. Výše odměny advokátky za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupkyně žalobkyně provedla v řízení tři účelné úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsání žaloby a účast u jednání soudu. Odměna za každý z těchto úkonů právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Celková výše odměny tedy činí 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupkyni žalobkyně též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Jelikož zástupkyně žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů žalobkyně též náhrada této daně, kterou je její zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), ve výši 21 % z částky 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
32. V souladu s § 60 odst. 5 větou první s. ř. s. soud rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v průběhu řízení neuložil žádnou povinnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. června 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu