



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D. a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Lenky Engelové ve věci **žalobkyně: H. Š.**, bytem M. 788, B., zastoupené JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Symfonická 1496/9 Praha 5, **proti žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.10.2014, sp. zn. SZ 120539/2014/KUSK, č. j. 151860/2014/KUSK-DOP/HOL,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29.10.2014, č. j.: 151860/2014/KUSK-DOP/HOL, sp. zn. SZ 120539/2014KUSK a rozhodnutí Obecního úřadu Chaloupky, silničního správního úřadu ze dne 18.07.2014, zn.: 400/14, se **zrušují a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15.342,-Kč, a to do 15ti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Lubomíra Müllera, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví rozsudku uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Chaloupky, jako silničního správního úřadu, deklarující, že pozemek parcelní číslo X v katastrálním území Chaloupky není veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu §7 zákona č. 13/1997 Sb. zákona o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a zamítnuto odvolání žalobkyně do uvedeného rozhodnutí.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu obsahující následující žalobní body:

Žalobkyně předně namítá, že se žalovaný nevypořádal s důkazními návrhy žalobkyně uvedenými v podání ze dne 11.5.2013, když je neprovedl a toto vůbec nezdůvodnil. Konstatování žalovaného, že správní orgán není vázán návrhy účastníků, tedy není třeba neprovedení důkazu odůvodňovat, nepovažuje žalobkyně za řádné vypořádání námitek.

Dále namítá, že správní orgány neprovedly dokazování v potřebném rozsahu, neboť neprovedly místní šetření. Svá skutková zjištění pak činily pouze z listinných důkazů a rozhodovaly tak bez znalosti místní situace. Závěr správních orgánů o tom, že přístup z pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky je plnohodnotným alternativním přístupem, je nesprávný, a to i díky neznalosti skutečného stavu nemovitosti žalobkyně. Ta poukazuje na dispozici domu, z které vyplývá, že do garáže je možno vjet vozem pouze z pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky. Rovněž vstup do dřevníku, dílny a hlavními vstupními dveřmi do domu je bez přístupu z pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky pouze omezený.

Žalobkyně brojí proti názoru správních orgánů, že pro splnění znaku veřejnosti u veřejně přístupné účelové komunikace nestačí, je-li používána pro přístup k nemovitosti žalobkyně. Žalobkyně namítá, že povaha pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky jako veřejně přístupné komunikace je patrná z map z let 1984 a 2006, a dále, že v katastru nemovitostí je pozemek evidován jako ostatní plocha s využitím jiná plocha. Historicky šlo vždy o komunikaci, původně součást pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky, později rozděleno na pozemky p. č. X a přístup a příjezd k domům č. p. X a č. p. X. Dle žalobkyně není možné tuto funkci pozemku omezit, byl by tím znemožněn přístup a příjezd k domu č. p. X.

Konečně žalobkyně namítá pochybení obce Chaloupky při prodeji pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky manželům D., k čemuž došlo bez vědomí žalobkyně.

Ze všech výše uvedených důvodů žalobkyně navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě trval na tom, že žalované rozhodnutí bylo vydáno v souladu s hmotněprávními i procesními předpisy. Námítky žalobkyně odmítal jako nedůvodné.

K jednotlivým námitkám žalovaný uvedl následující. Důvodem pro neprovedení místního šetření byla znalost, již má správní orgán I. stupně o místních poměrech. Pokud jde o absenci odůvodnění neprovedení důkazů, považuje to žalovaný za zákonný postup, s odkazem na pravidlo nevázanosti správního orgánu návrhy účastníků. Nadto žalovanému není z návrhu důkazů zřejmé, co by mělo být Chaloupeckým almanachem z roku 1998 prokázáno. Pokud jde o navrhované a neprovedené svědecké výpovědi, má žalovaný zato, že nemohou prokázat nic jiného, než osobní názor svědků na věc. Žalovaný zdůraznil, že nebyl prokázán souhlas s užíváním pozemku jako veřejně přístupné komunikace a potřeba přístupu

k domu č.p. X z pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Relevantní zjištění ze správního spisu

Žalobkyně se v řízení před správními orgány domáhá od 13.03.2008 vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 142 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“) o tom, že pozemek parcelní číslo X v katastrálním území Chaloupky je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu §7 zákona o pozemních komunikacích.

Dne 13.03.2008 podala žalobkyně návrh (již druhý, o prvním bylo řízení zastaveno) na vydání deklaratorní rozhodnutí o tom, že pozemek p. č. X o výměře 378 m² v k. ú. Chaloupky je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Dne 20.08.2008 správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí č. j.: 432/08, kterým rozhodl, že řízení o předmětném návrhu žalobkyně se podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. h) SŘ zastavuje.

Dne 13.10.2008 k odvolání žalobkyně žalovaný vydal rozhodnutí č. j.: 134948/2008/KUSK, kterým napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně č. j.: 432/08 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Dne 22.04.2009, pod zn.: 180/09 znovu rozhodl správní orgán I. stupně, tentokrát návrh na vydání deklaratorní rozhodnutí zamítl.

Dne 14.07.2009 rozhodl k odvolání žalobkyně žalovaný vydal rozhodnutí č.j.: 111692/2009/KUSK, kterým odvolání jako nedůvodné zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl.

Dne 16.09.2011 k žalobě žalobkyně ve věci rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem č.j.: 8Ca 291/2009-44 tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 14.07.2009, č.j.:111692/2009/KUSK zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutí správních orgánů považoval soud za nepřezkoumatelné už proto, že správní orgány neměly jasno v tom, že se vede řízení deklaratorní rozhodnutí dle § 142 SŘ.

Dne 03.02.2012 žalovaný vydal rozhodnutí č.j.: 217154/2011/KUSK-DOP/Hol, kterým, s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze č.j.: 8Ca 291/2009 44-47, rozhodnutí správního orgánu I. stupně č.j.: 180/09, ze dne 22.04.2009 zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Dne 09.05.2012 správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí č.j.: DR 1/2012 - 166/12, kterým návrhu deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky vyhověl.

Dne 22.05.2012 proti tomuto rozhodnutí podal odvolání J. D. a O. D. (vlastníci pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky).

Dne 23.09.2013 žalovaný vydal rozhodnutí č.j.: 112330/2013/KUSK- DOP/HOL, kterým odvoláním napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Dne 26.11.2013 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí pod zn.: 582/13, kterým rozhodl tak, že návrhu deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky, nevyhovuje.

K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím č.j.: 032706/2013/KUSK- DOP/HOL ze dne 31.03.2014 zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26.11.2013 a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Dne 18.07.2014 správní orgán I. stupně vydal pod zn.: 400/14 rozhodnutí, kterým rozhodl, že pozemek p. č. X k. ú. Chaloupky není veřejně přístupnou účelovou komunikací podle §7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Proti rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V odvolání uvedla námitky obsahově shodné s žalobními body.

K odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný dne 29.10.2014 rozhodnutím, nyní žalobou napadeným, č. j.:151860/2014/KUSK-DOP/HOL tak, že se odvolání zamítá a potvrzuje se rozhodnutí správního orgánu I. stupně zn.: 400/14, jímž bylo rozhodnuto, že *„Pozemek parcelní číslo X v obci a katastrálním území Chaloupky není veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.“*

Žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela přejímá odůvodnění a závěry rozhodnutí orgánu I. stupně. Žalovaný tak aproboval následující závěry o skutkovém stavu, jež jsou uvedeny v rozhodnutí orgánu I. stupně na straně 4.

- 1) *„H. Š. má možnost příjezdu a přístupu ke své nemovitosti přes pozemek parc. č. X v k. ú. Chaloupky. K dosažení tohoto účelu pak není nutno omezovat vlastnická práva k dotčenému pozemku parc. č. X či tato práva omezovat vydáním správního aktu.“*
- 2) *„Obecní úřad Chaloupky se zabýval i posouzením toho, jak byl pozemek parc. č. X využíván v době před 25.05.2004, kdy tento pozemek vlastnila Obec Chaloupky. Za dobu vlastnictví nebyl pozemek parc. č. X užíván jako veřejně přístupná komunikace.“*
- 3) *„Nebyla prokázána naléhavá komunikační potřeba, kdy by předmětný pozemek byl užíván jako veřejně přístupná komunikace blíže neurčeným počtem uživatelů, tedy okruhem více osob.“*
- 4) *„Nelze odhlédnout od skutečnosti, že nebyl ze strany vlastníků – O. D. aj. D., dán souhlas s užíváním pozemku parc. č. X a tito neprojevíli vůli k takovému užívání pozemku, kdy se ani nepodařilo zjistit, zda takový souhlas byl dán jejich právními předchůdci.“*
- 5) *„Faktický stav a kultura pozemku není technicky přizpůsoben k užívání jako pozemní komunikace.“*
- 6) *„Ze spisové listiny č. 46 je zřejmé, že pozemek je užíván jako zahrada.“*

Krajský soud předně zdůrazňuje, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb, soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (dispoziční zásada), které je třeba výslovně formulovat v žalobě [§ 71 odst. 1 písm. d) SŘS], přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1

SŘS). Krajský soud v Praze v návaznosti na shora uvedené uvádí, že, až na námitku proti postupu obce Chaloupky při prodeji pozemku p. č. x k. ú. Chaloupky, neměl pochybnosti o legitimaci žalobkyně k podání této žaloby ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.

Nedostatek žalobní legitimace soud u žádné z žalobních námitek neschledal.

Žalobkyni je třeba přisvědčit, že vypořádání odvolacích námitek spočívajících v „absence rozhodnutí o důkazech“ žalovaným neodpovídá požadavkům zákona. K námitce v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl: „*Obecní úřad Chaloupky opět nebyl ve smyslu ustanovení § 52 správního řádu vázán. Je však povinen provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Na základě svého správního uvážení úřad navržený důkaz neprovedl, neboť je dostatečně obeznámen se situací na daném místě. Prioritu zde získává zásada zákonnosti a zásada procesní ekonomiky*“. Soud konstatuje, že takové odůvodnění nelze akceptovat, a není-li projevem svévole, jak namítá žalobkyně, je v rozporu se základními principy a zásadami správního řízení. Nevázanost správního orgánu návrhy účastníků nelze vykládat tak, že je na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží. Správní orgán sice není ve smyslu § 52 SŘ povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit, a posuzovat důvodnost návrhů účastníka na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli, a o které opře skutkové závěry a které opomene (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48). Zmíněný závěr podporuje také znění § 68 odst. 3 SŘ, podle kterého musí odůvodnění správního rozhodnutí obsahovat též informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Závěry správního orgánu přitom musí vyplynout z racionálního myšlenkového procesu odpovídajícího požadavkům formální logiky, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou veškeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti. Tato úvaha musí být v konečném rozhodnutí správního orgánu vyjádřena a musí být plně přezkoumatelná ze strany správních soudů (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2008, č. j. 5 Afs 5/2008 - 75, č. 1702/2008 Sb. NSS). Pokud přezkoumatelným způsobem v odůvodnění rozhodnutí vyjádřena není, je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Správním orgánem byly bez odůvodnění pominuty mimo jiné důkazy, jimiž žalobkyně hodlala prokázat, že část pozemku p. č.X k. ú. Chaloupky sloužila jako veřejně přístupná komunikace, a to i osobám mimo obyvatele domů č.p. X a č. p. X. Zůstaly tak bez povšimnutí (neprovedeny ani neodmítnuty) důkazy jako výpověď V. P. a J. Š. Uvedené za situace, kdy správní orgán I. stupně své rozhodnutí odůvodnil a žalovaný odůvodnění aproboval tak, že „*Za doby vlastnictví (míněno obcí) nebyl pozemek parc. č. X užíván jako veřejně přístupná komunikace.*“... „*Nebyla prokázána naléhavá komunikační potřeba, kdy by předmětný pozemek byl užíván jako veřejně přístupná komunikace blíže neurčeným počtem uživatelů, tedy okruhem více osob.*“ (strana 4 odstavec 4, 5 rozhodnutí). Správní orgán přešel bez odůvodnění další důkazní návrhy obsažené v podání žalobkyně z 11.5.2013, ačkoli je na první pohled zřejmé, že jejich provedení by k objasnění skutkového stavu přispělo. Absence

odůvodnění, proč nebyly provedeny důkazy navržené k prokázání opačných skutkových závěrů, než ke kterým dospívá správní orgán, znemožňuje přezkoumat správnost závěrů o skutkovém stavu, učiněných správními orgány, pro nedostatek prezentace všech relevantních úvah správního orgánu. Výběr provedených důkazů se tak navíc jeví jako nahodilý. Důvod nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí není bohužel vyčerpán právě uvedeným. Správní orgány dále ve svých rozhodnutích nezpřístupnily ani úvahy, jež je vedly ke konstatování pro rozhodnutí zásadních skutkových zjištění, jako jsou neexistence souhlasu s veřejně přístupnou komunikací či neužívání komunikace veřejností před rokem 2004. Z rozhodnutí není zřejmé jaká konkrétní zjištění o skutkovém stavu z toho kterého důkazu správní orgán činí. Nelze tak přezkoumat racionálnost úvah správního orgánu při hodnocení důkazů, tím spíš, že z důkazů založených ve spise by se mohly nabízet i závěry opačné (katastrální mapy z let 1984, 2006, fotodokumentace zachycující stav na pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky před oplocením pozemku), k významu těchto důkazů se však správní orgány vůbec nevyslovily.

Soud je nucen konstatovat, že absence vysvětlení, proč ten který důkaz nebyl proveden, stejně jako prezentace skutkových závěrů bez vazby na konkrétní důkazy a označení z nich učiněných zjištění, je podstatnou vadou řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) SŘS, neboť lze mít zato, že skutkový stav nebyl zjištěn úplně a současně žalobou napadené rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 76 odst. písm. a) SŘS (závěry o skutkovém stavu postrádají zdůvodnění ve vztahu k odvolacím námitkám a důkazům, o kterých nebylo rozhodnuto). Soud zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil v souladu s § 78 odst. 4 SŘS. žalovanému k dalšímu řízení. Soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť zjištění skutkového stavu neproběhlo v souladu se zákonem, přičemž těžiště zjišťování skutkového stavu má být v řízení před správním orgánem I. stupně, nikoli před orgánem II. stupně, a ve věci nepůjde jen o dílčí doplnění dokazování.

Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 SŘS.).

Přesto, že není možné, vzhledem k shledané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, přezkoumat správními orgány zjištěný skutkový stav, tedy nelze se formou závazného právního názoru vyjadřovat k dalším námitkám vážícím se ke zjištěnému skutkovému stavu, považuje soud, nad rámec shora uvedeného, za prospěšné vyjádřit se k obsahu znaku „veřejně“ přístupné komunikace. Obecné (veřejné) užívání Nejvyšší správní soud vyložil podle právní teorie jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005. Veřejné užívání tak není vyloučeno a priori tam, kde je komunikace přístupem jen k jedné nemovitosti (v daném případě však komunikace byla přístupem minimálně k dvěma nemovitostem č. p. X a č. p. X). Veřejně přístupnou komunikací může být i slepá cesta, která vede k jedné nemovitosti, k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.9.2013, č. j. 1 As 63/2013-49, pokud si ji vlastník nemovitosti sám nesjednal (pak by šlo o soukromoprávní vztah). Podstatné je, kdo má na komunikaci přístup, že je to předem neomezený okruh osob. Z logiky věci vyplývá, že i když komunikace vede i jen k jedné nemovitosti, nelze předem bez „dalšího“ označit okruh osob, které budou komunikaci využívat. Uživatelé budou vedle vlastníků nemovitosti jejich širší rodiny, přátelé, poskytovatelé služeb atd. Přístup tedy

využije kdokoli, kdo se bude chtít do nemovitosti z jakéhokoli důvodu dostat, ale i ten kdo půjde „bez cíle“ kolem. Oním „dalším“ je míněno např. omezení okruhu uživatelů komunikace vlastníkem komunikace, tedy souhlas s užíváním jen určitými osobami a bránění ostatním v užívání, pak by samozřejmě nešlo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a nešlo by ani o veřejnoprávní institut. Vlastníková dispozice (výslovné omezení okruhu uživatelů) by založila soukromoprávní vztah. Nic takového zatím v řízení prokázáno nebylo a ani to neplyne ze spisového materiálu.

V dalším řízení proto bude třeba nejprve objasnit, zda vůbec a kdy veřejně přístupná komunikace v současné trase vznikla. To předpokládá i přesné určení trasy, jež dosud není ve správních rozhodnutích jednoznačně uvedena. K tomu soud dodává, že aktuální stav tvrzené komunikace nemusí být určující, protože nebylo možno, pro zásah současných majitelů, pozemek, na němž tvrzená komunikace leží, k tomuto účelu užívat. Je třeba se zabývat stavem před zamezením přístupu na pozemek. Veřejně přístupná účelová komunikace nemusí být stavebně upravena, stačí vyšlapaná cesta, vyjeté koleje atd. Dojdou-li správní orgány k závěru, že komunikace vůbec nevznikla, jak to naznačují ve svých rozhodnutích, bude třeba se vypořádat i s tím, že tvar pozemku odpovídající komunikaci je zakreslen v katastrálních mapách z roku 1984 a 2006, jež jsou založeny ve správním spise. V případě závěru o existenci komunikace v minulosti, což se dle spisového materiálu jeví jako vysoce pravděpodobné, bude třeba zabývat se tím, zda komunikace vznikla se souhlasem vlastníka pozemku (i konkludentním) bez omezení okruhu uživatelů, nebo proti jeho nesouhlasu a zda tento nesouhlas byl kvalifikovaný. Opět, v případě závěru o nesouhlasu vlastníka s komunikací, ale absenci kvalifikovaného nesouhlasu, bude nutné se vypořádat s faktem, že tvar pozemku odpovídající komunikaci je zakreslen v katastrálních mapách, tedy provést úvahu k tomu, že vlastník o komunikaci měl a mohl vědět, kvalifikovaně proti ní nebrojil, a přesto správní orgán učinil závěr o jeho nesouhlasu s komunikací. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 7.10.2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, judikoval: *„Byla-li cesta vedoucí přes pozemek v soukromém vlastnictví od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci.“*

Pro další postup v zjišťování skutkového stavu a jeho hodnocení lze využít základních modelových situací vymezených rozsudkem Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99 (shodně rozsudek ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7As 68/2014 - 87) Nejvyšší správní soud vymezil dvě základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích:

- 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil (zahrnuje i konkludentní souhlas),
- 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas. K tomu je třeba poznamenat, že s ohledem na nejednotný náhled judikatury správních soudů, je toto rozhodnutí předmětem řízení v rozšířeném senátu NSS (viz. sp.z. RS 10/2016, [www. nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) a není vyloučeno, že závěry tohoto judikátu budou korigovány. Zdejší soud však v rámci

této části odůvodnění, mimo rámec samotného zrušovacího důvodu, považuje za vhodné na toto rozhodnutí správní orgány upozornit, neboť představuje možné vodítko pro další postup v řízení.

V prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. K uvedenému zaujal názor též Ústavní soud v nálezu ze dne 9.1.2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, když uvedl, že omezení vlastnického práva k pozemku, ve formě veřejného přístupu na tento pozemek, je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka, a že není třeba souhlasu nového vlastníka. Pokud se tedy skutkový stav vyvine dle prvé modelové situace, bude v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu - vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání.

Jak bylo již řečeno, souhlas se vznikem účelové komunikace může vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním) nebo konkludentně. Pokud tedy vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, platí, že jeho souhlas byl dán. K otázce kvalifikovaného nesouhlasu (který musí ovšem prokázat ten, kdo jeho existenci tvrdí) je možno odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, podle kterého: „Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.“ Souhlasil-li vlastník, byť konkludentně, se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle další judikatury pak takový účinek nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (být i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců (rov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz). Z uvedeného vyplývá, že pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít. Z obsahu správního spisu se nabízí závěr, že pozemek p. č. X k. ú. Chaloupky byl jako přístup k nemovitosti č. p. X užíván již za předchozích vlastníků, to je před rokem 2004. Správní orgány by se v případě, že skutkový stav dospěje k prvé modelové situaci, měly soustředit na zjištění, zda vlastník, za něž komunikace vznikla, vyslovil kvalifikovaný nesouhlas s komunikací, pokud nevyslovil, půjde o prvou modelovou situaci, tedy bude deklarována existence veřejně přístupné komunikace.

Dále soud podotýká, že v projednávané věci nejde o omezení užívání veřejně přístupné účelové komunikace, nýbrž o deklaraci její existence, tedy jakkoli konstitutivně rozhodovat o omezení užívání či zrušení komunikace nepřichází v úvahu, proto úvahy, jež se objevily v rozhodnutích správních orgánů, v tom směru, že po vlastnicích pozemku nelze spravedlivě žádat omezení jejich vlastnického práva, nemají v tomto řízení místo.

Dospěje-li zjištěný skutkový stav k druhé modelové situaci, tedy že nebyl dán souhlas vlastníka se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace, a to ani konkludentní, nebo jsou o něm důvodné, soud zdůrazňuje skutečně důvodné, pochyby, je situace odlišná, tedy i rozsah zjišťovaného skutkového stavu. V druhém modelovém případě je zřízení a existence účelové pozemní komunikace v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně o ní vlastník pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn (opět jde o vlastníka, za jehož panování nad

nemovitostí takové užívání započalo). Deklarace existence účelové pozemní komunikace by v tomto případě představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, to je obecné užívání. V takovém případě by se jednalo o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna, byť jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99 uvedl „*Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následující podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby, poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva*“

Správní orgán se bude zabývat otázkou existence nezbytné komunikační potřeby až poté, kdy bude na jisto postaveno, že souhlas (i konkludentní) nebyl původním vlastníkem dán, k tomu srov. náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06. Pak bude třeba nejprve provést šetření na místě samém, k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20.3.2013, č. j. 30 A 26/2011-59, na základě takto zjištěného stavu věcí učinit závěr o tom, zda existuje ve vztahu ke každé (zdůrazňuje se každé) jednotlivé nemovitosti i každé části domu stejně kvalitní alternativa ke vstupu vedoucímu z pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky. Musí se však jednat o komunikaci existující, majitele nemovitostí nelze nutit, aby vynakládali nepřiměřené náklady na úpravu nové komunikace. Stejně jako požívá ústavní ochrany vlastnické právo manželů D. (v druhé modelové situaci je však dobrovolně omezeno institutem veřejného užívání viz. shora) používá ústavní ochrany i vlastnické právo žalobkyně, k němu jistě náleží i právo na ochranu zajištění přístupu k předmětu jejího vlastnictví, aby ho mohla vůbec plnohodnotně užívat.

Z odůvodnění správních rozhodnutí lze mít zato, že správní orgány chápou podmínku přístupu k nemovitosti jako celku nedůvodně restriktivně tak, že je splněna pouhou existencí přístupu k nemovitosti bez dalšího. Zda vůbec, případně v jaké kvalitě, je přístup ke všem částem nemovitosti, již nezkontrolují. Nemovitostí je zde pozemek se součástí domem. Alternativní komunikační přístup přitom musí být srovnatelné kvality jako původní přístup. Z dosud správními orgány zjištěného skutkového stavu naopak vyplývá, že minimálně pro vstup dvoukřídlými vraty do části domu není zajištěn kvalitativně srovnatelný přístup. Povinností správního orgánu bude, pokud se v dalším řízení skutkový stav vyvine do druhé modelové situace, vážit též účel prostor k nimž byl přístup z pozemku p. č. X k. ú. Chaloupky (zde parkování automobilu) a zda je zachován při alternativním přístupu k nemovitosti. Alternativní komunikační přístup musí rovněž respektovat právo na pohodu bydlení. Za přijatelné řešení nelze považovat vstup do domu bočním či zahradním vchodem, při omezení vstupu původním hlavním vchodem. Alternativní přístup nesmí zasáhnout do kvality obslužnosti nemovitosti, tedy vyloučit z plnohodnotného užívání stávající vstupy.

Jelikož žaloba byla důvodná, krajský soud žalované rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které mu předcházelo, podle § 78 odst. 1, 3 SŘS. pro vady řízení zrušil (výrok I). Rozhodl přitom bez jednání, když podmínky pro tento postup byly splněny.

Krajský soud úspěšné žalobkyni, ve výroku II, přiznal právo na náhradu uplatněných nákladů řízení (§ 60 odst. 1 SŘS). Náklady, které žalobkyni v řízení vznikly, spočívají v soudním poplatku zaplaceném z podané žaloby ve výši 3.000,- Kč, dále v odměně advokáta za poskytnuté úkony právní služby po 3.100,- Kč a v náhradě hotových výdajů vynaložených v souvislosti s těmito úkony. Právní zástupce poskytl žalobkyni tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen advokátního tarifu). Šlo o úkon převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika. Odměna za zastoupení tak činí celkem 9.300,- Kč (3x 3.100), k tomu je třeba připočíst náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu za tři úkony právní služby ve výši 900,- Kč (3 x 300). Advokát žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se tak zvyšuje o částku 2.142,-Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů; odměna advokáta tak činí 12.342,- Kč. Úhrnem žalobkyni na nákladech řízení náleží 15.342,- Kč

Platební místo bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“) ve spojení s § 64 SŘS, přiměřená lhůta k splnění povinnosti uložené výrokem II pak v souladu s § 160 odst. 1 OSŘ ve spojení s § 64 SŘS.

P o u č e n í :

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 SŘS. 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 18. srpna 2016

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Pavčina Švejdová