



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové, v právní věci žalobce **SEA autoplachty s.r.o.**, se sídlem v Čejči 428, PSČ 696 14, IČ 60734141, zast. JUDr. Jaroslavem Mikušem, advokátem se sídlem v Poddvorově 235, 696 16 Starý Poddvorov, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2013, čj. KUZL – 39389/2013, sp. zn. KUSP – 39389/2013/DOP/MH,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 22. 11. 2013, čj. KUZL – 39389/2013, sp. zn. KUSP – 39389/2013/DOP/MH **se zrušuje** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 14 200 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho advokáta JUDr. Jaroslava Mikuše.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a shrnutí obsahu rozhodnutí správních orgánů

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 3. 2013 Úřad městysu Osvětimany rozhodl, že na pozemcích parc. č. 3018/1 a 3018/7 v k.ú. Osvětimany (které jsou ve vlastnictví žalobce) v úseku od

napojení na místní komunikaci na parc. č. 3164 v k.ú. Osvětimany až po hranici pozemku parc. č. 3018/5 v k.ú. Osvětimany existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Toto rozhodnutí bylo vydáno na základě žádosti ze dne 9. 11. 2009 RNDr. P. T. a M. T., kteří se přes uvedené pozemky dostávali ke své chatě.

[2] Ve své žádosti žadatelé odkázali na šetření veřejného ochránce práv, která byla správnímu orgánu 1. stupně doručena 2. 11. 2009. Žalobci bylo oznámeno zahájení řízení, byl vyzván, aby předložil správnímu orgánu návrh smlouvy, na jejímž základě bude řešen příjezd žadatelů k chatě. Žalobce předložil návrh smlouvy o zajištění příjezdu k chatě žadatelů, žadatelé byli vyzváni, zda jsou ochotni přistoupit na tuto smlouvu. Dále byli vyzváni k vyjádření vlastníci sousedních nemovitostí, kteří se vyjádřili, že v posuzovaném místě nikdy nevedla přístupová cesta. Další účastník Obecní úřad Boršice se vyjádřil nesouhlasně k tomu, aby posuzovaná komunikace byla prohlášena za veřejně přístupnou. Žalobce předložil kupní smlouvu s V. a V. V., ve které je uvedeno prohlášení, že předmětné pozemky nejsou užívány třetími osobami, byly předloženy fotografie posuzované komunikace a povolení městyse Osvětimany na vybudování příjezdové komunikace pro žalobce. Manželé T. se připsou ze dne 3. 6. 2010 vyjádřili, že předkládaná smlouva ze strany žalobce je pouze nynějším řešením problému, není však řešením do budoucna, navrhli zřízení věcného břemena či posunutí plotu, který jim brání v přístupu k chatě.

[3] Následně správní orgán 1. stupně dne 7. 7. 2010 vydal rozhodnutí, že na předmětných pozemcích se nachází pozemní komunikace – kategorie účelová komunikace neveřejně přístupná. Proti němu podali manželé T. odvolání, na základě kterého žalovaný rozhodnutí zrušil a vrátil zpět k projednání správnímu orgánu 1. stupně. 22. 4. 2011 proběhlo na posuzované komunikaci místní šetření, byly provedeny výslechy svědků – vlastníků sousedních nemovitostí, dne 25. 11. 2011 proběhlo ústní jednání. Poté správní orgán 1. stupně vydal dne 1. 3. 2012 rozhodnutí, ve kterém vyslovil, že na předmětném místě existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Proti tomuto rozhodnutí podal odvolání žalobce a žalovaný napadené rozhodnutí zrušil. Následně bylo doplněno dokazování výslechem svědků, fotodokumentací a místním šetřením. Poté správní orgán 1. Stupně vydal rozhodnutí ze dne 19. 3. 2013.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce - vlastní pozemků parc. č. 3018/1 a 3018/7 v k.ú. Osvětimany odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí Úřadu městyse Osvětimany potvrdil. Žalovaný nejprve připomenul ustanovení zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), která se věci týkají, zejména § 2 a § 7. Uvedl, co je to pozemní komunikace, jaké existují kategorie pozemních komunikací a co jsou to účelové komunikace. Konstatoval, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace ex lege, pokud bude naplňovat zákonem vymezené pojmy. Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoliv v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích. Zákon o pozemních komunikacích případné omezení soukromého vlastníka nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze v případě poskytnutí kompenzace. Žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, rovněž na judikaturu Ústavního soudu. Poukázal také na

rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího soudu s tím, že aby se jednalo o veřejnou cestu, musí být splněny dva předpoklady, jednak pozemek musí být věnován k obecnému užívání výslovně nebo konkludentně vlastníkem a dále musí sloužit k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. Pokud vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. Toto vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005.

[5] Pokud účelová komunikace vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku. Z dokazování vyplynulo, že manželé V., kteří pozemky p.č. 3018/1 a 3018/7 v k.ú. Osvětimany vlastnili před žalobcem, dali konkludentní souhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. Manželé V. tyto pozemky vlastnili asi 15 let, tyto nebyly zatíženy žádným věcným břemenem, po svých pozemcích jezdili motorovým vozidlem. Pan V. vypověděl, že si v minulosti nevšiml, že by po jejich pozemcích jezdili T., svědek A. R. však uvedl, že T. přes louku ve vlastnictví V. jezdili. Ze svědeckých výpovědí nevyplynulo, že by manželé V. někomu aktivně bránili v užívání svých pozemků jako veřejné cesty. Žalovaný se tak ztotožnil se závěrem správního orgánu 1. stupně, že manželé V. dali mlčky souhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace na jejich pozemcích. Dle žalovaného, pokud by manželům V. vadilo, že jejich pozemek užívá neurčený okruh třetích osob jako pozemní komunikaci, jistě by se tomu bránili. Pokud tak neučinili, je třeba dovodit jejich konkludentní souhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace.

[6] Dle žalovaného byl naplněn rovněž požadavek nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalovaný odkázal opět na judikaturu s tím, že na místním šetření bylo shledáno, že jiná alternativa přístupu k chatě manželů T. neexistuje. Ke všem ostatním chatám v dané oblasti je zajištěn příjezd po pozemních komunikacích. T., byť se jedná o rekreační objekt, nelze upřít právo příjezdu do blízkosti vlastní nemovitosti. Z šetření vyplynulo, že zde existuje komunikační alternativa „podél plotu sousedů“, tato cesta však vede přes svažitý pozemek, je delší, není sjízdná silničními vozidly a částečně vede přes pozemky, které plní funkci lesa. Dle žalovaného se tedy nejedná o vhodnou komunikační alternativu.

[7] Pokud se týká znatelnosti komunikace v terénu, při místním šetření, ze zprávy a šetření ombudsmana a rovněž pomocí fotodokumentace bylo prokázáno, že zde komunikace existovala. Z protokolu o místním šetření ze dne 5. 10. 2012 vyplývá, že na pozemcích je patrný zpevněný pruh terénu končící asi 10m od nemovitosti žadatelů (tedy manželů T.). I z předchozích šetření je zřejmá znatelnost zpevněné cesty kolem pozemku žadatelů až k chatě manželů N. Žalovaný nesouhlasí s tím, že by posuzovaná komunikace vznikla v uzavřeném areálu, jak tvrdí žalobci. Dle názoru žalovaného, před tím než pozemky žalobce byly oploceny včetně veřejně přístupné účelové komunikace, měl si stavební úřad vyžádat stanovisko silničního správního úřadu o charakteru zaplocované komunikace. Z fotodokumentace je zřejmé, že ještě před tím, než došlo k oplocení, existovala zde posuzovaná komunikace, v terénu byl patrný zpevněný pruh terénu, komunikace tedy byla v terénu znatelná. Navíc ze svědecké výpovědi svědka P. N. vyplývá, že i dřívější majitel chaty manželů T., pan D., jezdil přes posuzované pozemky stejně jako T.

[8] Žalovaný uzavřel, že manželé T. ke své nemovitosti přijížděli po dobu cca 15 let po posuzovaných pozemcích s konkludentním souhlasem předchozího vlastníka, teprve nový vlastník, žalobce, pokojnému průjezdu zabránil výstavbou oplocení. Pokud předchozí vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou soukromá práva žalobce omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jeho jednostranným úkonem jako vlastníka, jak vyplývá i z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[9] Ve včas podané žalobě žalobce především namítl, že napadeným rozhodnutím byla krácena jeho práva zaručená Listinou základních práv a svobod jako vlastníka pozemku parc. č. 3018/1 a 3018/7 v k.ú. Osvětimany. Skutkový stav, který žalovaný vzal za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise, neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu, a to především v posouzení nutnosti a nenahraditelnosti komunikační potřeby, tak aby byla fakticky posouzena proporcionalita omezení vlastnického práva k předmětnému soukromému pozemku.

[10] Pro určení, zda existuje na soukromém pozemku veřejně přístupná účelová komunikace, musí být naplněny kumulativně 4 kritéria, a to znatelnost cesty v terénu, musí se jednat o spojnici s nemovitostí, musí jít o nutnou komunikační potřebu a je nutný souhlas vlastníka pozemku s existencí veřejně přístupné účelové komunikace na jeho pozemku.

[11] Ve věci nebyl řádně zjištěn stav věci, neboť z výpovědi svědků vyplývá, že cesta nebyla znatelná z terénu. Pokud se jedná o koleje vyjeté v trávě, končily nejdéle do $\frac{3}{4}$ vzdálenosti mezi pozemky 3017/11 a p.č. 3018/5. Není tedy potvrzeno dlouhodobé a trvalé využívání příjezdu motorovým vozidlem k pozemku p.č. 3018/5 v k.ú. Osvětimany. Vzhledem k tomu, že manželé T. jezdí na chatu cca jednou za 14 dní, není možno, aby zde zůstaly trvale vyjeté koleje. Vzhledem k terénním nerovnostem museli manželé T. parkovat na pozemku p.č. 3018/1, asi 15 m od hranice pozemku. Toto dokládá fotodokumentace, se kterou se žádný ze správních orgánů dostatečně nevypořádal. Současná situace, kdy je v trávě patrný zpevněný pruh, na který zřejmě upozorňuje veřejný ochránce práv, je výsledkem stavebního úsilí žalobce, které mělo vést k vybudování soukromé příjezdové komunikace k objektu na p.č. 3018/1. K této komunikaci se neváže žádný konkludentní souhlas s užíváním, neboť proti takovému užívání se vlastník již od roku 2008 brání. Aktivní nesouhlas dokazuje i zřízení plotu a brány, které byly řádně stavebně povoleny.

[12] Současná příjezdová cesta nesplňuje podmínku spojnice s nemovitostí manželů T. Byla vybudována a schválena jako účelová komunikace uvnitř uzavřeného areálu. Oplocení bylo vybudováno dle rozhodnutí obecného úřadu o dodatečném povolení stavby a souhlasu s užíváním. Je zarážející, že správní orgán, který učinil dne 23. 8. 2011 a do spisu zapsal, že posuzovaná komunikace nemůže být považována za spojnici bodu pozemku, který se nachází před vybudovanou bránou a nemovitostmi ve vlastnictví manželů T., shledal, že se na pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[13] Veřejný ochránce práv posoudil, že se v daném případě jedná o účelovou komunikaci, která se nachází v uzavřeném oploceném prostoru, s tím ani žalobce není v rozporu.

Komunikace účelovou je. Jiné závěry veřejný ochránce práv učinit nemohl, nemohl ani posoudit, zda komunikace je spojnici mezi místní komunikací a pozemkem manželů T.

[14] Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, jako další podmínku veřejného užívání soukromého pozemku vedle nezbytného souhlasu vlastníka označil existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Smyslem zřízení práva veřejného přístupu v zákoně o pozemních komunikacích bylo navázat na tradiční dostupnost krajiny a vyřešit přístup vlastníků k jejich nemovitostem ve změněných vlastnických podmínkách po roce 1989. T. pozemek koupili v roce 1995, kdy byly vlastnické vztahy vyjasněné, musely vědět, že na jejich chatu není možný přístup autem. Dostupnost autem není v žádném zákoně garantována ani vlastníkovu účelové komunikace v případě zvláštních ochranných režimů krajiny, kdy je nutno získat patřičné oprávnění. Na to upozornil i veřejný ochránce práv. Nutná komunikační potřeba se nemůže posuzovat podle možností okolních majitelů pozemků, jejichž příjezdové cesty vedou na jejich pozemek, ale podle možností, jichž si byli manželé T. vědomi, když chatu kupovali, přičemž k ní nebyl zajištěn přístup ani příjezd. Museli být srozuměni s tím, že přístup budou nuceni řešit dohodou s majiteli přilehlých pozemků.

[15] Pokud by vzhledem k napadenému rozhodnutí správní orgány měly v obdobných případech postupovat shodně, musely by všechny příjezdové komunikace k chatám v oblasti být prohlášeny za veřejně přístupné s neomezenou možností chůze či vjezdu třetích osob. Pokud tomu však tak není a příjezdové komunikace k chatám jsou neveřejné účelové komunikace, pak by v případě žalobce správní orgán rozhodoval v rozporu se svou stávající praxí. Dle žalobce dožadovat se možnosti bezprostředního příjezdu k domu přes nemovitost ve vlastnictví třetí osoby z titulu veřejnoprávního je v rozporu s proporcionalitou omezení vlastnického práva vlastníka cesty. Dle žalobců případná naléhavá potřeba příjezdu vozidla k chatě je dostatečně regulována soukromým právem v oblasti sousedských práv a za této situace je zajištění dopravní obsluhy chaty manželů T. občanskoprávním vztahem.

[16] Sami T. v průběhu správního řízení uváděli, že jsou si vědomi alternativní cesty k chatě, tato však nedosahuje jimi požadovaných kvalit, neboť nemají kde zaparkovat auto. Zákon o pozemních komunikacích ani žádný jiný předpis neupravuje právo vlastníka, aby jeho nemovitost byla napojena bezprostředně na komunikaci umožňující příjezd vozidlem. Žalobce je také přesvědčen, že závěr ohledně souhlasu s užíváním předchozích vlastníků neodpovídá skutečnosti. T. vyžádali od pana V. souhlas s užíváním cesty až v roce 2008 a tento souhlas manželé V. odvolali vyjádřením z 31. 12. 2009. Z toho plyne, že T. věděli, že se nejedná o veřejně přístupný pozemek, jinak by o takový souhlas nežádali. Museli si být také vědomi, že pan V. s průjezdem přes svůj pozemek nesouhlasí.

[17] Zřízením příjezdové komunikace ke svému objektu žalobce nezamýšlel zřízení veřejně přístupné komunikace, ale účelové komunikace uvnitř uzavřeného prostoru. Taková komunikace není přístupná veřejně, ale pouze způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru. Souhlasné rozhodnutí stavebního úřadu k oplocení pozemku obsahovalo podmínku umožnění příchodu k chatě pro manžele T.. Žalobce se to snažil zajistit tak, že poskytne manželům T. klíče od brány, což je doloženo korespondencí. Toto řešení T. odmítli, dle jejich názoru to problém neřeší do budoucna. Snahu vyřešit soukromoprávními prostředky vzniklou situaci správní orgány ignorovaly a ve svém

rozhodnutí se s tím nevypořádaly. Jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je ochrana veřejného zájmu, v předmětné věci však veřejný zájem na přístupu k chatě T. prokázán nebyl.

[18] Před výstavbou komunikace žalobcem zde účelová komunikace neexistovala, jednalo se o louku. Pokud by tuto cestu aktivně a dlouhodobě v minulosti užíval blíže neurčený okruh třetích osob, musely by o tom svědčit nikoliv stopy vyjeté v trávě, ale zřetelné stopy bez travního porostu. Polehlá tráva svědčí pouze o tom, že zde projel dopravní prostředek. Vzhledem k neexistenci komunikace a nevyužívání cesty třetími osobami nemohli předchozí majitelé vyjádřit ani konkludentní souhlas, ani se nemohli aktivně bránit, neboť nebylo proti čemu. Správní orgán svým rozhodnutím porušil své pravomoci i § 2 odst. 4 správního řádu, když příjezdovou komunikaci na pozemku žalobce sloužící k příjezdu k jeho objektu posoudil jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, zatímco všechny ostatní obdobné komunikace ponechal v režimu neveřejných účelových komunikací.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[19] Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Dle jeho názoru správní orgán prvního stupně shromáždil a v rozhodnutí uvedl dostatečné důkazy a podklady, aby mohl vyslovit, že na předmětných pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný se s jeho závěry plně ztotožňuje. Účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů. Tyto komunikace musí sloužit ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon počítá s komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, tj. komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu sloužící potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru. Pokud komunikace splňuje zákonem vymezené předpoklady, jedná se o účelovou komunikaci ex lege.

[20] V řízení bylo jednoznačně prokázáno, že předmětná komunikace je jedinou komunikační spojnici místní komunikace na pozemku p.č. 3164 v k.ú. Osvětimany s nemovitostí T. Při místním šetření bylo zjištěno, že na spodní části pozemku je patrný zpevněný pruh, který vede při spodním okraji dotčeného pozemku podél plotu sousedních pozemků do vzdálenosti asi 10 m od chaty T.. Na pozemku manželů T. jsou zřejmé terénní úpravy vedoucí k jejich chatě. Skutečnost, že na dotčených pozemcích existovala znatelná pozemní komunikace před stavebními úpravami provedenými žalobcem, dokládají fotografie předložené manžely T. které jsou založeny ve správním spise na str. 39. Posuzovaná komunikace tedy spadá do kategorie účelových komunikací. Jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, a to vzhledem k naplnění znaků, jako je znatelnost v terénu, spojnice nemovitosti, souhlas vlastníka, nutná komunikační potřeba.

[21] Rovněž bylo prokázáno, že k užívání veřejně přístupné účelové komunikace byl dán konkludentní souhlas manžely V., kteří pozemky nyní ve vlastnictví žalobců vlastnili asi 15 let. Pan V. vypověděl, že si nevšiml v minulosti, že by T. jezdili po jeho pozemcích, netvrdil však ani, že by V. někomu aktivně bránili v užívání pozemků jako veřejné cesty. Svědek R. potvrdil, že T. přes louku na pozemcích pana V. jezdili, z čehož plyne, že pozemky plnily účel

dopravní cesty s konkludentním souhlasem předchozího majitele. K omezování veřejného přístupu a příjezdu došlo až za nového vlastníka pozemků, a to žalobce.

[22] Bylo prokázáno, že se jedná o jedinou vyhovující komunikační alternativu k přístupu a příjezdu k nemovitosti T., druhý alternativní přístup je nedostatečný. V oblasti uznává správní orgán za pozemní komunikace i jiné drobné odbočky po soukromých pozemcích vedoucích k cílové chatě. Za této situace je pěší přístup k chatě nedůstojný a nedostatečný, navíc se jedná pouze o průchod po šikmině podél plotu sousedů.

[23] Žalobce nemohl být napadeným rozhodnutím zkrácen na vlastnických právech zaručených Listinou základních práv a svobod. Existuje-li totiž v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnická práva aniž by s tímto bylo spojeno poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu i v případě veřejně přístupných účelových komunikací dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, kdy vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup. V dané věci bylo prokázáno, že byl dán konkludentní souhlas předchozím vlastníkem. Aktivní nesouhlas vyjádřil až žalobce. Za této situace je právní status vzniklé účelové komunikace závazný i pro budoucí majitele pozemku, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Skutečností, že veřejně přístupná účelová komunikace na předmětných pozemcích v minulosti existovala se dostatečně zabýval správní orgán 1. stupně. Manželé T. příjezdovou komunikaci ke své chatě pokojně užívali až do roku 2008 s konkludentním souhlasem předchozího majitele. Manželé T. požádali pana V. o užívání pozemku až v roce 2008. Předmětné pozemky od manželů V. žalobce odkoupil 29. 11. 2007.

[24] Dle žalovaného nebylo úkolem správního orgánu přesně lokalizovat posuzovanou komunikaci, ale posoudit, zda se na předmětných pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nachází. Její průběh je patrný z přiložených fotografií. Námitku o přesné lokalizaci komunikace žalovaný odmítl v odvolacím řízení s ohledem na zásadu koncentrace řízení, neboť měla být vznesena v průběhu prvoinstančního řízení, nikoli v odvolacím řízení.

IV. Replika žalobce k vyjádření žalovaného

[25] Žalobce uvedl, že na veřejně přístupných historických mapách, které pocházejí z let 2005 až 2010, není veřejně přístupná komunikace se znatelnými kolejemi v terénu patrna. Ve vyjádření k žalobě se žalovaný důkladně věnuje popisu znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Tyto jsou bezesporu dány zákonem, jsou však upřesněny i judikaturou. Žalovaný odkázal na judikát Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, který se mimo jiné zabýval zajištěním nutné komunikační potřeby. Z tohoto ústavního nálezu žalovaný konstatoval, že správní orgány přiznávají existenci alternativního přístupu manželů T. k jejich nemovitosti, označují ho však jako nedůstojný a nedostačující. O tom jim však nepřísluší rozhodovat. Zcela také ignorují snahu žalobce řešit přístup T. k jejich nemovitosti smluvním vztahem. I přesto, že přiznávají existenci alternativního přístupu, zkoumají naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a to existenci konkludentního souhlasu manželů V. Z výpovědi manželů V. však vyplývá, že o průjezdu T. přes své pozemky

nevěděli, není tedy možné presumovat, že konkludentně souhlasili s užíváním pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace.

[26] Pokud by se přihlédlo k praxi žalované, každý kdo nemá pohodlný přístup ke své nemovitosti, by mohl prohlásit nejbližší neveřejnou účelovou komunikaci za spojnicí se svou nemovitostí a označit ji za nutnou komunikační potřebu, prohlásit, že vlastník účelové komunikace nebránil v přístupu a následně požádat o prohlášení dané neveřejné účelové komunikace za veřejnou. Účel zákona o pozemních komunikacích jako veřejnoprávního předpisu, je v ochraně veřejného zájmu v oblasti dopravní obslužnosti a nikoli v řešení soukromoprávních sporů majitelů sousedních pozemků.

[27] Soud konstatuje, že RNDr. P. T. a M. T., na jejichž žádost bylo správní řízení ve věci zahájeno, se k výzvě soudu, zda hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení před soudem, nevyjádřili.

V. Posouzení věci soudem

[28] Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí Úřadu městyse Osvětimany včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**. Za splnění podmínek stanovených v § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 sb. soudního řádu správního, (dále jen „s. ř. s.“) soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání.

[29] Předmětem přezkumu je rozhodnutí, které potvrdilo deklaratorní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. 3018/1 a 3018/7, které jsou ve vlastnictví žalobce, v úseku od napojení na místní komunikaci na parc. č. 3164 až po hranici pozemku parc. č. 3018/5, vše v k.ú. Osvětimany. Žalobce v úvodu žaloby konstatoval, že se především cítí dotčen na svém vlastnickém právu chráněném Listinou základních práv a svobod. Dle jeho názoru se jedná o neveřejnou účelovou komunikaci. Dožadovat se možnosti příjezdu k domu přes nemovitost ve vlastnictví třetí osoby je v rozporu s proporcionalitou omezení vlastnického práva žalobce.

[30] Dále žalobce zpochybnil existenci základních znaků veřejné účelové komunikace, které lze odvodit ze zákona o pozemních komunikacích, judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu a dle kterých musí jít o stálou a v terénu znatelnou dopravní cestu, která naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu.

[31] Soud se nejprve zabýval námitkou dotčení žalobce na vlastnickém právu s ohledem na vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejné účelové komunikace. Při posuzování uvedené námítky zdejší soud vycházel především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2012, č.j. 1 As 32/2012-42, Sb. NSS 2826/2013, podle kterého „*I. V řízení o určení, zda je určitý pozemek (cesta) veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoli (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), je třeba v první řadě zkoumat, existuje-li zde vůbec*

dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána v režimu obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). II. Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci. Úprava užívání takové cesty proto musí být řešena nikoli prostřednictvím institutů veřejného práva (deklarace veřejně přístupné účelové komunikace), ale práva soukromého.“

[32] Z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soud dále vyplývá, že režim tzv. „obecného užívání“ dle § 19 zákona o pozemních komunikacích lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“ a spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99). Právo obecného užívání je veřejnoprávním oprávněním, které vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích. Správní orgány se otázkou, zda předmětná cesta je cestou v režimu obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích a zda zde tedy z tohoto hlediska existuje veřejné právo způsobilé omezit vlastnické právo žalobce v řízení, nezabývaly. Žalovaný na straně 7, napadeného rozhodnutí při úvahách o konkludentním souhlasu s užíváním komunikace konstatoval, že vlastníci pozemku parc. č. 3018/1 a 3018/7, k.ú. Osvětimany, nebránili neurčitému okruhu třetích osob v užívání této komunikace a je tedy zřejmé, že dali konkludentní souhlas a užíváním svých pozemků jako veřejné cesty, tento závěr však nemá oporu ve správním spise ani v předchozích částech odůvodnění napadeného rozhodnutí. Z nich je totiž zřejmé, že správní orgány se zabývaly pouze otázkou, jakým způsobem se ke své chatě dostávali manželé T., popřípadě předcházející vlastníci chaty. V řízení nebylo zkoumáno, zda cesta užívaná T., popřípadě jejich předchůdci, byla používána také veřejností, tedy nějakým blíže neurčeným okruhem osob. Dosavadní dokazování ve věci svědčí spíše o tom, že pozemek žalobce v posuzovaném rozsahu, tedy v deklarované komunikaci, používali pouze manželé T., popřípadě předchozí vlastníci jejich chaty jako přístup k chatě. Nebyl však prokázán základní prvek obecného užívání, a totiž, že by komunikaci užívala širší veřejnost a že by ji bez dalšího mohl užívat předem neomezený okruh uživatelů.

[33] Žalovaný při posuzování otázky, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci správně citoval judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, řešil otázku patnosti cesty v terénu, nezbytnosti komunikační potřeby a souhlasu s užíváním komunikace a konstatoval, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Naprosto však pominul nutný znak veřejné komunikace, tedy její užívání veřejností, a to i ve vztahu k souhlasu s užíváním. Konkludentní souhlas předchozích vlastníků dotčených nemovitostí s užíváním zkoumaly správní orgány rovněž pouze ve vztahu k manželům T., jak je zřejmé z dokazování, zejména z dotazů, kladených svědkům. Přitom aby mohly správní orgány dospět ke svému závěru o veřejně přístupné komunikaci, musel by zde být dán souhlas vlastníků, byť konkludentní, s užíváním komunikace jako veřejné, tedy s tím, aby komunikaci užíval blíže neurčený okruh osob.

[34] Soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, podle kterého „Souhlas vlastníka je tím znakem veřejně

přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost)....“

[35] I z další judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že veřejnou cestou se pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, a to ať již výslovným projevem vlastníka nebo konkludentním souhlasem (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009 – 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS).

[36] Soud uzavírá, že v předmětné věci otázka veřejného – obecného užívání komunikace nebyla řešena, za těchto okolností nemohl být prokázán veřejný zájem na omezení vlastnického práva žalobce. Vzhledem k uvedenému se soud vyslovil pouze stručně k dalším znakům veřejné účelové komunikace, kterých se rovněž týkaly žalobní body.

[37] Správní orgány se podrobně zabývaly otázkou nutné komunikační potřeby a existencí dopravní cesty v terénu.

[38] Z dokazování je zřejmé, že manželé T. se do blízkosti své chaty autem dostávají, i v minulosti dostávali, přes pozemky, které jsou nyní ve vlastnictví žalobce. Bylo také prokázáno, že se do chaty mohou dostat i jinou cestou, ale pouze pěšky, v případě posuzované cesty se tedy z tohoto hlediska nejedná o jedinou možnost přístupu k chatě. Žalovaný v napadeném rozhodnutí netvrdil, že by vlastníci chaty měli mít nutně zabezpečen příjezd autem až do blízkosti chaty, konstatoval však, že jim nelze upřít možnost rozumné docházkové vzdálenosti od místa, kde parkují a adekvátnost přístupu k chatě. Existující možnost pěšího přístupu k chatě pak označil za nedůstojnou a nedostatečnou, protože se jedná pouze o průchod po šikmině podél plotu sousedů. Soud se shoduje se žalovaným, že za uvedeného stavu zde komunikační potřeba existuje. Připomíná však, že existence nutné komunikační potřeby není sama o sobě důvodem, aby se jednalo o veřejnou účelovou komunikaci.

[39] Dále se soud zabýval posouzením, zda se v předmětné věci jedná o dopravní cestu dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého „*pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*“. Ve smyslu tohoto ustanovení se musí jednat o cestu, která je v terénu patrná a stálá. Řešení této otázky v napadeném rozhodnutí je shrnuto výše v odst. 7, námitky žalobce v odst. 11, stanovisko žalovaného v odst. 20 a 24. Dle názoru soudu nebylo dostatečně zjištěno a odůvodněno, zda lze cestu v podobě po stavebních úpravách provedených žalobcem ztotožnit jednoznačně, pokud se týká její polohy, s cestou, po které dříve manželé T. přijížděli ke své chatě. Jak vyplývá ze správního spisu, žalobce koupil předmětné pozemky v roce 2008 a vybudoval zpevněnou cestu a oplocení bez příslušného povolení. Stavební úřad v Borsicích dne 6. 2. 2009 vydal dodatečné povolení pro stavbu oplocení a příjezdovou komunikaci a současně vyslovil souhlas s jejich užíváním. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že rozhodující ve věci je zpráva o šetření veřejného ochránce práv, ve které je uvedeno, že na posuzovaných pozemcích existuje pozemní komunikace. Dle názoru soudu vak tento závěr ze zprávy veřejného ochránce práv nevyplývá. Veřejný ochránce práv prováděl šetření za situace, kdy uvedené stavební úpravy byly provedeny, zprávu o šetření vydal 29. 10. 2009, sp. zn. 3024/2009/VOP/MDC. Pokud se týká

znatelnosti cesty v terénu, čerpal z informací ze stavebního řízení, poukázal na rozporné informace s tím, že dle starosty městyse Osvětimany zde byly vyjeté koleje v trávě, dle krajského úřadu před realizací stavby nebyla v terénu patrná žádná komunikace. Svou zprávu v této souvislosti uzavřel tak, že byla prokázána existence minimálně pěší komunikace přes pozemek stavebníka (žalobce). Nelze však konstatovat, že by se veřejný ochránce práv vyjádřil tak, že zde existuje pozemní komunikace. V závěru vysloveně uvedl, že autoritativně dosud nebyla otázka existence či neexistence komunikace zjištěna. Žadatelům doporučil podání návrhu na deklarování existence komunikace s tím, že mimo jiné musejí specifikovat, kudy podle jejich názoru komunikace vede.

[40] Je zřejmé, že manželé T. přes pozemky nyní ve vlastnictví žalobce jezdili autem, nebylo však jednoznačně prokázáno, že by cesta existující po stavebních úpravách provedených žalobcem byla totožná s cestou, po které dříve žalobci jezdili, respektive, zda zde v minulosti byla cesta vůbec patrná. Ve správním spise je založena fotodokumentace, není však zřejmé, z jaké doby pochází. Soud rovněž připomíná, že ve věci byli vyslechnuti svědci. A to P. N., V. V., Ing. P. K., A. R., L. R., M. M., A. M. Všichni se vyslovili, že zde žádná cesta nebyla, někteří uvedli, že manželé T. parkovali na louce pana V. (právního předchůdce žalobce).

[41] Žalovaný se tedy s ohledem na shromážděné důkazy bude znovu zabývat existencí cesty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, Význam pro výsledek věci to však bude mít pouze za předpokladu, že bude zároveň prokázáno, že šlo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[42] V dalším řízení bude žalovaný posuzovat především otázku, zda se jedná o obecně – veřejně užívanou komunikaci a zda k takovému způsobu užívání komunikace byl dán souhlas vlastníka. Pokud tento předpoklad naplněn nebude, není nutno se zabývat dalšími znaky veřejné účelové komunikace, neboť za těchto okolností nelze vlastnické právo žalobce omezovat prostředky veřejného práva a není možno deklarovat existenci veřejné účelové komunikace. Podstatou věci je, zda je posuzován zájem soukromý nebo veřejný.

[43] Soud odůvodnění uzavírá citací z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č.j. 2 As 44/2011 – 99, ke kterému při novém posouzení věci přihlédne i žalovaný. Podle tohoto rozsudku *„K omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Bude se přitom jednat o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna byť jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení. Zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá s poskytnutím náhrady za omezení vlastnického práva v důsledku zřízení veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. V takovém případě je možné vlastnické právo bez dalšího omezit výhradně se souhlasem vlastníka nemovitosti, na které se komunikace nachází (viz k tomu rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, č. j. 22 Cdo 1911/2000, a ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005, a především nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).“*

[44]

VI. Závěr a náklady řízení

[45] Z výše uvedených důvodů soud shledal rozhodnutí žalovaného nezákonným. Proto ho zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 3, 4 s. ř. s.], ve kterém je vázán výše vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[45] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalované. Žalobci přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek ve věci a za návrh na odkladný účinek ve výši 4 000 Kč a dále náhrada za právní zastoupení 10 600 Kč. Náhrada za odměnu advokáta i náhrada hotových výdajů byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v tomto případě za tři advokátem učiněné úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba a další písemné vyjádření ve věci) a tři režijní paušály, tedy ve výši 3 x 3 100 Kč a 3 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky]. Celkem tedy náklady řízení žalobce činily 14 200 Kč. K zaplacení náhrady nákladů soud určil přiměřenou lhůtu.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 22. února 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu