



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců Mgr. Michala Rendy a Mgr. Barbory Berkové ve věci žalobců **a) K. S.** a **b) M. S.**, oba bytem O., L. 37, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem v Olomouci, Jeremenkova 40a, za účasti osob zúčastněných na řízení **I. K. R.**, bytem O., S. n.. 17, zastoupené JUDr. Karlem Vítkem, advokátem se sídlem Olomouc, Dobrovského 25 a **II. V. I. a s. ČR, s. p.**, se sídlem P. 6, P. J. 5, zastoupeného JUDr. Miroslavem Svatoněm, advokátem se sídlem Lipník nad Bečvou, nám. T.G. Masaryka 93, o **přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2016 č.j. KUOK 14778/2016, ve věci určení účelové komunikace,**

t a k t o :

I. Žaloba s e z a m í t á.

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení n e m a j í právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

A. Vymezení věci

Včas podanou žalobou se žalobci domáhali přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Hlubočky ze dne 19. 10. 2015 č.j. StÚ/225/07-30/K, jímž bylo konstatováno, že se na částech pozemků parc. č. 2451, 2453, 2455, 2457, 2459 a 2661, vše v k. ú. Hlubočky (dále v rozsudku jen „předmětné pozemky“), nenachází účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (zák. č. 13/1997 Sb. – dále jen „silniční zákon“).

Správní orgán I. stupně po provedeném dokazování ve správním řízení s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 32/2012-42, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66 či ze dne 14. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011-99 a na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009 či ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005 uzavřel, že se nepodařilo prokázat, že by přes předmětné pozemky vedla veřejně přístupná komunikace, když vlastníci pozemků p. č. 2451, 2453 a 2462 v k. ú. Hlubočky uvedli, že k oplocování pozemků začalo docházet již počátkem 90. let minulého století, na předmětných pozemcích jsou již vzrostlé stromy, keře a drobné stavby vybudované před desítkami let, předmětné pozemky představují svažité terén a k mnoha chatám nevede veřejně přístupná pozemní komunikace s tím, že z fotografií předložených v řízení je patrné, že již v době roku 1995 nebyl možný průjezd po předmětných pozemcích. V době počátků chatové osady se autem nejezdilo vůbec, později bylo povoleno občasné projetí se souhlasem vlastníků předmětných pozemků, a to pouze těmito vlastníky či jejich návštěvám, tedy omezenému, předem určenému okruhu osob a nejednalo se tak o užívání s předem neurčeným okruhem osob s tím, že dotazovaní vlastníci pozemků nikdy nedali výslovný či konkludentní souhlas se zřízením účelové komunikace, což dokládá i budování studní, posezení, oplocení a vysázení dřevin na předmětných pozemcích, čímž se bránili průjezdu či průchodu přes tyto pozemky. Správní orgán rovněž uzavřel, že žalobci mají zajištěn přístup k chatám ev. č. 0117 a ev. č. 046 přes pozemek p. č. 2463, který je volně průchozí po celé délce, bez větší nerovnosti a je široký cca 1,5 m s tím, že v chatové osadě jsou zřízeny dvě páteřní komunikace vhodné k užití motorovými vozidly. Ve vztahu k údržbě chat ev. č. 0117 a ev. č. 046 správní orgán uvedl, že tato nebyla prováděna posledních 30 let, když poslední doložitelné stavební úpravy na chatách probíhaly v roce 1978, resp. 1979.

Žalovaný s ohledem na odvolací námitky žalobců s odkazem na rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 32/2012-42, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60 a na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009, uzavřel, že správní orgán I. stupně postupoval v řízení plně v souladu se správním řádem a zákonem o pozemních komunikacích s tím, že v případě tvrzené komunikace vedoucí zadní částí pozemků p. č. 2451, 2453, oba v k. ú. Hlubočky, není naplněna podmínka obecného užívání pozemní komunikace, když tvrzená komunikace by vedla pouze k pozemkům p. č. 2455 a 2457 v k. ú. Hlubočky a nebyla by tak naplněna podmínka obecného užívání, kdy by tvrzenou komunikaci užíval předem uzavřený okruh osob (vlastníci těchto pozemků a jejich návštěvy) a uvedená komunikace by tak nesloužila široké veřejnosti k zabezpečení nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, když veřejnost

nemá důvodu uvedené pozemky užívat. Dle žalovaného vlastníci pozemků p. č. 2459, 2461 a 2462 v k. ú. Hlubočky mají zajištěn přístup ke svým pozemkům jiným způsobem, a to z pozemku p. č. 418. Vyjeté koleje v terénu či na fotografiích nezavdávají důkaz, že se jedná o pozemní komunikaci, když původní vlastníci pozemků mohli udělit souhlas s průjezdem uzavřeným okruhem osob, nikoli obecným užíváním, přičemž ke vzniku pozemní komunikace nestačí souhlas souseda k průjezdu či průchodu pro souseda a jeho návštěvy. Dle žalovaného nebylo v řízení prokázáno, že by předchozí či současní vlastníci pozemků, na kterých se má nacházet pozemní komunikace, vyslovili výslovný či konkludentní souhlas s veřejným užíváním tvrzené pozemní komunikace.

B. Žalobní tvrzení

V žalobě žalobci uvedli, že jsou vlastníky pozemků parc. č. 2455 a 2457 s dřevěnými chatami na parc. č. 2454 a 2456, vše v k. ú. Hlubočky. Jejich rodiče užívali nepřetržitě od roku 1954, kdy chaty zakoupili, a žalobci pak od roku 1969 příjezdovou a přístupovou cestu vedenou nad chatami přes horní část jejich i sousedících pozemků, která umožňovala obousměrné spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi bez jakéhokoliv omezení. Příjezdová cesta je tvořena souvislým, do rovné polohy upraveným pásem terénu ve svahu, prochází ve stejné výšce všemi sousedními pozemky a nad krajními chatami navazuje z obou stran výškově i polohově na další komunikace. Vlastnice krajních chat v řadě nechaly postupně v místech napojení příjezdové cesty na účelové komunikace umístit různé překážky. V roce 2007 byl žalobcům příjezd k chatám oboustranně zcela zamezen. Existence dopravní cesty propojující pozemky nad chatami je viditelná také z fotografie. Žalobci dále uvedli, že umístění překážek na příjezdové cestě k jejím nemovitostem jim způsobilo také prokazatelné škody na majetku v důsledku znemožnění dovozu potřebného materiálu k zajišťování preventivní údržby a rovněž škody na pěstitelských výnosech ze zahrady. Správní orgány obou stupňů uvedly, že k nemovitostem žalobců je zcela bezpečný přístup přes pozemek parc. č. 2453 (*správně mělo být uvedeno 2463 – pozn. soudu*), který je v katastru nemovitostí veden jako ostatní komunikace. Ve skutečnosti se však jedná o úzkou uličku ve svahu s nerovným terénem vymezenou větvemi porostů lemujících sousední pozemky, s četnými hrboly a výmoly, hloubky mnohde převyšující 15 cm s rozdílem bočních výšek průchodu u země 10 až 30 cm. Šířka volného průchodu běžně klesá pod 30 cm. Tento stav vylučuje např. průjezd kočárku s dítětem, průchod starších osob, průjezd stavebních koleček s materiálem, rovněž donášku kbelíku s vodou z veřejné studny, když žalobci nemají na pozemku studnu vlastní. Žalobci dokazovali existenci nezbytné, od nepaměti (od počátku existence chatové osady) užívané cesty nad chatami prohlášeními čtyř původních vlastníků okolních chat s tím, že pravdivost čestného prohlášení zemřelého B. S. potvrdila svědeckou výpověď do protokolu při místním šetření Mgr. A. L. a s tím, že V. V., bývalá majitelka sousední chaty, užívala dotčenou cestu ještě dříve, před nákupem chaty rodinou žalobců. Dalším důkazem je též dřevěná garáž s terénní úpravou napojení vjezdu na příjezdovou cestu (pan T. užíval cestu pro dopravu stavebního materiálu a kameniva na stavbu garáže a na výstavbu kuchyně a verandy u chaty), přičemž chatu navštěvoval vozidlem s přívěsným vozíkem jeho syn I. a dále dcera J. s rodinou.

V podání ze dne 15. 4. 2016 následně žalobci uvedli, že osobní zájem úřednice B. K. zkreslovat okolnosti případu, řadu let zcela znemožňuje užívání chat a způsobil havarijní stav střech, zděných i dřevěných konstrukcí a vzniklá škoda převyšuje 200.000 Kč.

C. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby s tím, že v dané věci již byla dvakrát podána žaloba, kdy Krajský soud v Ostravě vždy rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil k novému projednání, přičemž následně Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného zamítl. Žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí se skutečnostmi vytknutými krajským soudem a NSS v dostatečné míře vypořádal, přičemž argumentaci žalobců považuje za účelovou, která nemá oporu ve spisovém materiálu a nerespektuje práva majitelů sousedních pozemků.

Osoba zúčastněná na řízení K. R. ve vyjádření k žalobě navrhla její zamítnutí a uvedla, že není pravdou, že by rodiče žalobců užívali od roku 1954 a žalobci od roku 1969 přístupovou a příjezdovou cestu, která je v jejím vlastnictví a že by tato cesta umožňovala oboustranné spojení a průjezd větších vozidel. V celé chatařské osadě Suchý Žleb vybudované po roce 1945 byly pozemky volně průchozí a neoplocené. Automobily se k chatám nejezdilo, protože je v té době nikdo nevlastnil. Pokud se přes pozemek parc. č. 2451 dříve občas projelo autem, bylo to s výslovným souhlasem vlastníků na požádání, přičemž vždy po pozemku projel vždy vlastník jiné chaty, nikoli třetí osoby. Přístup k pozemku mají žalobci zajištěn přes pozemek p. č. 2463, který je i v katastru nemovitostí veden jako ostatní komunikace a je ve spoluvlastnictví žalobce, jež je odpovědný za jeho údržbu, šířka pozemku je 1,5 m, bez větších nerovností a je tak zcela způsobilý, aby sloužil jako přístupová komunikace, přičemž žalobci mají ke svým nemovitostem z tohoto pozemku přístup ve dvou směrech (západní a východní) s tím, že žalobci mají ke svým nemovitostem též přístup po pozemku p. č. 418, kde je vybudovaná lesní cesta široká i pro průjezd vozidel (vedoucí nad chatou p. R. a p. D.), která končí u chaty p. D. cca 20 m od pozemku manželů S., dále pokračují pěšiny, kterými lze k pozemkům žalobců dojít. V horní části pozemků se již dříve nacházela WC a dále drobné stavby, osoba zúčastněná na řízení zde má dále řádně zřízenou a povolenou studnu a žádný z majitelů by nemohl souhlasit s tím, že si uprostřed nádvoří své nemovitostí zřídí veřejně přístupovou komunikaci. Dále osoba zúčastněná na řízení poukázala na judikaturu NSS sp. zn. 6 Ans 2/2007, sp. zn. 5 As 3/2009, sp. zn. 4 As 12/2010, sp. zn. 5 As 27/2009), nález Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 268/06 a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2178/2012.

Vojenské lesy a statky, s. p. se k žalobě nevyjádřily.

D. Obsah správního spisu

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že dne 15. 6. 2009 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost žalobců o určení právního vztahu předmětných pozemků, tj. určení, že se na nich nachází příjezdová komunikace. Této žádosti předcházelo více než dvouleté jednání ve věci umístění překážek na příjezdové komunikaci. Žalobci tvrdili, že oboustranná příjezdová cesta byla užívána

k průjezdu motorových vozidel i průchodu osob více než 50 let bez jakýchkoliv překážek a že splňuje požadavek zákonné definice účelové komunikace, neboť dlouhodobě, nepřetržitě a se souhlasem majitelů všech dotčených pozemků sloužila ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Jako přílohu své žádosti předložili čestná prohlášení čtyř bývalých vlastníků chat Z. B., B. S., J. T. a V. V.. Doručením oznámení o zahájení řízení ze dne 20. 11. 2009 správní orgán I. stupně zahájil řízení o určení právního vztahu dotčených nemovitostí a současně oznámil, že upouští od ústního jednání s tím, že k podkladům rozhodnutí se mohou účastníci řízení vyjádřit ve lhůtě 10 dnů od doručení tohoto oznámení. Dle protokolu ze dne 4. 12. 2009 pracovnice správního orgánu I. stupně provedly místní šetření na pozemku parc. č. 2463 se zjištěním, že pozemek má šířku cca 1,5 m, v celé délce je řádně udržován, je bez větších terénních nerovností, bez jakýchkoliv překážek a v celé své délce umožňuje bezpečný průchod. K návrhu žalobců se vyjádřila jako účastnice řízení K. R. a M. D.. Rozhodnutím ze dne 11. 1. 2010 správní orgán I. stupně rozhodl, že se na dotčených nemovitostech nenachází účelová komunikace s odůvodněním, že přístup k nemovitostem žalobců je z pozemku p. č. 2448 po pozemku p. č. 2463 (oba ostatní plocha, ostatní komunikace), pozemek p. č. 2463 je řádně udržován a umožňuje bezpečný průchod, jak bylo zjištěno šetřením na místě samém s tím, že další možný přístup včetně příjezdu je po lesním pozemku p. č. 418, přes označené pozemky nikdy komunikace nevedla, vždy se jednalo o soukromé pozemky a pouze na základě dohody s jejich vlastníky bylo možno části těchto pozemků užívat k průchodu nebo příležitostnému průjezdu a nejednalo se o souhlas se vznikem veřejně přístupné komunikace. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, o němž bylo rozhodnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 4.5.2010 č.j. KUOK/22563/2010/ODSH-SH/7202, které bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2010 č. j. 22A 49/2010-22 s tím, že rozhodnutí žalovaného shledal nepřezkoumatelným pro absenci řádného odůvodnění. Současně byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, který rozhodnutím ze dne 24. 3. 2014, č. j. KUOK 29265/2014 zrušil výše uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Správní orgán I. stupně svolal na místo samé ústní jednání, při kterém vyslechl svědky Mgr. A. L., F. R. a A. P.. Z výpovědi svědkyně L. se podává, že chaty nebyly oplocené, přístupové chodníky existovaly vždy, každý z chatářů „couvl“ o ½ metru, aby byla možnost průchodu mezi chatami, cesty byly obecně užívané se souhlasem chatářů, pozemky se začaly řešit až po roce 1989, k příjezdu automobilů byly užívány 2 oficiální cesty, k jednotlivým chatám se jezdilo pouze se souhlasem vlastníků jednotlivých pozemků, oplocení na údajné komunikaci vzniklo přibližně v letech 1985-1989, po oplocení p. S. chodil lesem, auto nevlastnil. Z výpovědi svědkyně P. se podává, že údajnou komunikaci nikdy nevyužívali, po jejich pozemku nikdo nejezdil, pozemky pod údajnou komunikací byly volně průchozí jako v celé osadě, auty se po nich jezdilo jen se souhlasem vlastníků, oplocení je zde cca 30 – 40 let, před vybudování oplocení se přes pozemek p. R. jezdilo jen s jejím souhlasem, před tím se souhlasem její matky. Z výpovědi svědka R. se podává, že zde existoval zákaz vjezdu před vjezdem do chatové osady, vjezd byl povolen pouze pro vlastníky chat, pokud došlo k průjezdu vlastníka chaty, tak to bylo bez souhlasu, p. D. měla souhlas s průjezdem po dobu výstavby chaty, prarodiče p. R. nesouhlasili s průjezdem aut přes jejich pozemek, jejich chata byla oplocena živým plotem od roku 1950, poslední průjezd vozidla přes pozemek byl v roce 1994. Z ústního jednání na místě samém byla pořízena fotodokumentace, která zachycuje stav na místě

samém od pozemku p. č. 2451 (p. R.) až po pozemek žalobců a dále stav cesty na pozemku p. č. 2463 a p. č. 2448 a přístup z pozemku p. č. 418, to vše v k. ú. Hlubočky. K. R. ohlásila drobnou stavbu – oplocení. Následně správní orgán I. stupně opětovně ve věci rozhodl dne 11. 12. 2014 rozhodnutím č. j. StÚ/225/07-23/K tak, že se na dotčených nemovitostech nenachází účelová komunikace, přičemž i po doplněném dokazování setrval na svých argumentech. K odvolání žalobců žalovaný uvedeně rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil tomuto orgánu k dalšímu projednání z důvodu porušení procesních předpisů spočívajících v nevydání usnesení o provedení důkazu ohledáním na předmětných pozemcích (což způsobuje nepoužitelnost důkazů – zjištění o stavu pozemků), dále ve zkrácení účastníků řízení na jejich právu nahlédnout do spisu, v nepoužitelnosti výpovědi účastnice řízení M. D. a v nevypořádání se s námitkami žalobců do protokolu sepsaném na místním šetření.

Správní orgán I. stupně následně vydal usnesení o ohledání předmětných pozemků na den 25. 8. 2015, při kterém byl sepsán protokol o místním ohledání, ze kterého se podává, že byly ohledány jednotlivé pozemky p. č. 2451, 2453, 2455, 2457, 2459, 2462 a 2463 v k. ú. Hlubočky a p. č. 418 v k. ú. Velká Střelná, přičemž při ohledání byla pořízena fotodokumentace na místě samém a zjištěný stav byl též zakreslen do katastrální mapy. Z uvedených listin vyplývá, že pozemky p. č. 2451 a 2453 jsou oploceny a v místě tvrzené komunikace se nachází vysázené vzrostlé dřeviny, drobné stavby či dřevo s tím, že pozemek p. č. 2463 sousedí se všemi dotčenými pozemky, tedy p. č. 2451, 2453, 2455, 2457, 2459 a 2461 v k. ú. Hlubočky a je přístupný z pozemku p. č. 2448 v k. ú. Hlubočky. Z pořízené fotodokumentace se pak podává skutečný stav uvedených pozemků ke dni 25. 8. 2015. Dále se ve správním spise nachází listiny vztahující se ke stavební aktivitě na pozemcích p. č. 2451 a 2453. Následně správní orgány vydaly rozhodnutí uvedená v části A. tohoto odůvodnění.

E. Relevantní právní úprava

Podle ust. § 2 odst. 1 silničního zákona je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

Podle ust. § 2 odst. 1 silničního zákona se pozemní komunikace dělí na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace.

Podle ust. § 7 odst. 1 věty první silničního zákona je účelová komunikace pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

Podle ust. § 19 odst. 1 silničního zákona 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

přízpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.

F. Právní posouzení krajským soudem

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen s. ř. s.) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Věc v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení jednání, když žalobci výslovně s rozhodnutím bez jednání souhlasili a žalovaný se k výzvě soudu ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

Silniční zákon vymezuje pozemní komunikace jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 silničního zákona). Pozemní komunikace se dále člení do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 téhož zákona). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví státu, krajů, nebo obcí, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů. Účelové komunikace vymezené § 7 odst. 1 věty první silničního zákona jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi.

Problematikou účelových komunikací se dlouhodobě podrobně zabývá judikatura správních soudů. Z poslední doby lze zmínit např. rozsudek NSS ze dne 2.5.2012 č.j. 1 As 32/2012-47, v němž se NSS velmi podrobně zabývá jak východisky vyplývajícími z právní úpravy, tak postupem při určování charakteru konkrétní komunikace. NSS zde dovedl mj., že *„Z právní úpravy lze dovést, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to ex lege, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věty první citovaného zákona (resp. v § 7 odst. 2 věty první).“* Za stěžejní pro účelové pozemní komunikace pak považuje NSS (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) režim tzv. obecného užívání vymezený v § 19 silničního zákona. Vychází přitom z toho, že 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.“* Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být v případě účelových komunikací spojeno s vlastnictvím soukromých osob, proto není považováno za institut soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoliv v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze silničního zákona (viz rozsudek NSS ze dne 27.10.2004 č.j. 5 As 20/2003-64).

Jak dále dovedla již předchozí judikatura NSS (např. rozsudek ze dne 30.9.2009 č.j. 5 As 27/2009-66 nebo ze dne 14.5.2011 č.j. 2 As 40/2011-99), pokud v zákoně existuje veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením bylo spojeno poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. S omezením vlastnického práva proto musí vlastník pozemku souhlasit. Proti vůli vlastníka pozemku pak může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace. Souhlas vlastníka

přítom může být buď výslovný či konkludentní. Pokud vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006 sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný souhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku a tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít (nálezn Ústavního soudu ze dne 9.1.2008 sp. zn. II. ÚS 268/06). Druhou podmínkou, kterou judikatura dovodila pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Obě podmínky pak musí být splněny současně, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14)

Rovněž je na místě poukázat na to, jak se judikatura staví k prokazování existence veřejně přístupné účelové komunikace, případě cest užívaných tzv. od nepaměti. NSS v rozsudku ze dne 27.10.2004 č.j. 5 As 20/2003-64 konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Uvedl, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. K obdobným závěrům dospěl i Nejvyšší soud, např. v rozsudku ze dne 7. 10. 2003 sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, kde vyslovil, že *„potíže činí důkaz veřejnosti starých cest, užívaných od nepaměti; v těchto případech starší judikatura vycházela z domněnky věnování, bylo-li prokázáno, že cesty bylo užíváno trvale z naléhavé potřeby komunikační. Byla-li tedy cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci“*. Na základě uvedené judikatury lze tedy shrnout, že obecné užívání cesty od nepaměti je nezávislé na prokázání existence souhlasu vlastníka, neboť jde právě o ty případy, kdy pro zjevnou prastarost cesty není možno vystopovat, zda byl s jejím obecným užíváním udělen souhlas či nikoliv (rozsudek NSS ze dne 2.5.2012 č.j. 1 As 32/2012-42).

V rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14 NSS uzavřel, že: *“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 nejrůznějších 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 těmto 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 případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto*

vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá. Jistě lze dát stěžovateli za pravdu v tom, že samotný fakt, že pozemek není oplocený, k deklaraci účelové komunikace nepostačuje.....Jestliže však cesta naopak třetími osobami fakticky užívána byla, přičemž okruh uživatelů byl z pohledu vlastníka cesty vcelku neurčitý, pak skutečně pasivita vlastníka mohla vést ke vzniku veřejné cesty na jeho pozemku (jsou-li naplněny též další znaky veřejně přístupné účelové komunikace, včetně nutné komunikační potřeby alespoň jedné dotčené nemovitosti).“

V posuzované věci je proto primárně nutno zkoumat otázku, zda na označených nemovitostech vůbec existovala (do doby umístění překážek) dopravní cesta ve smyslu ust. § 2 odst. 1 silničního zákona, která byla užívána, v režimu obecného užívání.

Veden výše uvedenými judikaturními závěry dospěl krajský soud k závěru, že správní orgány se s otázkou, zda na předmětných pozemcích vznikla účelová pozemní komunikace, řádně vypořádaly a své závěry srozumitelně a jednoznačně ve svých rozhodnutích vyložily, když se správně zabývaly oběma podmínkami pro existenci účelové pozemní komunikace, a to každou z nich zvlášť.

Žalobci v žalobě tvrdili, že předmětnou příjezdovou cestu užívali od roku 1969, jejich rodiče již od roku 1954 s tím, že příjezdová cesta na předmětných pozemcích měla vzniknout již od počátku chatové osady. Správní orgány, vedeny právními názory uvedenými v předchozích soudních rozhodnutích vydaných v téže věci (rozsudky Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2010, č. j. 22 A 49/2010-222, ze dne 9. 5. 2013, č. j. 22 A 191/2011-42 a NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 7 As 55/2013-32) se nejprve zaměřily na to, zda byl dříve udělen souhlas s obecným užíváním části předmětných pozemků jako účelové pozemní komunikace. Platí přitom, že v případě pochybností o existenci souhlasu vlastníka pozemku je třeba rozhodnout ve prospěch tohoto vlastníka, neboť jinak by se jednalo o nepřiměřený zásah do vlastnických práv. Z dobových fotografií založených ve správním spise vyplývá, že v minulosti vskutku po části předmětných pozemků jezdila motorová vozidla, a to k nemovitostem ve vlastnictví žalobců. Fotografie samy o sobě však nemohou dokládat to, zda takové eventuální užívání části předmětných pozemků bylo obecným (veřejným) užíváním pro potřeby účelové pozemní komunikace. Obecným užíváním je totiž třeba rozumět užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem osob (viz. HENDRYCH, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. vydání Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307).

V řízení proti sobě stála dvě tvrzení, jednak tvrzení žalobců, že část předmětných pozemků byla od počátku chatové osady užívána pro potřeby účelové komunikace a jednak tvrzení ostatních vlastníků předmětných pozemků, že se přes tyto pozemky jezdilo vždy jen se souhlasem jejich vlastníků v konkrétním případě (nikoliv obecně). Při hodnocení obecného užívání části předmětných pozemků není bez významu, že tvrzená účelová pozemní komunikace se má nacházet uvnitř chatové osady, kam není umožněn veřejný (obecný) přístup kohokoliv, ale pouze vlastníkům jednotlivých chat a osobám, kterým oni přístup umožní, neboť jak vypověděl svědek Rak, před vjezdem do chatové osady existoval zákaz vjezdu,

příčemž vjezd byl povolen jen pro vlastníky chat. Tedy již uvedený zákaz vjezdu prakticky znemožňoval obecné (veřejné) užívání části předmětných pozemků, neboť případné užívání bylo určeno jen pro omezený okruh osob (vlastníky chat a jejich návštěvy). Navíc z místního šetření ve spojení se zákresem v katastrální mapě se podává, že tvrzená účelová pozemní komunikace měla dále sloužit ještě omezenějšímu okruhu osob, a to konkrétně vlastníkům chat stojících na pozemcích p. č. 2452, 2454, 2456, 2458 a 2460 v k. ú. Hlubočky k lepší dopravní obslužnosti a k přístupu k uvedeným nemovitostem. Ostatně v řízení nebylo tvrzeno, že by cesta na části předmětných pozemcích měla sloužit pro potřeby všech vlastníků chat v chatové osadě. Z uvedeného tak nelze dovodit, že by tvrzená přístupová cesta měla sloužit obecnému užívání neomezenému okruhu osob. Ostatně i svědkyně Mgr. L. a P. vypověděly, že k jednotlivým chatám se jezdilo jen se souhlasem vlastníků jednotlivých pozemků. Nelze tedy dovodit, že by z pohledu vlastníků pozemků p. č. 2451 (R.) a p. č. 2452 (D.) v k. ú. Hlubočky byl okruh uživatelů tvrzené cesty vcelku neurčitý, naopak, vždy se jednalo o určitý, početně omezený okruh uživatelů. Z obsahu správního spisu též vyplývá, že vlastníci pozemků p. č. 2459 a p. č. 2461 v k. ú. Hlubočky, tedy pozemků ležících za pozemky žalobců, ani tvrzenou cestu nepoužívají, neboť přístup ke svým nemovitostem si zajišťují přes pozemek p. č. 418 v k. ú. Velká Střelná, což přisvědčuje tomu, že tvrzená cesta nebyla určena pro obecné užívání. V této souvislosti je třeba poukázat i na to, že správní orgány se správně vypořádaly s otázkou tzv. „garáže“ na pozemku p. č. 2459. Odkazovali-li žalobci na užívání pozemků v minulosti (jejich rodiči a samotnými žalobci), pak z uvedeného nelze dle závěru krajského soudu dovodit, že by se jednalo o takové užívání, které by vedlo ke vzniku účelové pozemní komunikace, když samotní žalobci její užívání spojovali s vlastnictvím nemovitostí sousedících s tvrzenou cestou s tím, že měla sloužit právě těmto vlastníkům a jejich návštěvám, tedy opět omezenému okruhu osob. Obecnost užívání nelze dle závěru krajského soudu dovodit ani z režimu užívání pozemků před rokem 1989, kdy z obsahu spisu vyplynulo, že pozemky byly neoplocené, jejich vlastnictví se neřešilo a byly volně přístupné v celém své výměře, což bylo bezesporu odrazem tehdejšího (socialistického) pojetí vlastnického práva. Na uvedeném pak ničeho nemohou změnit ani žalobci ve správním řízení předložená čestná prohlášení, když k těmto listinám nemohly správní orgány přihlídnout (srov. závěry rozsudku NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 7 As 55/2013-32) a správním orgánům se nepodařilo vyhotovitele těchto listin vyslechnout. I přes uvedené však dle krajského soudu měly správní orgány dostatek jiných důkazů, na základě kterých mohly dostatečně zjistit skutkový stav věci.

Z výše uvedeného tak rezultuje závěr, že žalobci tvrzená cesta nebyla cestou mající charakter účelové pozemní komunikace, ale toliko přístupovou cestou, jejíž užívání bylo vymezeno omezenému okruhu osob a vázáno vždy na souhlas vlastníků dotčených pozemků, tedy cestou mající charakter výprosy. Závěry správních orgánů ohledně této podmínky pro existenci veřejné účelové pozemní komunikace jsou tak správné.

Ani ve vztahu ke druhé podmínce, tedy nezbytné komunikační potřebě správní orgány ve svých závěrech a hodnocení důkazů nepochybily. Z obsahu správního spisu se podává, že bylo provedeno místní šetření, kde byl zachycen stav předmětných pozemků, včetně pozemku p. č. 2463 v k. ú. Hlubočky a pozemku p. č. 418 v k. ú. Velká Střelná. Jak je patrné z katastrální mapy, pozemek p. č. 2463

v k. ú. Hlubočky vede kolem všech předmětných pozemků. Jedná se o pozemek, jehož šířka je cca 1,5 m, jak bylo zjištěno na místním šetření, bez výraznějších nerovností. Jedná se o pozemek, jak se podává z pořízené fotodokumentace, který zajišťuje přístup k nemovitostem žalobců, byť nikoliv motorovým vozidlem. Nelze však přehlédnout skutečnost, že k dotčeným pozemkům vede zpevněná cesta na pozemku p. č. 2448 v k. ú. Hlubočky, která je, jak se podává ze správního spisu, ve vlastnictví žalobců a je z ní přístupná cesta na pozemku p. č. 2463, přičemž z katastrální mapy a pořízené fotodokumentace z místního ohledání ze dne 25. 8. 2015 se podává, že vzdálenost mezi pozemkem p. č. 2448 a pozemky žalobců p. č. 2455 a p. č. 2457 není natolik velká, že by znemožňovala obsluhu nemovitostí žalobců přes pozemek p. č. 2463. Dostupnost nemovitostí žalobců přes pozemek p. č. 2463 sice není tak konformní jako v případě, kdy by žalobci mohli ke svým nemovitostem přijet přímo motorovým vozidlem, avšak není vyloučena. Pozemek p. č. 2463 evidentně je pozemkem, který měl být spojnici pro vlastníky nemovitostí, a to pozemků p. č. 2451, 2453, 2455, 2457, 2459, 2461, 2465, 2467, 2470, 2472 a 2474 se zpevněnou cestou na pozemku p. č. 2448 a k tomu je i uzpůsoben. Skutečnost, že není přístupný motorovými vozidly, z něj nezpůsobilou přístupovou cestu nečiní, to vše za situace, kdy pozemek p. č. 2448 a na něm umístěná zpevněná cesta evidentně vyhovuje požadavkům § 20 odst. 7 vyhl. č. 501/2006 Sb. Z pořízené fotodokumentace se pak dále podává, že dodatečné úpravy cesty na pozemku p. č. 2463 (který je i tak průchozí) k zajištění většího komfortu přístupu nevyžadují neúměrně vysoké náklady (tyto by byly představovány toliko náklady na odstranění převislých dřevin). I přes pozemek p. č. 2463 mají žalobci zajištěn přístup ke svým nemovitostem a není vyloučeno, aby tímto pozemkem byly k nemovitostem žalobců dopraveny věci nezbytné k údržbě těchto nemovitostí, byť s vynaložením většího úsilí. Ostatně vyloučen a priori není ani přístup žalobců ke svým nemovitostem přes pozemek p. č. 418 v k. ú. Velká Střelná po dohodě s jeho vlastníkem.

Z výše uvedeného tak rezultuje závěr, že ohledně žalobci tvrzené cesty není dána nezbytnost komunikační potřeby k přístupu k nemovitostem žalobců, když tento přístup nezbytný pro řádné užívání a obhospodařování jejich nemovitostí mají zajištěn.

K námitce podjatosti rozhodující úřednice správního orgánu I. stupně se krajský soud nevyjadřuje, neboť tato námitka byla vznesena žalobci až po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty k podání žaloby.

Závěr

Na základě výše uvedeného krajský soud v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl, neboť nebylo prokázáno splnění podmínek pro existenci účelové pozemní komunikace na předmětných pozemcích.

G. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když plně procesně úspěšnému žalovanému podle obsahu spisu v tomto soudním řízení nevznikly žádné náklady přesahující jeho obvyklou úřední činnost.

O náhradě nákladů řízení osob na řízení zúčastněných bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s., když těmto osobám soud v řízení neuložil žádnou povinnost a neshledal ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání náhrady nákladů řízení těmto osobám odůvodňovaly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V Olomouci dne 21. února 2017

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu