



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobce: J. T.
bytem
zastoupený advokátem JUDr. Milošem Jirmanem
sídlem Nádražní 600/21, 591 01 Žďár nad Sázavou

proti
žalovanému: Krajský úřad Kraje Vysočina
sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2016, č. j. KUJI 1479/2016, ODSH 1354/2015 - Ko/Odv,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V projednávané věci jde o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace v k. ú. H.. Obecní úřad města H. rozhodnutím ze dne 12. 10. 2015, č. j. 1/2014 – 2, zamítl žádost o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. X a X v k. ú. H. dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve spojení s § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl.

II. Shrnutí obsahu žaloby

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou. Uvedl, že byl zkrácen na svých právech a že došlo k porušení interpretačních pravidel vyplývajících z ustálené soudní praxe Nejvyššího správního a Ústavního soudu. To mělo za následek nezákonnost rozhodnutí.
3. Žalovaný pochybil, dospěl-li k závěru, že nebyl prokázán souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty na pozemcích p. č. X a X v k. ú. H., a nezabýval se dalšími znaky veřejně přístupné účelové komunikace.
4. Žalobce tvrdí, že příslušná část pozemku se stává veřejně přístupnou komunikací bez dalšího splněním podmínek vyplývajících z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, bez nutnosti činit další právní jednání. První podmínkou je plnění účelu dle zákona o pozemních komunikacích, druhou stálost a patrnost v terénu, třetí podmínkou je souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty veřejností a poslední podmínkou nutná komunikační potřeba. Třetí podmínka podle správních orgánů nebyla splněna. Naplněním první, druhé a čtvrté podmínky se správní orgány nezabývaly.
5. K plnění účelu dle zákona o pozemních komunikacích žalobce uvedl, že předmětná cesta slouží ke spojení zemědělských pozemků s ostatními pozemními komunikacemi, jakož i k jejich obhospodařování, jak to předpokládá § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
6. Ke stálosti a patrnosti v terénu zmínil, že stálost i patrnost vyplývají z katastrální mapy, jakož i z veřejně přístupných mapových podkladů prostřednictvím internetu; cesta je jednoznačně rozpoznatelná. To v průběhu řízení potvrdil i její vlastník, společnost N. s. r. o., který uvedl, že cesta je opatřena živičným povrchem.
7. K nutné komunikační potřebě žalobce dodal, že jiný přístup k zemědělským pozemkům různých vlastníků, včetně pozemků ve vlastnictví žalobce, neexistuje.
8. Žalovaný se zabýval pouze naplněním třetí podmínky, a to souhlasem vlastníka s užíváním komunikace veřejností. Dospěl k závěru, že souhlas nebyl dán. S tímto závěrem žalobce nesouhlasí. Předmětná komunikace protíná oplocený a uzavřený areál škrobárny ve vlastnictví N.. Na základě svědeckých výpovědí dřívějších vlastníků areálu tomu tak bylo i v roce 2001, kdy nabyt vlastnícké právo k předmětnému areálu právní předchůdce N. (společnost A. R. S. s. r. o.). Správní orgán odkázal žalobce na možnost ochrany prostřednictvím soukromoprávních institutů. S tím se však žalobce neztotožňuje a tvrdí, že před tím, než areál nabyt N., byla cesta přístupná všem, kteří ji k naplnění účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích potřebovali. Ve 30. letech minulého století

areál nebyl oplocen, nicméně byla zřízena služebnost jízdy a chůze k některým ze zemědělských a lesních pozemků. K oplocení došlo v 70. letech minulého století. V době právního předchůdce společnosti N. byly brány uzamykány, ale klíče byly přístupny všem, kdo cestu ke svým pozemkům potřebovali, příp. brány zůstávaly otevřené. V tomto směru tedy osoby, kterým cesta sloužila k naplnění účelu vyplývajícího ze zákona o pozemních komunikacích, nebyly při průchodu areálem nikterak omezovány. Průjezd se stal nemožným až za současného vlastníka areálu, přičemž v současnosti je umožněn pouze některým uživatelům zemědělských pozemků Zemědělské družstvo vlastníků H. („ZDV H.“), a to na základě smlouvy ze dne 1. 6. 2015.

9. Účel cesty nemůže být zpochybňován existencí oplocení areálu, neboť uzavřenost určitého prostoru je třeba chápat z hlediska možnosti přístupu po části pozemku tvořícího cestu. Žalobce je přesvědčen, že vlastníci zemědělských pozemků musí mít možnost přístupu a příjezdu ke svým pozemkům, tak jak tomu bylo od doby, kdy v rámci přidělového řízení v poválečném období své pozemky nabyli. Možnost přístupu a příjezdu musí mít deklarovanou i do budoucna, jinak by se mohli dostat do neřešitelné situace.
10. S ohledem na shora uvedené žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na znaky veřejně přístupné účelové komunikace vyplývající z judikatury Nejvyššího správního a Ústavního soudu. Konstatoval, že má za prokázané, že není splněna třetí podmínka, tedy souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním cesty veřejností. Z důvodu, že pro prohlášení cesty za veřejně přístupnou účelovou komunikaci je potřeba splnění všech čtyř podmínek, nezabýval se žalovaný při nesplnění jednoho znaku naplněním znaků ostatních.
12. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

13. Napadené rozhodnutí žalovaného přezkoumal krajský soud v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
14. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
15. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
16. V projednávané věci je stěžejní posoudit, zda byly splněny podmínky pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Soud proto nejprve shrnuje podmínky stanovené zákonem a judikaturou pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace [srov. bod IV. A) rozsudku], a poté se zabývá jejich naplněním v projednávaném případě [srov. bod IV. B) rozsudku].

IV. A) Deklarace veřejně přístupné účelové komunikace

17. Při posuzování žádosti o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace vychází správní orgány ze zákona o pozemních komunikacích, jakož i z judikatury, která poměrně stručnou úpravu obsaženou v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích dotváří

(např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-52, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 5 As 140/2014-53, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

18. Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací v ustanovení § 2 odst. 1, které vymezuje pozemní komunikace jako dopravní cesty určené k užití silničními nebo jinými vozidly a chodci. Pozemní komunikace jsou dle § 2 odst. 2 téhož zákona členěny do 4 kategorií a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů na rozdíl od silnic a dálnic, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva.
19. Dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je veřejně přístupnou účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží k potřebě vlastníka nebo provozovatele prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2).
20. Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace má charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, pokud naplňuje zákonem vymezené pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích. Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64.)
21. Výkladem § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se v minulosti opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud. V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absduje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a pak nelze hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 – 105).
22. Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních

komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, nebo ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99).

23. Kromě náležitostí vyplývajících z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, bude tedy veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr plyne jak z judikatury civilních, tak správních soudů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64, nebo ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 48, dále rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, nebo ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, případně nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Citovaná judikatura navazuje na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu, který dovodil, že *„[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby“* (Boh A 10017/32).
24. Souhlas vlastníka může být výslovný či konkludentní. Jestliže ale vlastník souhlasí se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace, pak jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným jednáním vlastníka, jenž takový souhlas udělil. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Tento souhlas je závazný i pro budoucí vlastníky pozemku (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005) s výjimkou toho, kdy dochází k převodu mezi soukromými subjekty z veřejnoprávních korporací – zde souhlas presumován být nemůže (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66). V případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání.
25. Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace mimo podmínky plynoucí ze zákona je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06) se totiž z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. 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...“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251). Vedle nezbytné komunikační potřeby stanovila judikatura též podmínku dlouhodobého užívání pozemku, jakožto veřejné komunikace (*„Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastnickovým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou“*; srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož *„okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou“* (Boh. A 10130/32).

IV. B) Naplnění podmínek pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace

26. Soud při naplnění podmínek pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace v projednávaném případě vycházel ze skutkového stavu zjištěného ve správním řízení.
27. Žádostí ze dne 25. 3. 2014 se šest vlastníků pozemků parc. č. X, X, X, X, X a X, zapsaných v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Vysočinu, Katastrální pracoviště Žďár nad Sázavou, k. ú. H., domáhalo u Obecního úřadu H. deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X a části pozemku parc. č. X, jejichž vlastníkem je společnost N. s. r. o. Žadatelé v žádosti uváděli: *„Tato komunikace slouží jako jediná přístupová a příjezdová cesta k předmětným pozemkům za účelem jejich obhospodařování s tím, že ze strany vlastníka není veřejné užívání této komunikace umožněno, resp. je omezeno oplacením a umístěním uzavřených bran, přičemž každý z uživatelů komunikace je nucen vyžádat si u vlastníka jejich otevření.“*
28. Společnost N. v průběhu správního řízení přípisem ze dne 21. 1. 2015 sdělila, že cesta procházející přes areál patřící společnosti není veřejně přístupná. *„Vzhledem k charakteru výroby, kterou [N.] provozuje, nepřípadá v úvahu z pohledu BOZP a ochrany lidského zdraví, aby se třetí – nepovolané, neoprávněné a neproškolené osoby volně pohybovaly v areálu firmy. Silně frekventovaný pohyb manipulační a dopravní mechanizace se vstupní surovinou a výstupním – finálním produktem by mohl ohrožovat zdraví volně pohybující se osoby a majetek společnosti. Majetek společnosti (...) je komplexně chráněn EZS systémem. Vstup jakékoliv osoby vyvolá poplach, který je ihned fyzicky zmonitorován a zkontrolován“* (viz č. l. 13 správního spisu).
29. Pozemky, k nimž je nutné dle žádosti o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace zajistit přístup, obhospodařuje na základě pachtovní smlouvy ZDV H.. Z jeho vyjádření v průběhu správního řízení plyne, že do konce roku 2014 mělo družstvo zajištěno průjezd k propachtovaným pozemkům na základě souhlasu N.. V roce 2015 byl přístup k pozemkům přes areál nejprve znemožněn, nicméně dne 1. 6. 2015 byla mezi N. a ZDV H. uzavřena smlouva o průjezdu přes areál (viz č. l. 16 a 28 správního spisu) a průjezd je družstvu umožněn.
30. Žalobce je dále vlastníkem pozemku parc. č. X, který není pronajat ZDV H., proto žádá o zajištění přístupu ke zmíněnému pozemku po zmíněné pozemní komunikaci. To mu společností N. nebylo umožněno s odkazem na rizika vyplývající z výrobního procesu (viz ústní jednání ze dne 22. 6. 2015 (č. l. 28 správního spisu).

31. V průběhu správního řízení bylo dále doloženo, že předchozí vlastník areálu A.R. S. s. r. o. zakoupil objekt (areál škrobárny) v roce 2001 včetně oplocení, které bylo zřízeno již v roce 1975 (č. l 30 správního spisu).
32. V projednávané věci správní orgán I. stupně v rozhodnutí ze dne 12. 10. 2015 uzavřel, že *„na pozemcích p. č. X a X (část) v k. ú. H. se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ale účelová komunikace v uzavřeném prostoru dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, která slouží potřebě vlastníka (provozovatele) uzavřeného prostoru a není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru.“*
33. Žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu H. podal odvolání, v němž mimo jiné uváděl, že již v tržové smlouvě ze dne 4. 8. 1938 se právní předchůdce N. – Družstevní podniky pro zpracování brambor v H. – zavázal ke služebnosti chůze a jízdy k řadě zemědělských a lesních pozemků, k nimž předmětná cesta vedla. Byť se tato služebnost jako věcné právo zapsané v katastru nemovitostí nedochovala, existoval faktický stav respektující právo veřejného užívání až do současné doby, než aktuální vlastník N. příjezd a výjezd z areálu uzamkl. Obdobnou argumentaci obsahuje rovněž podaná žaloba.
34. Žalovaný závěry správního orgánu I. stupně v napadeném rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že uzavřenost areálu znamená, že *„v určitém prostoru dopravní režim určuje vlastník. Umožnění občasného průjezdu nevylučuje uzavřenost areálu. Toto je zřejmé i z chování vlastníků (nynějších i minulých), kteří zde umístili brány, a to zřejmě již v roce 1975 a následně tyto brány byly uzamykány a pouze vlastníci okolních nemovitostí měli k dispozici klíče, tedy byli tolerováni, ale celkově vlastníci areál jasně vymezili a dali tím najevo, že neakceptují obecné užívání.“* Žalovaný tak uzavřel, že se na předmětných pozemcích nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, neboť nebyl prokázán souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty širokou veřejností.
35. Soud hodnotil správnost závěrů žalovaného, že vlastník cesty nevyslovil svůj souhlas s obecným užíváním komunikace, a že tedy cestu nelze prohlásit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci.
36. Veřejnou cestou se pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání. Obecné užívání cesty širokou veřejností nelze bez dalšího dovodit u cest, které slouží kromě vlastníka pouze konkrétním osobám oprávněným k průchodu na základě smlouvy (obligace) nebo věcného břemene (srov. nálezn. sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 40, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS).
37. Ve správním řízení bylo prokázáno, že současný vlastník N. nesouhlasí s obecným užíváním cesty širokou veřejností. Na základě soukromoprávních ujednání umožňuje průchod a průjezd jen vybraným osobám, např. ZDV H. k zajištění přístupu na propachtované pozemky.
38. Vůli omezit okruh osob, kterým je umožněn průchod areálem a využití cesty, vyjádřil již právní předchůdce současného vlastníka N. oplocením objektu v 70. letech 20. století. Minimálně od této doby byl průchod areálem omezen na vlastníky přilehlých zemědělských a lesních pozemků, o čemž svědčí fakt, že klíče od bran areálu byly k dispozici toliko vlastníkům okolních nemovitostí. Již v 70. letech minulého století tedy byla cesta užívána jen úzkým a uzavřeným okruhem osob, nikoliv širokou veřejností.

Totéž platí i v současnosti, kdy brány oploceného areálu jsou uzamčeny a průchod areálem je řešen individuálně na základě soukromoprávních institutů. Např. ZDV H. má přístup k obhospodařovaným zemědělským pozemkům zajištěn dohodou s vlastníkem předmětné komunikace N. ze dne 1. 6. 2015. V současné době se tedy předmětná cesta nachází v uzavřeném areálu společnosti N. a nelze ji považovat za pozemní komunikaci veřejně přístupnou, ale za tzv. vnitřní účelovou komunikaci (srov. např. Černínová, M. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015).

39. Lze doplnit, že využívání cesty omezeným okruhem subjektů již ve 30. letech 20. stolení vyplývá i z vyjádření žalobce v podaném odvolání a rovněž ve správní žalobě. Žalobce uváděl, že již od roku 1938 byl přístup na předmětné pozemky zabezpečován formou služebnosti chůze a jízdy, tedy ryze soukromoprávními instituty svědčícími vlastníkům dotčených pozemků, nikoliv široké veřejnosti.
40. Skutečnosti zjištěné ve správním řízení podle soudu jasně prokazují, že předmětná cesta historicky nesloužila obecnému užívání širokou veřejností, ale že její užívání bylo na základě soukromoprávních ujednání povoleno uzavřenému okruhu osob (vlastníkům přilehlých nemovitostí) k zajištění přístupu na zemědělské či lesní pozemky. Stejný stav přetrvává i v současnosti, kdy současný vlastník využívání předmětné cesty třetím osobám zamezil uzamykáním výrobního areálu.
41. Soud uzavírá, že předmětná cesta již od nepaměti nebyla vlastníkem věnována obecnému užívání. Režim jejího užívání vlastníky přilehlých nemovitostí byl řešen individuálně na základě soukromoprávních ujednání či zřízením služebností. Veřejně přístupná účelová komunikace tedy na předmětných pozemcích nevznikla (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 – 95, *a contrario*). Námitka nesprávného posouzení této otázky žalovaným tak není důvodná.
42. Nebyl-li prokázán souhlas vlastníka s obecným užíváním předmětné komunikace, ztrácí jakéhokoli významu hodnotit naplnění dalších podmínek specifikovaných judikaturou pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 32/2012-42). Námitka, že se žalovaný naplněním ostatních podmínek nezabýval, proto není důvodná.
43. Soud dodává, že do jisté míry chápe rozhořčení žalobce, nicméně v řízení o předmětné žalobě nemůže být úspěšný. Veřejnoprávními instituty nelze průchod žalobci na jeho pozemky umožnit z důvodu nesouhlasu vlastníka cesty s jejím obecným užíváním. Žalobci tak lze doporučit zahájení vyjednání s vlastníkem areálu o umožnění individuálního přístupu k jeho pozemkům. Nebude-li úspěšný, lze jej odkázat toliko na možnost ochrany u soudů civilních.

V. Závěr a náklady řízení

44. Soud se tedy ztotožnil se závěrem správních orgánů, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace vyplývající z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a ze související judikatury. Žalobní námitky soud neshledal důvodné, proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
45. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 14. 5. 2018

v.r.

Mgr. Milan Procházka,

předseda senátu

Za správnost vyhotovení:

K. M.