



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobců:

a) J. H.,

b) J. H.,

oba bytem X,

zastoupení advokátkou Mgr. Ing. Danou Jackovou,

se sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1,

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,

se sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5,

za účasti

osob zúčastněných na řízení: 1) o. B.,

se sídlem X,

2) B. p., a. s.,

se sídlem X,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2017, č. j. 038383/2017/KUSK-DOP/HOL, sp. zn. 038383/2017/KUSK,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2017, č. j. 038383/2017/KUSK-DOP/HOL, sp. zn. 038383/2017/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit každému z žalobců náhradu nákladů řízení ve výši 13 546,90 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně Mgr. Ing. Dany Jackové, advokátky.

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobci se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města K., odboru dopravy a služeb (dále jen „magistrát“), ze dne 7. 2. 2017, č. j. ODaS/3252-2/16/280 (dále jen „rozhodnutí magistrátu“). Tímto rozhodnutím magistrát rozhodl, že podle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) je pozemní komunikace umístěná na pozemcích parc. č. X, X a X v katastrálním území B., s připojením k silnici X asfaltovým povrchem, v navazujícím úseku v šíři cca 3 metry a délce cca 30 metrů, s vymezením konstrukcí provedenou zámkovou dlažbou (červená barva) v délce cca 5 metrů, panely v délce cca 15 metrů a zámkovou dlažbou (šedá barva) v délce cca 8 metrů, veřejně přístupnou účelovou komunikací.
2. Žalobci v žalobě namítají nesprávné posouzení otázky souhlasu vlastníků s veřejným užíváním pozemků č. X a X, který podle jejich názoru nebyl dán výslovně ani mlčky, dále neexistenci nutné komunikační potřeby k budovám prodejny a hostince, neboť v obou případech je k dispozici srovnatelný alternativní přístup, a dále neurčitost výroku rozhodnutí magistrátu a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Jednotlivé žalobní body budou podrobně rozvedeny. Žalobci navrhuji zrušení rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí magistrátu.

Skutečnosti plynoucí ze správního spisu

3. Soud z předloženého správního spisu zjistil, že dne 1. 12. 2016 požádala obec B. o určení právního vztahu ke komunikaci procházející přes pozemky parc. č. X, X a X v katastrálním území B.. Žadatel je vlastníkem pozemku parc. č. X, zatímco žalobci jsou vlastníky pozemků parc. č. X (od roku 1999) a X (od roku 2008) a tyto pozemky představují jediné možné spojení jejich rodinného domu č. p. X, stojícího na pozemku parc. č. st. X, s místní komunikací X na pozemku parc. č. X (dále jen „silnice“). Žádost o určení právního vztahu byla odůvodněna tím, že žalobci mají údajně v úmyslu dotčené pozemky zahradit a hrozí tedy, že veřejně přístupná účelová komunikace přestane plnit nutnou komunikační potřebu ve vztahu k budově č. p. X postavené na pozemku č. st. X, jež sloužila jako prodejna spotřebního družstva J. (dále jen „prodejna“), a ve vztahu k budově č. p. X postavené na pozemku č. st. X, v níž se v současnosti nachází hostinec U C. a lékárna (dále jen „hostinec“). Podle žadatele je veřejně přístupná účelová komunikace doložitelná minimálně od roku 1967. V celé historii její existence nebylo současnými majiteli pozemků, na kterých se komunikace nachází, ani jejich právními předchůdci jakkoliv vyloučeno veřejné užívání neomezeným okruhem osob a toto užívání nikdy neprobíhalo na základě soukromoprávního ujednání.

4. Magistrát jako silniční správní úřad zahájil řízení podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). K historii vlastnictví a využití pozemku č. X v období od roku 1966 opatřil žalovaný podklady od Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj; dále vycházel z dokumentace poskytnuté žadatelem a žalobci. V rozhodnutí magistrátu, jehož výrok je uveden v bodě 1 tohoto rozsudku, se konstatuje, že komunikace byla vybudována zřejmě spolu se stavbou prodejny, avšak schází stavební dokumentace. Provedení cesty z panelů svědčí o určení komunikace k zásobování prodejny bočním vstupem, tj. mimo prodejní plochu. V letech 1973 až 1986 je užívalo spotřební družstvo Jednota na základě hospodářské smlouvy i protější budovu hostince s příslušenstvím. Z technologických a hygienických důvodů nelze komunikační trasu přes pozemky č. X a X nahradit jinou trasou. Žádný z vlastníků nevyslovil aktivní nesouhlas ani aktivně užívání nebránil, tedy byl vysloven konkludentní souhlas. První zdokumentovaný nesouhlas byl projeven žalobci „kolem r. 2012“. Ani pozdější svévolnou úpravou či omezením přístupu (umístění tabulek se zákazem vstupu na soukromý pozemek nebo dopravní značky B 1 „Zákaz vjezdu“ s dodatkovou tabulkou „Dopravní obsluha vjezd povolen“) však u pozemní komunikace nezaniká zařazení do kategorie veřejně přístupné komunikace, neboť předchozí souhlas je pro současné vlastníky závazný a případná úprava či omezení přístupu je v kompetenci silničního správního úřadu.
5. Odvolání podali pouze žalobci a namítli v něm nesprávné posouzení nutné komunikační potřeby, neurčitost a nekonkrétnost výrokové části rozhodnutí magistrátu a dále že pozemek č. X není tvrzenými vztahy vůbec dotčen a neměl být do rozhodnutí zařazen. Obsahově se odvolání překrývá s nynějšími žalobními body.
6. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zopakoval, že pro hostinec i prodejnu neexistuje jiná srovnatelná alternativa komunikačního přístupu a majitele těchto nemovitostí nelze nutit, aby vynakládali nepřiměřené náklady na úpravu nové komunikace. Ústavní ochranu požívá nejen vlastnické právo žalobců, nýbrž ve stejné míře i vlastnické právo dalších účastníků řízení. Veřejnou cestou se dotčené pozemky staly konkludentním strpěním předchozích vlastníků, cesta je užívána nejméně od roku 1966 z naléhavé komunikační potřeby. Žalobci neprokázali, že by původním vlastníkem pozemků byl jakýmkoliv způsobem vysloven kvalifikovaný nesouhlas s jejich veřejným užíváním. Veřejné užívání pak nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem právního nástupce vlastníka, jenž pozemky veřejnému užívání věnoval. Není podstatné, jak je nebo v minulosti byl ten který pozemek veden v katastru nemovitostí. Výrok magistrátu není neurčitý, neboť podle aktuálního skutkového stavu deklaruje existenci účelové komunikace, jejíž konkrétní poloha a rozsah mohou být dalším správním rozhodnutím vydaným v řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu detailněji určeny.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

7. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.

8. Žaloba napadá rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu. Soud se tedy v rámci zkoumání podmínek řízení zabýval otázkou žalobní legitimace žalobců též ve vztahu k pozemku č. X, který je ve vlastnictví obce B. a nikdy nebyl ve vlastnictví žalobců. Je třeba vyjít z toho, že předmětem právního vztahu, který byl v daném správním řízení autoritativně deklarován, je cesta jako materiální a v terénu patrný výsledek lidské činnosti, který byl v prvostupňovém rozhodnutí charakterizován popisem povrchové konstrukce. Tato komunikace, o kterou šlo žadateli a o kterou se vede právní spor, má ekonomický i hmotněprávní význam pouze jako jeden celek, což je nutno zohlednit i procesně. Z důvodu právní jistoty nelze samostatně rozhodovat jen o části jednoho funkčního celku, která neslouží žádnému účelu bez spojení s částmi ležícími na jiném pozemku. Z těchto důvodů je na místě konstatovat, že předmětem soudního přezkumu z podnětu podané žaloby může být napadené rozhodnutí *en bloc*, bez ohledu na fakt, že předmětná cesta prochází po pozemcích v majetku různých vlastníků.
9. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, neboť obě strany vyjádřily s tímto postupem souhlas (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Posouzení žaloby soudem

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného

10. Žalobci napadenému rozhodnutí vytýkají, že se způsobem uvedeným v § 68 odst. 3 správního řádu nevypořádává se zásadními tvrzeními a námitkami žalobců shrnutými ve výše popsaných žalobních bodech. Žalovaný přebíral závěry magistrátu bez jejich vyhodnocení a neuvedl, proč existující a využívané alternativní přístupy nebyly brány v potaz. Žalovaný také doslovně převzal do rozhodnutí pasáže textu z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2012, č. j. 7 As 47/2012-40, nesouvisející s daným případem.
11. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, dále vyplývá, že „[n]epřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí.“ Srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018-21.
12. Byť tedy mají správní orgány povinnost svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze to interpretovat jako právo žalobců dostat detailní odpověď na každou uplatněnou námitku. Pokud správní orgán přesvědčivě představí řádně odůvodněný vlastní názor, odlišný od názoru žalobce, jeho námitky tím vypořádá minimálně implicitně. Absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění napadeného rozhodnutí tak bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, či dokonce jeho nezákonnost. Klíčové je, aby správní orgán zareagoval na základní námitky účastníků řízení.
13. Ačkoli žalovaný ne vždy odpověděl na konkrétní odvolací námitky žalobců, nelze ve světle shora uvedených východisek konstatovat, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V tomto rozhodnutí lze seznat důvody, které žalovaného vedly k zamítnutí odvolání žalobců a k potvrzení rozhodnutí magistrátu. To ostatně potvrzuje i ta skutečnost, že žalobci se závěry žalovaného s úspěchem polemizují. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí nemají za následek

ani některé méně zdařilé části napadeného rozhodnutí, či chyby a nepřesnosti, na které žalobci poukazují. Tento žalobní bod není důvodný.

Nesprávné posouzení souhlasu vlastníků s veřejným užíváním

14. Žalobci v první řadě upozorňují, že žádný souhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků nikdy neudělili. Aktivní nesouhlas s takovým užíváním neprojevili, jelikož doposud si takové užívání nikdo nenárokoval. Učinili tak v minulosti v rámci stavebního řízení o povolení úprav stavby na sousedním pozemku manželů U.. Případný souhlas jejich právních předchůdců z doby před rokem 1990 je irelevantní, neboť nemovitosti byly získány v restituci, takže za této situace nelze presumovat souhlas restituentů s veřejným užíváním (odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Současně žalobci tvrdí, že pozemky parc. č. X a X ani nebyly nikdy využívány neomezeným okruhem osob, nýbrž pouze část pozemku parc. č. X sloužila pro zásobování prodejny bočním vchodem na základě ústní dohody žalobců s jejím provozovatelem. Nebylo prokázáno, že by pozemky využíval někdo jiný než provozovatel prodejny. Absentuje veřejný zájem, jde jen o řešení pohodlnějšího přístupu ke konkrétním nemovitostem ve vlastnictví obce a společnosti B. p., a.s., ovládané starostou obce.
15. Dále žalobci uvádějí, že prohlášení veřejné přístupnosti komunikace na pozemku parc. č. X z důvodu zásobování prodejny bočním vchodem je právně nepřípustné, neboť z § 25 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá povinnost řidiče při stání nechat volný alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro každý směr jízdy, resp. při zastavení alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro oba směry jízdy. Z plánu vytvořeného úpravou katastrální mapy a přiloženého k žalobě vyplývá, že pozemek č. X má v nejužším místě právě 3 metry, a proto legální zastavení, resp. stání na tomto pozemku tak, aby žalobci (příp. jiný řidič) mohli projet, nepřipadá v úvahu.
16. Žalovaný poukázal na judikaturu, z níž dovodil, že jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou přímo ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pozemky parc. č. X, X a X se staly dlouhodobým konkludentním strpěním předchozích vlastníků veřejnou cestou a jsou takto využívány minimálně od roku 1966. Žalovaný k tomu rovněž uvedl, že komunikace je veřejně přístupná ze zákona, bez nutnosti vydávat o tom správní rozhodnutí, pokud splňuje pojmové znaky účelové pozemní komunikace ve smyslu § 2 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, což žalobci nevyvracejí. Na hraně této veřejně přístupné účelové komunikace a silnice je dlouhodobě umístěna pevná svíslá dopravní značka P 4 „Dej přednost v jízdě“.
17. Obec B. v postavení osoby zúčastněné na řízení uvedla, že dokument „vyjádření nesouhlasu s veřejným užíváním pozemků manželů U.“ ze dne 14. 9. 2004 s problematikou udělení souhlasu vlastníka nesouvisí. Dále poukázala na zápis z jednání MNV B. ze dne 15. 10. 1990, kdy žalobci (tehdy ještě nebyli vlastníky) souhlasili s vedením přístupové cesty k domu č. p. X po „veřejném prostranství č. p. X“ a průjezdem mezi prodejnou a hostincem a s odstraněním provizorního oplocení. Obec B. doplnila, že smyslem správního řízení bylo postavit najisto, zda se na pozemcích žalobců a pozemku parc. č. X nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv. Rozhodnutí nijak nezasahuje do

vlastnických práv žalobců. Dále je poukazováno na účelovost jednání a názorovou „flexibilitu“ žalobců ve vztahu k otázce souhlasu s veřejným užíváním jejich pozemků.

18. Společnost B. p., a.s., jako osoba zúčastněná na řízení se vyjádřila v obecné rovině tak, že napadené deklaratorní rozhodnutí je správné a chrání pokojný stav trvající minimálně od 60. let 20. století. Snahou žalobců je omezit obyvatelům obce přístup na veřejnou účelovou komunikaci, kterou po dlouhá desetiletí užívali.
19. Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.
20. Podle § 7 odst. 1 téhož zákona, účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.
21. Podle § 19 odst. 1 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. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.
22. 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).
23. V nyní posuzované věci v zásadě není nic namítáno ve vztahu k prvním dvěma znakům. Mezi stranami tedy není sporu, že po předmětných pozemcích ve vlastnictví žalobců prochází stálá a v terénu patrná dopravní cesta, která má zpevněný asfaltový povrch a zčásti je pokryta také zámkovou dlažbou a betonovými panely, a že tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí a především ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, konkrétně se silnicí (D. u.). Mezi účastníky je však zásadní spor o naplnění třetího a čtvrtého znaku, tedy jestli bylo možno dovodit souhlas vlastníků předmětných pozemků parc. č. X a X s obecným užíváním dopravní cesty přes ně procházející (přesněji zda cesta na pozemcích byla se souhlasem vlastníka určena k využívání „každým“, tedy veřejně, předem neomezeným

okruhem osob) a jestli cesta vedoucí přes jejich pozemky představovala nezbytnou komunikační spojnici k jiným nemovitostem.

24. Nejprve se soud věnoval posouzení třetího znaku, tj. otázky obecného užívání předmětné účelové komunikace a souhlasu vlastníků s takovým užíváním.
25. Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“* (cit. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64).
26. Soud přisvědčuje žalovanému v názoru, že účelové pozemní komunikace vznikají na základě zákona, nikoliv na základě individuálního aktu aplikace práva (správního rozhodnutí, subordinační veřejnoprávní smlouvy) nebo opatření obecné povahy. Není však přesné tvrzení, že splňuje-li určitá komunikace (cesta) zákonné definiční znaky účelové pozemní komunikace, je bez dalšího předmětem obecného užívání, nejde-li o účelovou komunikaci uvedenou v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (tj. sloužící výhradně potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), což není posuzovaný případ. Aby tomu tak bylo, musejí být naplněny i výše uvedené dva znaky dovozené ústavně konformním výkladem příslušných ustanovení zákona o pozemních komunikacích (souhlas vlastníka s veřejným užíváním a nutná komunikační potřeba). Teprve poté je vlastník účelové komunikace omezen ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve výkonu svého vlastnického práva k předmětným pozemkům veřejnoprávními oprávněními každého užívat účelovou komunikaci probíhající po jeho pozemcích k obvyklým účelům obvyklým způsobem, tj. i ke spojení svých nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi.
27. Soud konstatuje, že již žalovaný měl v odvolacím rozhodnutí zodpovědět na základě vznesené námítky žalobců otázku, zda vlastník předmětné cesty umožnil v minulosti její užívání blíže neurčenému okruhu osob (veřejnosti), či zda cestu užívaly pouze konkrétní osoby. U souhlasu vlastníka platí, že právě širší okruhu uživatelů představuje zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou výprosou. Zatímco z výprosů jsou oprávněny individuálně určené osoby, veřejné užívání pozemní komunikace svědčí neurčitěmu okruhu osob (veřejnost, kdokoliv – k tomu viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, čj. 7 As 9/2013 – 41, nebo rozsudek ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015 – 14, nebo rozsudek ze dne 19. 4. 2017, čj. 2 As 282/2016 – 54). Za jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrozličnějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmito cizím osobám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 – 49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případy, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký, nebo právě posuzovaný případ, kdy je počet obsluhovaných nemovitostí (a jejich vlastníků) nízký, ale vzhledem k účelovému určení nemovitostí lze

důvodně předpokládat nutnost alespoň občasného využití dalšími osobami (dodavateli, zákazníky apod.). Pak může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá.

28. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda bylo v řízení prokázáno věnování pozemků veřejnému užívání. Jak uvádí žalovaný, souhlas může být výslovný, ale i mlčky udělený (konkludentní), jestliže je cesta dlouhodobě veřejně užívána a vlastník se proti tomu nevymezí způsobem, který nenechává nikoho na pochybách, že s užíváním cesty nesouhlasí. V případě souhlasu vlastníka komunikace s obecným užíváním je podstatné, že jednou udělený souhlas přechází z vlastníka i na jeho právní nástupce, přičemž pozdějším jednostranným prohlášením vlastníka ani jeho právního nástupce nelze obecné užívání vyloučit (viz opět nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). Právě na této úvaze postavil svůj závěr žalovaný, který dovodil, že souhlas s obecným užíváním zkoumané cesty byl dán právními předchůdci žalobců, kteří již od roku 1966 mlčky strpěli veřejné užívání komunikace na obou pozemcích a nekladli mu odpor, takže žalobci již svým jednostranným projevem vůle nemohou tento souhlas odvolat.
29. Není sporu, že předmětná komunikace byla vybudována v souvislosti se stavbou prodejny v letech 1966-1967 a její provedení (panelová cesta) i vnitřní uspořádání prodejny s bočním vchodem nasvědčují sledovanému účelu – zajištění zásobování. K jakému dalšímu účelu a kterým osobám průjezd mezi budovami hostince a prodejny reálně v dalších letech sloužil, případně zda byl stavebně uzavřený, nelze z podkladů pro vydání rozhodnutí zjistit. Z geometrického plánu ze dne 17. 4. 1979 je patrné, že prostor, jímž nyní prochází komunikace, splýval s pozemkem, na němž stojí prodejna, přičemž na zaměření žádná cesta vyznačena není a sousedící pozemek parc. č. X (který byl později rozdělen) byl nezastavěn a veden jako zemědělská půda (viz dále), takže prostor, jímž nyní prochází komunikace, pravděpodobně nesloužil jako pravidelná spojnice k dalším budovám či pozemním komunikacím. O jakési spojnici se zmiňují občané oslovení obcí B. pro účely vyjádření k odvolání žalobců: M. C. v prohlášení ze dne 1. 3. 2017 uvádí, že po dokončení prodejny byla panelová komunikace „*původně propojena i pěšinou a schůdky do ulice Z. tak, aby občané nemuseli při nákupu obcházet část obce*“. Pan J. N. v prohlášení ze dne 3. 3. 2017 uvádí, že přes parcelu byla „*zřízena i cesta pro pěší zákazníky prodejny do ulice Z.. Tak byl zlepšen přístup do prodejny občanům Sídliště SONP i dalším*“. Faktem je, že žádný z geometrických plánů nebo výňatků katastrální mapy ve spise však cestu pro pěší nebo schody směrem do ulice Z. nezachycuje.
30. Dlužno doplnit, že vybudování prodejny v dané lokalitě bylo umožněno zestátněním hostince a pozemků k němu náležejících jako příslušenství, po nichž dnes prochází předmětná komunikace a kde se nachází i prodejna. V 50. letech minulého století tedy případná cesta byla jako dvůr součástí soukromého pozemku ve vlastnictví K. C., někdejšího řezníka a hostinského, který nejprve od roku 1957 hostinec pronajal lidovému spotřebnímu družstvu Jednota, následně objekt přešel do vlastnictví státu rozhodnutím Okresního národního výboru v K. ze dne 7. 11. 1960, č. j. FIN 88/59/724, a byl v „operativní správě“ Místního národního výboru v B.. Rozhodnutí však bylo „nedokonale provedeno“, jelikož pozemky č. X a X, z nichž byla utvořena mj. stavební parcela č. X, na níž stojí prodejna, zůstaly nadále formálně ve vlastnictví manželů C. (po smrti K. C. v roce 1985 nemovitosti nabyly jeho manželka a synové K. a Z., srov. rozhodnutí státního notářství v K. ze dne 6. 6. 1986, č. j. D 1895/85-M, ze dne 7. 4. 1987, č. j. D 3/87-M a D

644/87-M). Teprve na základě dohody o vydání věci a vzájemném vypořádání nároků podle zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ze dne 18. 4. 1991, č. j. RE 254/91, která nabyla účinnosti registrací u státního notářství dne 30. 10. 1991, bylo jejich vlastnické právo zapsáno do evidence nemovitostí u střediska geodézie. V roce 1998 C. prodali prodejnu spolu se stavební parcelou č. X a pozemkovou parcelou č. X (dnes v podstatě pozemek parc. č. X) Družstvu Jednota K. a v roce 1999 několik nově utvořených drobných nemovitostí, včetně stavební parcely č. X (dnes parcely č. X) žalobcům. Ti pak od manželů M. v roce 2008 odkoupili pozemek parc. č. X (dnes č. X), čímž propojili svou zahradu (pozemek č. X) se silnicí.

31. Pokud jde o pozemek parc. č. X, na němž je postaven rodinný dům žalobců č. p. X, lze konstatovat, že jeho vlastníkem byl československý stát, jednající Místním národním výborem v B., a podle připojených dokumentů byl pozemek v roce 1986 vyňat ze zemědělského půdního fondu za účelem stavby rodinného domu, téhož roku byl rozhodnutím Okresního národního výboru v K. přidělen do osobního užívání žalobcům; příslušná dohoda o zřízení práva osobního užívání pozemku byla uzavřena dne 2. 12. 1986. Dne 4. 7. 1987 bylo zahájeno stavební řízení a dnem 30. 8. 1990 je datováno kolaudační rozhodnutí.
32. Je otázkou, jak hluboko do minulosti mají správní orgány v podmínkách České republiky povinnost zjišťovat postoj vlastníků dotčených nemovitostí. Před návratem k demokratickým poměrům a hodnotám materiálně chápaného právního státu v letech 1989-1990 požívalo osobní vlastnictví nižší právní ochrany než všeobecně preferované socialistické společenské vlastnictví. Období komunistického režimu zcela přerušilo kontinuitu chápání (osobního) vlastnického práva jakožto jádra personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci a tomu odpovídajícího přiřazení tohoto práva ke skupině těch nejdůležitějších lidských práv, jež jsou nezrušitelná, nezadatelná a nezczitelná. Způsob, jakým se v plánované ekonomice prosazovaly zájmy socialistických organizací a lidových spotřebních družstev na úkor individuálního osobního vlastnictví, je nutno brát v úvahu při hodnocení, zda v té době a na daném místě vůbec můžeme počítat se svobodně činěným aktem věnování nemovitosti nebo její části veřejnému užívání. Je obecně známo, že zvláště v malých obcích bylo stírání rozdílů mezi jednotlivými formami vlastnictví nebo mezi správou, užíváním či vlastnictvím jako výlučným právním panstvím nad věcí vcelku běžnou a rozšířenou praxí a s tím souviselo i značně pokřivené vnímání obsahu vlastnického práva samotnými oprávněnými.
33. Závěr o automatickém přechodu souhlasu na právní nástupce nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ vlastníků, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od obce v restituci. „V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku.“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Podstata tohoto závěru Ústavního soudu netkví pouze v prostém faktu formálního vrácení majetku v restituci, ale v tom, že nelze spravedlivě požadovat po vlastníkově pozemku, jemuž byl majetek vydán v restituci, aby proti své vůli a bez jakékoliv náhrady snášel omezení svého vlastnického práva dané obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, k němuž byl udělen souhlas (ať již kýmkoliv) v době, kdy byl tento pozemek

protiprávně odňat tomuto vlastníkovi či jeho právním předchůdcům (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204).

34. V posuzovaném případě podle názoru soudu nelze hledět ke způsobu užívání prostoru vymezeného předmětnými pozemky žalobců před rokem 1991, kdy teprve byl napraven v souladu se zákonem č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, stav, jenž zákon označuje jako majetkovou křivdu. Do té doby spravovaly předmětné nemovitosti socialistické organizace, jejichž přístup k otázce veřejného užívání tehdy zestátněných pozemků, jak zdůraznil Ústavní soud ve shora citovaném nálezu, byl jistě velmi odlišný od postojů soukromého vlastníka v demokratických poměrech. Bylo by ostatně absurdní, aby Místní národní výbor v B. v postavení vlastníka zestátněných nemovitých věcí, který sám dal také k zestátnění podnět, následně projevoval kvalifikovaný nesouhlas s jejich veřejným užíváním, když předtím na nich Okresní národní výbor v K. jako investor vybudoval prodejnu a panelový příjezd a strpěl trvalé bezplatné užívání prodejny lidovým spotřebním družstvem. O svobodném věnování nemovitosti vlastníkem pro účely veřejného užívání nemůže být v době od roku 1960 (reálně spíše od roku 1957, kdy majitel hostinec pronajal lidovému spotřebnímu družstvu) řeč. V době předcházející zjevně nešlo o veřejné prostranství, nýbrž o soukromý dvůr, který podle vyjádření J. N. sloužil nanejvýš dopravě ledu do sklepa hostince v zadní části a dopravě či uskladnění pivních sudů.
35. Založil-li žalovaný svůj závěr o prokázaném konkludentním souhlasu s veřejným obecným užíváním účelové pozemní komunikace na souhlasu vlastníka zestátněných nemovitých věcí, k němuž mělo dojít již v roce 1966, vyšel z nesprávného právního názoru. V důsledku toho pak žalovaný nezjišťoval postoje dalších vlastníků, ačkoli až jejich postoj je pro posouzení věci podstatný.
36. Vedle uvedených historických souvislostí je pak podstatná i změna okolností, jež podle názoru soudu hraje klíčovou roli v posouzení vzniklého právního stavu. V době výstavby a dokončení rodinného domu žalobců již prostor komunikace rozhodně nebyl průchozí (do ulice Z. ani jiné), nejpozději v této době již byl buď obestavěn, nebo oplocen a začal plnit naléhavou komunikační potřebu žalobců (vedle toho z části plnil komunikační potřebu prodejny, byla-li v provozu). A právě stavba rodinného domu žalobců a doložitelné fyzické uzavření prostoru jsou nové skutečnosti, jež proměnily dosavadní komunikační potřeby a také zájmy zúčastněných vlastníků.
37. Z důvodů právě uvedených nepovažuje soud za podstatný pro závěr o udělení souhlasu zápis ze schůze Místního národního výboru v B. konané dne 15. 10. 1990, který ostatně není autentickým prohlášením žalobců, nýbrž je stylizován zapisovatelem, včetně výrazu „veřejné prostranství“, a jeho smyslem je popsat dohodu o nepodstatných technických: žalobce odstraní provizorní oplocení a zbylý stavební materiál a předseda Místního národního výboru zajistí úpravu příjezdové cesty. Z textu zápisu i seznamu zúčastněných osob je ovšem zřejmé, že se jedná o přístup pouze k novostavbě žalobců č. p. X, nikoli o obsluhu jiných nemovitostí z této cesty. Dále je třeba opět připomenout, že v té době byli žalobci pouze uživateli stavebního pozemku a zahrady a vlastnická práva k pozemkům, po nichž vedla přístupová cesta, vykonávala obec B. (k vydání původním vlastníkům došlo až o rok později).
38. Po faktickém navrácení odňatého majetku do rukou restituentů (C.) nejsou o postojích tehdejších vlastníků ze spisu patrné žádné relevantní poznatky. Až z vyjádření manželů V.

a R. M., kteří od rodiny C. koupili budovu bývalé hospody s přilehlými pozemky [včetně pozemku parc. č. X (dnes parc. č. X), který nabyli v roce 2000], pak plyne, že pozemky parc. č. X a X v uvedené době nikdy nesloužily jako veřejně přístupná komunikace. Oba pozemky byly po vzájemné dohodě využívány pouze manžely M. a žalobci, a to pro odstavování vozidel pana M. a pro průjezd k domu žalobců. Pozemky byly označeny tabulkou „Nepovoleným vstup zakázán“, později tabulkou „Soukromý pozemek, vstup zakázán“. Vjezd na pozemky nebyl omezen závorou, neboť by toto řešení bylo obtížně technicky realizovatelné a rovněž by závora komplikovala vjezd vozidel zásobujících prodejnu Jednoty, s níž měli žalobci rovněž uzavřenou dohodu o užívání pozemku parc. č. X. K otázce dohody žalobců s provozovatelem prodejny je pak k dispozici prohlášení L. V., vedoucí prodejny v letech 2014-2016, v němž uvedla, že k vjezdu zásobování byl dán souhlas žalobců, na což byla upozorněna předchozím vedením prodejny. K bočnímu vchodu bylo zaváženo rozměrnější zboží. Zákazníci do prodejny vstupovali hlavním vchodem, kudy bylo uskutečňováno také zásobování drobnějšími dodávkami. I zákazníci vždy respektovali skutečnost, že panelová cesta je ve vlastnictví žalobců, a svá vozidla parkovali na ulici D.. K užívání objektu prodejny se vyjádřili také statutární zástupci posledního provozovatele prodejny s tím, že majitel cesty proti užívání cesty nikdy nic aktivně nenamítal, vyjma situací, kdy tato cesta byla zablokována zaparkovaným automobilem. Mezi ním a provozovatelem nebyla uzavřena žádná smlouva.

39. Na základě uvedených skutečností nelze mít za prokázané, že vlastníci pozemků parc. č. X a X v minulosti dali souhlas s obecným (veřejným) užíváním pozemní komunikace. Manželé M. plně potvrdili verzi žalobců o tom, že uvedené pozemky využívali pouze oni, a to po vzájemné dohodě. Není pak důvod nevěřit žalobcům a L. V., že existovala ústní dohoda o vjezdu zásobování, nicméně i kdyby žádná výslovná dohoda nikdy učiněna nebyla, je třeba připomenout, že i výprosa může vzniknout konkludentním způsobem, neboť vzniká nejen tím, že vlastník pozemku udělí jinému svolení, aby přes jeho pozemek procházel nebo projížděl, nýbrž i tak, že takové jednání strpí, nijak mu nebrání (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2230/2007).
40. Žalobci také doložili, že vlastník hostince (ing. V. D.), který tuto budovu odkoupil od manželů M. a v roce 2013 ji rozsáhle rekonstruoval, se v témže roce snažil sjednat přístup přes pozemky žalobců soukromoprávní cestou a předložil jim návrh smlouvy o úplatném zřízení věcného břemene (práva přístupu), kterou žalobci neakceptovali. Tato skutečnost naznačuje, že vlastník hostince nepovažoval komunikaci za veřejně přístupnou, za předmět veřejného užívání, neboť pokládal za potřebné žádat o dovolení k přístupu vlastníka cesty, což nepřímou ukazuje spíše na existenci výprosy, resp. na vnímání cesty jako statku neveřejného.
41. Kritériem k rozlišení mezi souhlasem s veřejným užíváním pozemní komunikace a výprosou je okruh osob, které pozemek užívají, resp. mají svolení ho užívat. Zatímco z výprosy jsou oprávněny individuálně určené osoby, veřejné užívání pozemní komunikace svědčí neurčitému okruhu osob (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 As 9/2013 – 41, rozsudek ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 – 14, nebo rozsudek ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016 – 54). Právě uvedené vymezení definuje ovšem pouze obě krajní polohy, tj. na jedné straně pouze individualizované osoby, na straně druhé „všichni“. Rozhraničení mezi výprosou a veřejným užíváním tudíž nevede po linii „jmenovitě určený okruh oprávněných osob –

neurčitě vymezený okruh oprávněných osob“, neboť je třeba zohlednit, že i v rámci výprosy, není-li ujednáno jinak, může držitel práva užívat věc, které je předmětem výprosy a které může být kdykoliv odvoláno, umožnit jeho výkon třetí osobě. K tomu lze odkázat na judikaturu týkající se užívání věcných břemen *in personam*, jež mají obdobný obsah (oprávnění konkrétní osoby užívat věc), třetími osobami, reprezentovanou např. rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 25. 7. 2006, sp. zn. 22 Cdo 973/2005, podle něhož *„přísluší-li osobě oprávněné z věcného břemene - vlastníku nemovitosti právo, které mu zajišťuje přístup k této nemovitosti, přičemž může jít jak o chůzi tak jízdu po zatíženém pozemku, pak od této oprávněné osoby odvozují právo užívat zatížený pozemek k chůzi a jízdě ty osoby, které tak činí v souvislosti s hospodářským účelem, ke kterému sloužila panující nemovitost v době zřízení věcného břemene (bydlení vlastníka, pronájem bytů, podnikání, ale též návštěvy v obvyklém rozsahu), pokud se účastníci smlouvy o jeho zřízení nedohodli jinak.“* (dále viz též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 22 Cdo 328/2005). Platí tedy, že svědčí-li právo z výprosy podnikateli, lze od jeho oprávnění odvodit též právo jeho zaměstnanců, dodavatelů a zákazníků přiměřeným způsobem zatížený pozemek rovněž užít, pokud se účastníci nedohodnou jinak.

42. Soud tedy shrnuje, že na základě důkazů doposud provedených ve správním řízení nelze dovodit, že by vlastník předmětných pozemků kdy udělil souhlas s jeho užíváním veřejností. Žalobní bod je tedy důvodný. Žalovaný se měl zabývat a vypořádat s otázkou, zda zjištěný skutkový stav neměl být právně posouzen jako výprosa, popř. jiný podobný soukromoprávní institut, se všemi důsledky z toho vyplývajících. V řízení o určení právního vztahu je třeba spolehlivě vyloučit možnost, že stav věcí v rozhodné době (tj. od roku 1991 do doby vydání rozhodnutí) odpovídá daleko spíše než veřejnému statku interpretační variantě svědčící ve prospěch menšího omezení práv vlastníka cesty. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že *„zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“* (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, s. 251).

Nesprávné posouzení komunikační potřeby

43. Žalobci dále namítají, že není splněn čtvrtý znak veřejně přístupné účelové komunikace, tj. nenahraditelná komunikační potřeba, neboť existuje a vždy existoval alternativní (spíše však hlavní) přístup jak k prodejně, tak k hostinci. Hlavní vstup do hostince je řešen přímo ze silnice, odkud zvláštním vchodem probíhá zásobování. Jde-li o přístup k zadní zahrádce s posezením, žalobci s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, argumentují, že otázka pohodlnějšího (přímého) přístupu k zahrádce není otázkou komunikační nezbytnosti a nemůže být řešena na úkor vlastnického práva žalobců. Hlavní přístup k prodejně je veden ze silnice a přístupového pozemku parc. č. X ve vlastnictví obce, na němž byly vybudovány přístupové chodníky. Zásobování je možné bez jakýchkoli dalších nákladů přes pozemek č. X. Momentálně navíc komunikační potřeba neexistuje, prodejna je uzavřena, plánuje se její přestavba.
44. Žalovaný uvedl, že žalobci nenavrhli žádný důkaz, jenž by vyvracel zjištění magistrátu o nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřebě. Pokud žalobci argumentují přístupem, opomíjejí příjezd, tedy užívání silničními a jinými vozidly. Ze zaměření skutečného stavu ze dne 5. 11. 2016 (příloha žádosti o určení právního vztahu) je patrné, že ze silnice nelze „zepředu“ zajet vozidlem kvůli záhonu se zelení, malé šířce chodníků, obrubníkům atd.

Prodejna ani hostinec nemají stejně kvalitní alternativu ke vstupu vedoucímu z pozemků parc. č. Xa X.

45. Obec B. stanovisko žalobců zpochybnila s tím, že žalobci jakoby neznali místní poměry a stavebně-technické řešení dotčených budov, jelikož opravdu není možné obsluhovat prodejnu přímo z chodníku a neexistuje žádná rozumná alternativa k využívání komunikace na pozemcích žalobců.
46. Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, č. 2370/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí upřesnil, že *„aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu).“*
47. Požadavek nezbytné komunikační potřeby se tedy stal neopominutelným požadavkem. Aby bylo možno uzavřít, že cesta v konkrétním případě není veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť existuje alternativní cesta, musí tato alternativní cesta navíc dosahovat určitých kvalit: být dostupná pro veřejnost, být způsobilá k užívání, nebýt ve srovnání s původní trasou nepřiměřeně delší a umožňovat rozumné napojení nemovitostí na tuto alternativní komunikaci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, 5 As 3/2009 – 76, dále též rozsudek ze dne 10. 8. 2016, čj. 6 As 19/2016 – 24). Ústavní soud nicméně ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dospěl k závěru, že *„otázka technického řešení alternativního vstupu [...], jeho vhodnosti či menší „pohodlnosti“ [...] není otázkou komunikační nezbytnosti, a nemůže být tedy řešena na úkor vlastnického práva“*.
48. Správní orgány se existencí vhodné a použitelné komunikační alternativy k přístupu a příjezdu z dotčených pozemků ve vlastnictví žalobců zabývaly a dospěly k závěru, že v dané lokalitě takové alternativy není, neboť majitele nemovitostí (prodejny č. p. X a víceúčelové budovy č. p. X) nelze nutit, aby vynakládali nepřiměřené prostředky na úpravu svých budov.
49. Soud se s tímto hodnocením neztotožňuje. Obě budovy se nacházejí na ulici D. a obě mají do této ulice situován přední vchod. Pokud jde o prodejnu, je nesporné, že ta byla od počátku svého provozu (1967) zásobována bočním vchodem, který je k tomu uzpůsoben, stejně jako tomu patrně bude u vnitřních prostor prodejny, přičemž takové řešení rovněž nijak nenarušovalo plynulost silničního provozu v ulici D., kde by jinak muselo zásobovací vozidlo stát. Tím však není vyloučena možnost prodejny zásobovat i jinak, a to přímo z ulice D.. Před prodejnou se navíc nachází širší pás zeleně, který i jen po menších úpravách může sloužit jako odstavná plocha pro zásobovací vozy. Takové zásobování sice

nebude po všech stránkách zcela komfortní, nicméně je bez dalšího možné. V případě víceúčelové budovy č. p. X pak platí totéž. I tato budova je zcela dostupná z ulice D., odkud mohou být zásobovány i její provozovny (lékárna a hostinec). Pokud jde o přístup k zadní terase hostince (zahrádce), je třeba konstatovat, že to je prostor, který s sebou nepřináší nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu a tedy relevantní důvod pro omezení vlastnického práva žalobců, neboť zahrádka je přístupná skrze vnitřní prostory hostince a toto řešení není v podobných restauračních zařízeních nijak neobvyklé. Nezastřešená terasa je z povahy věci sezónní záležitostí a hosté mohou být snadno navigováni obsluhou nebo vývěskami. Přístup k zadní části, kde se nacházejí vrata, tak svědčí jen vlastníkově v rámci soukromé komunikační potřeby, kdy již nelze hovořit o veřejném zájmu.

50. Jelikož existuje bezpečná komunikační alternativa ke komunikaci na pozemku parc. č. X a č. X, a to jak ve vztahu k prodejně, tak ve vztahu k víceúčelové budově hostince, soud vyhodnotil příslušný žalobní bod jako důvodný.

Nesprávné zahrnutí pozemku parc. č. X do výroku rozhodnutí

51. Žalobci rovněž namítají, že pozemek parc. č. X je situován tak, že pro zajištění přístupu k prodejně ani k zahrádce hostince není nutný, tudíž byl do výroku rozhodnutí zahrnut bezpředmětně. Tento pozemek se nenachází v trase přístupu k bočnímu vchodu prodejny, jímž argumentuje magistrát.
52. Žalovaný k tomu uvedl, že podle katastrální mapy je patrné, že v nejširším místě mezi pozemkem parc. č. X (objekt prodejny) a pozemkem parc. č. X je vzdálenost pouze 2,1 metru, která se však zmenšuje na vzdálenost pouhých 1,6 metru. Z hlediska přístupu a příjezdu musel být tento pozemek v části nutné pro příjezd zásobování zahrnut do deklarace existující komunikace. Konkrétní rozsah může být předmětem dalšího řízení.
53. Soud v první řadě konstatuje, že s ohledem na to, že v řízení nebyl prokázán souhlas vlastníka s obecným užíváním předmětných pozemků a že nebyla prokázána nezbytná komunikační potřeba, a to jak ve vztahu k pozemku parc. č. X, tak pozemku parc. č. X, nepovažuje za potřebné se tímto žalobním bodem blíže věcně zabývat. Pouhým nahlédnutím do fotografické a katastrální dokumentace je však zřejmé, že pro přístup a příjezd k bočnímu vchodu prodejny není pozemku parc. č. X s ohledem na jeho umístění vůbec zapotřebí a současně nikdo v průběhu řízení netvrdil, že by zásobování vozidly probíhalo též přes jednoduchý zadní vchod kolny (která ani není zakreslena v katastrální mapě). Měl-li správní orgán na mysli nějaký jiný důvod obsluhy prodejny, např. vykládku uhlí v prostoru před kolnou, měl jej výslovně uvést v rámci odůvodnění nutné komunikační potřeby. Na první pohled tak skutečně není zřejmé, z jakého důvodu byla existence zejména čtvrtého znaku veřejně užívané komunikace (nutné komunikační potřeby) dovozována též ve vztahu k pozemku parc. č. X, který ústí toliko do zahrady rodinného domu žalobců.

Neurčitost výroku rozhodnutí magistrátu

54. Žalobci namítají, že z výroku prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, v jakém rozsahu jsou pozemky žalobců veřejně přístupné. Žalobci zpochybňují využitelnost žalovaným předestřenému postupu podle § 142 odst. 1 správního řádu, neboť již přezkoumávané řízení bylo řízením „upřesňujícím“ a rozhodnutí z něj vzešlé mělo jasně vymezit, v jakých místech dotčených pozemků veřejná komunikace prochází, kde je její začátek a konec, a

jaké pozemky obsluhuje. Žalovaným citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2012, č. j. 7 As 47/2012, vycházelo z jiných skutkových okolností a týkalo se neveřejné komunikace v uzavřeném areálu zemědělského družstva.

55. Žalovaný z konstantní judikatury dovodil, že v řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu jde pouze o určení, zda se na konkrétním pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, jejímž znakem je mj. patrnost v terénu. Teprve poté lze přistoupit k jejímu konkrétnímu vytýčení, např. geometrickým plánem. Proto i výrok podle § 142 správního řádu může být přiměřeně nekonkrétní ve smyslu přesného popisu skutečného umístění deklarované komunikace.
56. Podle soudu výrok rozhodnutí magistrátu nevykazuje žalobci tvrzenou vadu a je v dostatečné míře určitý a srozumitelný. Způsob, jakým je deklarovaná komunikace popsána (tj. označením konstrukce povrchu a přibližnými údaji o délce a šířce komunikace v metrech), lze akceptovat, jelikož podaný popis charakterizuje účelovou komunikaci způsobem, jenž vylučuje záměnu s jinou komunikací. Předmětem řízení o určení právního vztahu není technické zaměření komunikace, nýbrž dokazování směřuje k existenci komunikace v obecném užívání kdekoli na daných pozemcích. Rozhodnutí magistrátu jednoznačně identifikuje nejen předmětné pozemky, ale i jejich část, po které má procházet účelová komunikace. Soud tento žalobní bod nepovažuje za důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. Soud shrnuje, že rozhodnutí žalovaného trpí vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť jeho závěr o tom, že vlastníci předmětných pozemků (resp. jejich právní předchůdci) udělili souhlas s užíváním předmětného pozemku veřejností, nemá oporu v doposud provedených důkazech. Rozhodnutí žalovaného je dále nezákonné ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., neboť závěr žalovaného o existenci nezbytné komunikační potřebě je nesprávný.
58. Soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud rozhodl o vrácení věci žalovanému. Soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. nezrušil rozhodnutí magistrátu, které napadenému rozhodnutí předcházelo, a to s ohledem na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, podle nichž zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Soud současně žalovaného upozorňuje na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59, ze kterého plyne, že jestliže silniční správní úřad v řízení o žádosti na určení existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích dospěje k závěru, že nejsou splněny podmínky pro určení existence takové komunikace, je oprávněn přímo výrokem rozhodnutí deklarovat její neexistenci a nikoliv toliko žádost zamítnout.
59. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
60. O náhradě nákladů řízení ve vztahu k účastníkům řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšným žalobcům soud přiznal náhradu nákladů řízení. Společné

náklady žalobců zahrnují náklady na zastoupení advokátkou, které tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada DPH, neboť zástupkyně žalobců je plátkyní DPH. Odměna za zastupování dvou účastníků za tři úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení a dvě písemné podání soudu (žaloba a replika) – § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 12 odst. 4, § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)] činí 14 880 Kč. Náhrada hotových výdajů činí za 3 úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) celkem 900 Kč. Náhrada DPH z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů činí 21 % z 15 780 Kč, tj. 3 313,80 Kč. Náklady na zastoupení advokátem tak činí celkem 19 093,80 Kč, na každého ze žalobců připadá částka 9546,90 Kč. Každý ze žalobců dále vynaložil soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč podle položky 18 bodu 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků a soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč podle položky 20 sazebníku soudních poplatků. Každý ze žalobců tak má právo na náhradu nákladů ve výši 13 546,90 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit 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 zástupkyně žalobců, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

61. Osobám zúčastněným na řízení mohou podle § 60 odst. 5 s. ř. s. vzniknout náklady řízení jen v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Jelikož soud v tomto soudním řízení správním osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejblíže 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 je 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 15. dubna 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu