



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Olgy Stránské a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci **žalobce: Z. H.**, bytem x, zastoupeného Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem Na Flusárně 168, Příbram, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti **osob zúčastněných na řízení: I) M. U.**, bytem X, **II) L. D.**, bytem X, **III) P. L.** a **IV) Bc. J. L. MBA**, oba bytem X, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2015, čj. 083819/2014/KUSK-DOP/HOL, sp. zn. SZ_083819/2014/KUSK,

t a k t o:

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2015, čj. 083819/2014/KUSK-DOP/HOL, sp. zn. SZ_083819/2014/KUSK, **se z r u š u j e a v ě c s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11.228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jiřího Kokeše, advokáta.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobou podanou ke zdejšímu soudu se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu L. (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 5. 2014, čj. LAZS/131/2013. Správní orgán I. stupně tímto rozhodnutím určil, že pozemky parc. č. x a x v k. ú. L. „*prochází veřejná účelová komunikace, tak jak je uvedeno v § 7 zákona č. 13/1997 Sb. ... a tento právní vztah trvá minimálně od roku 1976*“.

Žalobce v žalobě předně uvedl, že napadené rozhodnutí deklaruje existenci veřejné účelové komunikace na pozemcích v jeho vlastnictví, aniž by však k tomu byly splněny podmínky. Tím jsou nedůvodně omezena jeho vlastnická práva. Poukázal nejprve na to, že stavební úřad mu mlčky (na základě ohlášení) udělil souhlas se stavbou plotu, který bude oddělovat část jeho

pozemků parc. č. x a x od ostatních pozemků, přes které vede asfaltová cesta. Majitelé sousedních pozemků s uvedenou stavbou souhlasili, přičemž žalobce ohlásil stavbu oplocení již na konci roku 2011, zatímco osoby zúčastněné na řízení a další se obrátili na správní orgán I. stupně se žádostí

o určení charakteru dané komunikace až dne 2. 8. 2013. Žalobce je přesvědčen, že veřejná účelová komunikace prochází pouze částmi jeho shora označených pozemků, neboť jinak by nemohl získat povolení k oplocení, pokud by tím mělo dojít k zahrazení veřejné účelové komunikace. Žalobce souhlasí se žalovaným, že souhlas stavebního úřadu s realizací oplocení nenahrazuje stanovisko obecního úřadu jako příslušného silničního správního úřadu. Oproti žalovanému však nemá za to, že souhlas stavebního úřadu nemá pro posouzení daného případu význam. Stavební úřad totiž musí při své činnosti posuzovat, zda jsou případně navrhované stavby v souladu s právními předpisy a nezasahují do práv a oprávněných zájmů třetích osob. Žalobce v souladu se zásadou důvěry ve správnost rozhodování správních orgánů předpokládal, že stavební úřad před udělením souhlasu posoudil možné zásahy do práv a oprávněných zájmů třetích osob a žádné takové zásahy nezjistil. Žalobce tedy důvodně očekával, že se na sporných pozemcích veřejná účelová komunikace nenachází. Nedostatky v činnosti stavebního úřadu nemohou jít k tíži žalobce, který své pozemky oplotil v dobré víře. Žalobce v této souvislosti též namítl, že žalovaný ani správní orgán I. stupně dostatečným způsobem nezduvodnily, proč nerespektovaly rozhodnutí stavebního úřadu, který dal najevo, že stavbě oplocení nic nebrání. Napadené rozhodnutí nepřipustně zasahuje do jeho práv nabytých v dobré víře.

Žalobce dále nesouhlasí s tím, že veřejnou cestou se výše specifikované pozemky staly na základě konkludentního strpění předchozích vlastníků. Od chvíle, kdy se stal vlastníkem pozemků, vždy dával dostatečně určitě najevo, že tyto pozemky nikdy za veřejnou účelovou komunikaci nepovažoval. Proto je i zablokoval, aby nemohly být veřejně užívány jako komunikace, což plyne i z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Na základě takového jednání přitom není možné dovodit souhlas žalobce s užíváním pozemků jako veřejné účelové komunikace. Stejně tak nelze přihlížet ani k údajnému souhlasu předchozích vlastníků, neboť žalobce nabyl dané pozemky na základě kupních smluv od Lesů České republiky, s. p., jejichž veřejnoprávní charakter nezpochybňuje ani žalovaný. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 32/2012-42 v případech, kdy nedochází k převodu pozemků mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace, nelze přihlížet k souhlasu předchozího vlastníka. Obdobný názor vyjádřil rovněž Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06. Jelikož se pozemek stává veřejnou účelovou komunikací jeho věnováním obecnému užívání výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním, žalobce zřetelně projevil nesouhlas s takovým užíváním pozemků a k údajnému souhlasu Lesů České republiky jako veřejnoprávní korporace není možné přihlížet. Chybí tak jeden ze základních předpokladů pro určení, že se na daných pozemcích nachází veřejná účelová komunikace. Žalobce k tomu dále poznamenal, že žalovaný nepravdivě uvedl, že správní orgán I. stupně důkladně zkoumal, zda lze presumovat existenci souhlasu dřívějších vlastníků dotčených pozemků i okolnosti přechodu daného souhlasu na žalobce. V odůvodnění napadeného rozhodnutí ani v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně taková úvaha není.

Žalobce pak závěrem namítl, že nebyl splněn ani předpoklad existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Ačkoliv podle žalovaného v daném případě neexistuje jiná srovnatelná alternativa pro zajištění plnohodnotného komunikačního spojení nemovitostí ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení a dalších, podle žalobce existuje, přičemž nutnou komunikační potřebu mohou splňovat maximálně komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. x a x a pouze na částech pozemků parc. č. x a x. Části uvedených dvou pozemků tuto definici v žádném případě nemohou naplňovat, protože nejsou jedinou alternativou. K nemovitostem č.p. x a x se dá bez problémů dostat po komunikaci nacházející se na shora uvedených pozemcích mimo

výše zmíněné sporné části pozemků parc. č. x a x. Žalobce v této souvislosti poukázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 44/2011-99, podle něhož je nutné otázku nenahraditelnosti komunikační potřeby řešit již při rozhodnutí, zda jde o účelovou komunikaci. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí pouze uvedl, že místním šetřením bylo zjištěno, že se jedná o jedinou přístupovou cestu k výše označeným nemovitostem a žalovaný pak toto tvrzení převzal. Protože však existuje výše popsání alternativní spojení, správní orgány pochybily.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě předně poukázal na to, že žaloba má neodstranitelnou vadu spočívající v tom, že žalobce jako vedlejší účastníky opomněl uvést účastníky správního řízení. Žalovaný dále připomněl, že správní orgán I. stupně deklaroval existenci veřejně přístupné pozemní komunikace na označených pozemcích, neboť z písemných podání účastníků, dostupných listin i fotodokumentace bylo zřejmé, že tyto pozemky splňují znaky veřejně přístupné účelové komunikace a představují jediný přístup k nemovitostem č.p. x, x, x a x. Mezi účastníky je dále nesporné, že po veřejně přístupné komunikaci jezdili se souhlasem vlastníků od roku 1976 vlastníci uvedených nemovitostí. Žalovaný se neztotožnil s tvrzením žalobce, že vydáním konkludentního souhlasu s oplocením konkrétních pozemků zaniká veřejně přístupná účelová komunikace. Takový souhlas může způsobit pouze vadu rozhodnutí o povolení oplocení. Mimoto žalovaný poukázal na vyjádření původních vlastníků pozemků [osob zúčastněných I) a II)], kterým byly vydány, resp. nevydány pozemky veřejné komunikace. Ti uvedli, že pozemek parc. č. x jim nebyl vydán v restituci právě pro nutnou komunikační potřebu. Kromě toho popřeli udělení souhlasu žalobci s realizací oplocení. Podle vyjádření obce L. k odvolání žalobce se navíc podklady k oplocení předložené žalobcem vztahují k jinému řízení. Žalovaný mimoto zdůraznil, že žalobce opakovaně připustil, že se na jeho pozemcích parc. č. x a parc. č. x v k. ú. L. komunikace nachází. Žalobce nabyl pozemek parc. č. 1x v roce 2009 a parc. č. x v roce 2010. Do srpna roku 2013 byly tyto pozemky užívány jako veřejně přístupná komunikace se souhlasem žalobce. Předchozími vlastníky byli restituenti, kteří s užíváním pozemků jako komunikace souhlasili. K namítané nemožnosti vycházet z předchozího souhlasu veřejnoprávní korporace žalovaný uvedl, že žalobce judikaturu nepřesně interpretuje. Zmiňovaná rozhodnutí na projednávání případ nedopadají, protože se v nich jednalo o souhlas restituenta jako „původního“ vlastníka komunikace. Naopak v tomto případě pozemek parc. č. x, a po oddělení parc. č. x, nebyl v restituci vydán, a to výslovně proto, že slouží jako ničím nenahraditelná komunikační potřeba, a zůstal tak ve vlastnictví státu. Žalobce tedy získal vlastnické právo i s povinností respektovat původní účel tohoto pozemku. Podle žalovaného musí doznat větší ochrany vlastnické právo více vlastníků nemovitostí s nutnou komunikační potřebou, nabyté v minulosti v dobré víře, před ochranou nového vlastníka, který se mohl a měl seznámit, resp. je srozuměn, se stavem nově nabývaných nemovitostí. Mimoto žalobce od roku 2010, resp. 2009 do srpna 2013 neprojevil kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním pozemků, ač to opakovaně tvrdí bez navržení důkazů prokazujících toto jeho tvrzení. Žalovaný v této souvislosti poukázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 27/2009-66, podle kterého, pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, a naopak v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání. Podle žalovaného byly zjištěny všechny skutečnosti prokazující znaky veřejně přístupné účelové komunikace, včetně neexistence jiné alternativy spojení.

Osoby zúčastněné I) a II) k žalobě uvedly, že jsou majiteli pozemků parc. č. x a stavby č.p. x (v k. ú. L.), které byly vždy přístupné z veřejné komunikace II. třídy č. 174 a silnice III. třídy č. x přes původní parcelu x. Tento pozemek byl podle historického katastrálního plánu zemědělský dvůr, který sloužil jako manipulační plocha a komunikace k hospodářským a obytným budovám. Západní část dvora byla restituována a kupní smlouvou ze dne 18. 9. 2009 převedena na žalobce. Osoby zúčastněné k tomu zdůraznily, že v kupní smlouvě ze dne

18. 9. 2009 bylo uvedeno upozornění prodávajících, že převáděnou parcelu č. x používají vlastníci pozemků parc. č. x a st. x jako příjezd k veřejné komunikaci. Východní část bývalého dvora nebyla vrácena s tím, že musí sloužit jako veřejná komunikace a parkoviště k objektu, kde je umístěn obecní úřad.

Osoby zúčastněné III) a IV) jako majitelé nemovitosti č.p. x a pozemků parc. č. x, a x k žalobě uvedly, že k jejich pozemku je příjezdová cesta po pozemku parc. č. x a hlavně pozemku parc. č. x, přičemž neexistuje žádná jiná příjezdová cesta. Osoby zúčastněné dále poukázaly na to, že nepodepsaly žádný souhlas žalobci s oplocením pozemku, ale pouze souhlas s opravou jeho domu.

Ze správního spisu soud především v dané věci zjistil, že dne 2. 8. 2013 podaly osoby zúčastněné na řízení I) a II) společně s K. P., M. K. a M. S. žádost o vydání rozhodnutí ve věci určení charakteru účelové komunikace na „*soukromé pozemkové parcele č. x v k. ú. L.*“. Dne 19. 8. 2013 bylo na uvedených pozemcích provedeno místní šetření (úřední záznam čj. LAZS/131/2013). Správní orgán I. stupně pak vydal dne 22. 8. 2013 rozhodnutí čj. LAZS/131/2013, kterým určil, že shora označenými pozemky a navíc i pozemkem parc. č. x prochází veřejná účelová komunikace a tento právní vztah trvá minimálně od roku 1976. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 5. 8. 2013 odvolání, na základě něhož žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014 prvostupňové rozhodnutí zrušil s tím, že správní orgán I. stupně nedal možnost účastníkům vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a případně navrhnout další důkazy, stejně tak žalovaný shledal vady, pokud jde o náležitosti výrokové části rozhodnutí. V dalším průběhu řízení pak proběhlo opět místní šetření (protokol o místním ohledání ze dne 24. 3. 2014, čj. LAZS/131/2013) a správní orgán I. stupně následně oznámil účastníkům řízení ukončení správního řízení a poučil je o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014 pak správní orgán I. stupně opětovně rozhodl tak, že označenými pozemky prochází veřejná účelová komunikace, a tento právní vztah trvá minimálně od roku 1976. Danou komunikaci v odůvodnění rozhodnutí vymezil tak, že „*je tvořena asfaltovým povrchem, místy pouze vrstvou šetěrky na zpevněném podkladu. Hranici komunikace tvoří zdi obecního úřadu L. (č.p. x) na jedné straně a na druhé straně nepravidelný pás zeleně u oplocení které odděluje parc. č. x a x v k. ú. L. Další hranici tvoří budova bývalého obchodu a plot sběrného dvora. Dále hranici komunikace tvoří přímo hranice mezi parc. č. x a x v k. ú. L., ohraničení komunikace je provedeno před rodinnými domky obrubníky (místy zarostlé zelení) a následně pak zřetelnou cestou kolem oplocení parc. č. x v k. ú. L.. Předmětná komunikace se stáčí a na parc. č. x v k. ú. L. vyústí na komunikaci L. – K.*“. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 15. 5. 2014 odvolání, v němž argumentoval obdobně jako ve shora reprodukované žalobě. Žalovaný pak výše již označeným rozhodnutím napadeným nyní projednávanou žalobou odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Krajský soud v Praze na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných námitek, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

K podané žalobě soud předepisuje, že nepřehlédl argument žalovaného, podle něhož žaloba vykazuje neodstranitelnou vadu, neboť žalobce opomenul označit „vedlejší účastníky“ (účastníky správního řízení). K tomu lze uvést, že žalovaný se nemýlí v tom, že jednou z náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) je mimo jiné i označení osob zúčastněných na řízení, jsou-li žalobci známy [§ 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. V dané věci žalobce skutečně osoby zúčastněné (účastníky předchozího správního řízení) v žalobě neoznačil, přestože je zjevné, že mu tyto osoby známy jsou. Soud však již nesdílí názor žalovaného, že tato skutečnost představuje neodstranitelnou vadu žaloby. Jak totiž mimo jiné

plyne z § 34 odst. 2 s. ř. s., je povinností předsedy senátu vyrozumět o probíhajícím řízení a o jejich možném postavení v soudním řízení i osoby, které žalobce v žalobě takto výslovně neoznačí. Tuto povinnost přitom soud splnil i v projednávané věci, účastníky řízení před správními orgány o probíhajícím soudním řízení vyrozuměl a jako případné osoby zúčastněné na řízení je oslovil. Za těchto okolností nemůže mít opomenutí žalobce ve vztahu k této náležitosti žaloby pro danou věc a další průběh řízení před soudem jakýkoliv význam.

Žalobní body uplatněné žalobcem v projednávané věci se dají rozdělit do tří okruhů. Žalobce jednak namítá, že s ohledem na postup stavebního úřadu část pozemků, na nichž vede výše vymezená komunikace, oplotil v dobré víře, že se zde veřejná účelová komunikace nenachází. Zpochybňuje dále to, že by dal (byť konkludentní) souhlas s užíváním svých pozemků jako veřejně přístupné komunikace, přičemž nesprávně podle něj posoudily správní orgány i otázku údajného souhlasu předchozího vlastníka sporných pozemků. V neposlední řadě pak žalobce setrvává na tom, že byla v daném případě nesprávně posouzena i otázka nenahraditelné komunikační potřeby.

Relevantní právní úpravu v dané věci představuje § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 196/2012 Sb., podle něhož *„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 může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka“*. Účelovou komunikací ve smyslu citovaného ustanovení se přitom určitá cesta stává „samovolně“ ze zákona, a to v okamžiku, kdy splní všechny znaky, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanovují. Musí tedy jít 1) o stárou a v terénu patrnou dopravní cestu, která 2) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž 3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň 4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu. Jakmile jsou tyto čtyři podmínky kumulativně splněny, vzniká veřejně přístupná účelová komunikace, přičemž autoritativní deklarace takového stavu se lze v případě sporu domoci před silničním správním úřadem prostřednictvím tzv. deklaratorního řízení. Aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu přitom potvrdila, že splněny musí být vždy všechny shora uvedené podmínky, včetně nutné komunikační potřeby, bez ohledu na to, zda vlastník komunikace (jeho předchůdce) souhlasil s jejím veřejným užíváním (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 140/2014-85).

Ve vztahu k námitce, že stavební úřad udělil žalobci mlčky souhlas se stavbou plotu, který bude oddělovat část jeho pozemků parc. č. x a č. x od ostatních pozemků, majitelé sousedních pozemků se stavbou souhlasili a žalobce v důvěře ve správnost tohoto rozhodnutí předpokládal, že stavební úřad nezjistil možný zásah do práv třetích osob, je třeba předně v obecné rovině přisvědčit žalovanému v tom, že stavebnímu úřadu nepřísluší deklarace charakteru určité pozemní komunikace, neboť taková pravomoc svědčí pouze silničnímu správnímu úřadu. Na druhou stranu nicméně nelze vyloučit, že umístění či povolení určité stavby (či jiný úkon stavebního úřadu opravňující ji realizovat), která fakticky zamezuje užívání určité komunikace, nepochybně může mít v řízení o určení charakteru komunikace význam, a to i s ohledem na žalobcem zmiňované principy dobré víry stavebníka, ochrany jeho legitimního očekávání či presumpci správnosti správních aktů.

Krajský soud v Praze ve vztahu k dané sporné otázce předně neshledal důvodnou tu námitku žalobce, podle níž správní orgány dostatečným způsobem nezduvodnily, proč nerespektovaly rozhodnutí stavebního úřadu, který dal najevo, že stavbě oplocení nic nebrání. Ačkoliv je nutno připustit, že správní orgán I. stupně se touto otázkou zabýval skutečně jen velmi stručně a okrajově, žalovaný se jí již věnoval dostatečně a napadené rozhodnutí je tak v tomto

ohledu přezkoumatelné. Lze přitom akceptovat, aby odvolací správní orgán v řízení o odvolání odůvodnění správního orgánu I. stupně doplnil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 161/2013-25). Žalovaný v napadeném rozhodnutí mimo jiné jednoznačně konstatoval, že orgánem příslušným k posouzení charakteru komunikace je silniční správní úřad, kterým není Obecní úřad M. (stavební úřad). Poukázal dále na to, že v přílohách odvolání se nenachází stanovisko příslušného silničního správního úřadu a otisk kulatého razítka obce L. s podpisem na samostatném listu takové stanovisko nenahrazuje. Jinak řečeno, úvahy žalovaného, na základě kterých tuto námitku žalobce neshledal důvodnou, jsou z napadeného rozhodnutí seznatelné, tedy není důvod zrušit napadené rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost.

Ze správního spisu v dané věci pak soud v této souvislosti dále ověřil, že žalobce podal ke stavebnímu úřadu (Obecní úřad M.) dne 8. 12. 2011 vyplněný formulář ve věci ohlášení stavby, kterou zde označil jako „stavba oplocení vlastního pozemku včetně stání pro koně do 25m²“, přičemž jako pozemky dotčené ohlašovanou stavbu jsou zde uvedeny též pozemky parc. č. x a x. Část B. daného formuláře obsahující výčet případných příloh k tomuto ohlášení a jejich identifikaci zůstala nevyplněná. Ve správním spisu je pak ke zmíněnému formuláři ohlášení stavby připojen na samostatném listu jednak plán oplocení pozemku a zamýšlené stavby stání pro koně vyznačený v katastrální mapě, a jednak další samostatný list, který byl dle podacího razítka doručen Obecnímu úřadu Milín dne 30. 12. 2011. Ten je nadepsán na své levé straně slovy „uděluji souhlas se záměrem investora: dle projektové dokumentace“, na což navazují podpisy mimo jiné osob zúčastněných na řízení i zástupce obce L. (doplněný otiskem razítka); na pravé straně je pak dále umístěn i „souhlas se stavbou na mém pozemku“ a podpisy M. J. a J. N. týkající se pozemků parc. č. x a x.

V návaznosti na výše uvedené je nutno zdůraznit, že v rámci řízení o nyní projednávané žalobě není nezbytné řešit spor, který zde zjevně vyvstal mezi žalobcem a osobami zúčastněnými na řízení, pokud jde o nejasnost, k jaké stavbě žalobce se jimi udělený souhlas vztahuje. Pro danou věc je naopak významná ta skutečnost, že dle § 103 odst. 1 písm. d) bodu 6. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, stavba plotu nevyžadovala ani ohlášení ani stavební povolení (stavba přístřešku pro koně do 25 m² - jakožto stavba pro chovatelství o jednom nadzemním podlaží - naopak ohlášení vyžadovala). Za těchto okolností tedy lze podle názoru soudu z dalšího postupu stavebního úřadu vztahovat účinky i k ohlašovanému oplocení jen ve velmi omezené míře. I pokud by stavba plotu v daném případě skutečně podléhala ohlášení ve smyslu stavebního zákona a stavební úřad tuto stavbu posuzoval, nelze přehlédnout, že v rámci úvahy o případném zákazu provedení ohlášené stavby stavební úřad charakter daného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace nezkoumá (srov. zejm. § 107 odst. 1 stavebního zákona). Mnohem významnější by naopak v tomto ohledu mohlo být rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby (jež se předpokládá právě i u staveb oplocení, viz § 79 odst. 3 stavebního zákona), jehož součástí (pokud souvisí s pozemními komunikacemi) může být i vyžádání si stanoviska dotčených orgánů [srov. např. § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb.]. Žalobce však existenci žádného obdobného rozhodnutí netvrdí ani nedokládá, přičemž žádné takové rozhodnutí není ani součástí správního spisu. S ohledem na výše uvedené proto soud v projednávané věci uzavírá, že žalobce nemohl v dané věci dovozovat z toho, že v návaznosti na jeho ohlášení nevydal stavební úřad rozhodnutí o zákazu provedení ohlášené stavby oplocení, důvodné očekávání, že se ve sporné části jeho pozemků nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Tato žalobní námitka proto není důvodná.

Další okruh žalobcem uplatněných námitek se pak týká znaku veřejně přístupné účelové komunikace spočívajícího v udělení souhlasu jejího vlastníka s užíváním komunikace veřejností. Žalobce v této souvislosti namítl, že od chvíle, kdy se stal vlastníkem sporných pozemků, vždy dával dostatečně určitě najevo svůj postoj k těmto pozemkům, které nikdy za veřejnou účelovou

komunikaci nepovažoval. Dokonce i odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle žalobce uvádí, že pozemky zablokoval, aby nemohly být užívány jako veřejně přístupná účelová komunikace. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu pak podle žalobce nelze přihlížet ani k údajnému souhlasu předchozího vlastníka.

Ze správního spisu soud ve vztahu k těmto námitkám nejprve ověřil, že pokud jde o sporný pozemek parc. č. x, tento žalobce nabyt na základě kupní smlouvy ze dne 18. 9. 2009 od osob zúčastněných na řízení I) a II). Pozemek parc. č. x pak žalobce nabyt na základě kupní smlouvy ze dne 30. 6. 2010 od Lesů České republiky, s. p. Dále je třeba poukázat na to, že žalobce nijak nekonkretizoval, od jakého okamžiku přesně a jakou formou dával najevo, že nesouhlasí s užíváním předmětných pozemků jako veřejné účelové komunikace. Z hlediska žalobních tvrzení i podkladů, jež jsou součástí správního spisu, lze jako vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu žalobce chápat nejdříve shora již zmíněné ohlášení stavby oplocení, které je opatřeno datem 31. 11. 2011 a stavebnímu úřadu bylo doručeno dne 8. 12. 2011. Účinky smlouvy týkající se pozemku parc. č. x dle doložky příslušného katastrálního úřadu na dané smlouvě (právní účinky vkladu) však nastaly již dne 2. 10. 2009. Není tedy zřejmé, že by žalobce po dobu delší než dva roky netrpěl užíváním svého pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Navíc je nutno připomenout, že součástí obsahu této kupní smlouvy uzavřené mezi žalobcem s osobami zúčastněnými I) a II) bylo mimo jiné ustanovení, podle něhož „*prodávající upozorňující kupujícího, že převáděnou parc. č. x používají vlastníci parc. č. x a st. x v k. ú. L. ... jako příjezd...*“. Byť toto smluvní ustanovení samo o sobě nemůže být podkladem k tomu, aby daná komunikace naplňovala znaky komunikace obecně veřejně přístupné, je více než zjevné, že žalobce si byl již v době uzavírání smlouvy vědom toho, že na daném pozemku vede komunikace, kterou

užívají i další osoby. Ve vztahu ke spornému pozemku parc. č. x tedy lze konstatovat, že žalobce nikterak nedoložil (a ze správního spisu neplyne), že by v přiměřené době od nabytí vlastnického práva dal najevo svůj nesouhlas s užíváním pozemku jako komunikace veřejností. Odkazuje-li žalobce v této souvislosti na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je třeba připustit, že se zde skutečně mimo jiné uvádí, že „*v poslední době se vyskytly případy, že předmětná komunikace ... je blokována*“. Takové velmi nekonkrétní odůvodnění daného rozhodnutí (navíc vydaného v roce 2014) ovšem nemůže být dostatečným podkladem pro závěr, že žalobce dal po nabytí dané nemovitosti najevo nesouhlas s užíváním komunikace veřejností.

Pokud jde o další spornou součást posuzované komunikace, tedy pozemek parc. č. x, i zde lze poukázat na to, že ač předmětná smlouva byla uzavřena již 30. 6. 2010 a účinky vkladu do katastru nemovitostí nastaly již v srpnu téhož roku (uvedené soud ověřil na www.cuzk.cz dle sp. zn. vyznačené na smlouvě založené ve správním spisu), není zřejmé, že by žalobce před shora již zmíněným ohlášením stavby oplocení (na konci roku 2011) dal najevo svůj nesouhlas s veřejným užíváním komunikace nacházející se na tomto pozemku. V dané věci navíc není zřejmé, že by žalobce danou nemovitost užíval (navštěvoval) pouze občasné (naopak dle adresy žalobce uvedené na žalobě v uvedeném místě žalobce skutečně žije), stejně tak v dané věci nevyplynulo, že by další osoby daný pozemek jako komunikaci používali pouze občas či dokonce výjimečně. S přihlédnutím k těmto okolnostem dané věci měl podle názoru zdejšího soudu žalobce dostatečný prostor k tomu, aby dal jednoznačně najevo, že nesouhlasí s užíváním dané komunikace, což lze vyjma oplocení učinit poměrně jednoduše např. snadno proveditelnou formou umístění tabule zakazující vstup či svědecky doložitelného vykazování osob komunikaci užívajících (srov. komentář k § 7 in Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015). Mezi účastníky v dané věci přitom není sporné, že daný pozemek byl před nabytím žalobcem užíván jako komunikace i dalšími osobami. Pokud žalobce v této souvislosti poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, resp. Ústavního soudu, týkající se nemožnosti vycházet ze souhlasu předchozího vlastníka, krajský

soud k tomu ve shodě se žalovaným uvádí, že tento odkaz v nyní projednávané věci není přílehlavý. Závěry, které v citovaném nálezu zaujal Ústavní soud (na něž ve shora označeném rozhodnutí odkazuje i Nejvyšší správní soud), se totiž týkají specifické situace opětovného nabytí vlastnického práva v důsledku restituce, a to ve vztahu k pozemkům, na nichž měla vzniknout veřejná komunikace v době jejich „okupace“, zatímco v projednávané věci žalobce nabytí předmětné pozemky na základě smluvního ujednání. Bylo tedy jeho rozhodnutím nabýt pozemky zatížené veřejnoprávním režimem veřejně přístupné účelové komunikace. Stejně tak nelze přehlédnout, že v posuzované věci se osoby, jimž byl pozemek v době nesvobody odňat, existence veřejně přístupné účelové komunikace naopak dovolávají. S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že ani okruh žalobních námitek týkající se souhlasu vlastníka s užíváním komunikace soud neshledal důvodným. Nepřehlédl přitom, že i v případě této námitky žalobce poukazoval na nepřezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, k čemuž je ovšem nutno opětovně připomenout, že je přípustné, aby odvolací orgán do určité míry doplnil odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jak se stalo v projednávané věci, čemuž ostatně svědčí i související věcná polemika samotného žalobce se závěry odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Závěrečný okruh námitek, které žalobce v projednávané věci vznesl, se pak týká existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby jakožto dalšího znaku nezbytného k deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Podle žalobce předpoklad nutné komunikační potřeby mohou splňovat maximálně komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. x, x, x, x a x a toliko na částech pozemků žalobce parc. č. x a x mimo sporné pozemky (ty odpovídají částem pozemků oddělených projektem oplocení). Obdobnou námitku žalobce opakovaně vznášel v průběhu celého řízení, avšak správní orgány ji neshledaly důvodnou s argumentem, že k této komunikaci neexistuje alternativa.

Krajský soud v Praze k této námitce především připomíná, že v souladu s § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů jsou správní orgány povinny jednak náležitě zjistit skutkový stav projednávané věci, a jednak popsat své úvahy při právním hodnocení skutkových zjištění a hodnocení podkladů, které měly k dispozici, a stejně tak své úvahy týkající se vypořádání námitek vznesených účastníky.

Pokud jde o otázku nutné komunikační potřeby, zde správní orgán I. stupně i žalovaný setrvávají ve svých rozhodnutích pouze na konstatování neexistence alternativy k deklarované veřejné účelové komunikaci. Přestože žalobce v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně poměrně detailně (shodně jako v nyní projednávané žalobě) vysvětlil své výhrady k tomu, aby veřejně přístupná komunikace byla deklarována i ve vztahu ke sporným částem pozemků parc. č. x a x, ani rozhodnutí žalovaného, pokud jde o naplnění znaku nutné komunikační potřeby, není podepřeno jakoukoliv bližší úvahou podporující či vyvracející tyto námitky žalobce. K otázce nutné komunikační potřeby se pak žalovaný nikterak blíže nevěnoval ani ve vyjádření k žalobě. V rámci okolností projednávané věci se jedná o pochybení o to závažnější, že prostým nahlédnutím do mapových podkladů, jež jsou součástí správního spisu, je zřejmé, že veřejně přístupná účelová komunikace deklarovaná v této věci se připojuje přes pozemek žalobce na dvě různé přílehlající komunikace, přičemž správní orgán I. stupně ani žalovaný nikterak nevysvětlují, zda je taková podoba (propojující) komunikace (a případně z jakých důvodů) skutečně nezbytná. Nelze bez pochybností a dalšího vysvětlení dovodit, že žalobcem akceptovaná komunikace vedoucí od silnice 174/II okolo obecního úřadu přes část pozemku parc. č. x, dále přes pozemky x a x až na část pozemku parc. č. x skutečně postačuje či nepostačuje (a proč) k zajištění nutného komunikačního spojení budov č.p. x s veřejnou komunikací. Z tohoto důvodu proto soud nemůže věcně přezkoumat samotnou důvodnost námitek žalobce, podle něhož ve vztahu ke „sporným pozemkům“ (částem parc. č. x a x) není splněna podmínka nutné komunikační potřeby. Správnímu soudu přitom nepřísluší domýšlet a nahrazovat odůvodnění a právní závěry správních orgánů, které

v napadených rozhodnutích absentuje. K tomu soud dodává, že pokud je předpokladem existence veřejně přístupné účelové komunikace nutná a nenahraditelná komunikační potřeba, musí být toto kritérium splněno ke komunikaci jako celku, resp. ke všem její částem, které jsou pro účely přístupu k dalším nemovitostem oddělitelné (omezení vlastníka pozemků musí naplňovat hledisko přiměřenosti). V projednávaném případě je zjevné, že deklarovaná účelová komunikace ústí na dvě různé komunikace. Žalovaný ani správní orgán I. stupně však nezdůvodnil, proč k zajištění nutné komunikační potřeby nepostačuje spojení pouze s jednou z těchto komunikací. Přitom v případě, kdy by žalovaný shledal spojení s jednou z těchto silnic jako dostatečné, ve vztahu ke spojnici s druhou silnicí by již požadavek nutné komunikační potřeby nemusel být naplněn. K výše uvedenému lze ostatně poukázat na shora již zmiňovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/08, podle něhož „*existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitosti), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.*“

Přestože tedy soud většinu žalobcem uplatněných námitek nepovažuje za důvodné, s ohledem na výše uvedené mu nezbylo, než napadené rozhodnutí bez jednání zrušit za užití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Současně soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, přičemž v tomto dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení pak bude na žalovaném (případně na správním orgánu I. stupně), aby se řádně vypořádal s argumentací žalobce o dostatečnosti spojení budov č. p. x a x s veřejnou komunikací prostřednictvím jím akceptované komunikace, resp. aby se v případě dané komunikace odpovídajícím způsobem zabýval naplněním znaku nutné komunikační potřeby, kterou je nutno při posuzování charakteru účelové komunikace zkoumat vždy, a to i bez ohledu na souhlas vlastníka takové komunikace s jejím užíváním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 140/2014-85).

Vzhledem k tomu, že žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají jednak v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč, a jednak v odměně advokáta. Ta je tvořena odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí v dané věci 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], dvěma paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.), to vše (vyjma soudního poplatku) navýšeno o 21% DPH v částce 1.428 Kč. Celkem tedy náklady žalobce ve věci činí 11.228 Kč.

Osoby zúčastněné na řízení v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení nemají, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a ve věci nevyplývala ani žádná okolnost hodná zvláštního zřetele, která by výjimečně přiznání náhrady nákladů osobám zúčastněným odůvodňovala.

P o u č e n í : 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). Případně-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.

V Praze dne 16. srpna 2017

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová