



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Marcely Sedmíkové a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobkyně: **J. D.**, bytem X, zast. JUDr. Hanou Desenskou, advokátkou se sídlem Fortna 40, Jičín, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti: **P. Ž.**, bytem Dolní Dvůr 140, Dolní Dvůr, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. července 2014, č.j. 11921/DS/2014-2-Ma, **t a k t o :**

I. Žaloba s e z a m í t á .

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět sporu

Napadeným rozhodnutím žalovaný v podstatě potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Lánov jako silničního správního úřadu ze dne 16. 5. 2014, č. j.: 1/2014, kterým prvostupňový správní orgán rozhodl dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), ve výroku I. tak, že nařídil osobě zúčastněné na řízení odstranit pevnou překážku nacházející se na st. p. č. 216 v k. ú. Horní Lánov, ve výroku II. tak, že zamítl žádost žalobkyně „o nařízení k odstranění zábran a skotu

z účelové komunikace, vedené přes p. č. 2836, k bezpečnému pohybu po komunikacích a každodennímu přístupu a příjezdu k domu čp. 39 a pozemku p. č. 2843 v katastrálním území Horní Lánov“. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný také současně změnil prvoinstanční rozhodnutí, jednalo se však o změnu spočívající toliko ve vypuštění jedné věty z odůvodnění rozhodnutí silničního správního úřadu.

II. Obsah žaloby

Dle žalobkyně rozhodly správní orgány na základě nedostatečných skutkových zjištění a nesprávné aplikace právních norem, a proto považuje napadené rozhodnutí za nezákonné.

Za nesporný označila fakt, že je vlastníkem pozemků p. č. 282/1, 282/2 a 282/3 v k. ú. Horní Lánov, jejichž součástí je stavba rodinného domu čp. 39. Na základě podnájemní smlouvy ze dne 7. 8. 1996, kterou uzavřel jako podnajímatel M. H. a jako podnájemce bývalý manžel žalobkyně byl k těmto pozemkům a stavbě zajištěn přístup a příjezd po pozemkové parcele č. 1759/1, která byla geometrickým plánem č. 237-56/98 ze dne 29. 5. 1998 oddělena od pozemkové parcely č. 1759/1. Z čl. III. této smlouvy plynulo, že toto omezení se ukládá i za účelem zachování přístupu vlastníků dalších východně situovaných domů. Dále žalobkyně uvedla, že v původním rozhodnutí ze dne 30. 8. 2013 silniční správní úřad rozhodl tak, že předmětná cesta přes pozemek p. č. 2836 znaky veřejně přístupné účelové komunikace naplňuje. V novém rozhodnutí ze dne 16. 5. 2014 však již svůj názor změnil a přichází z teorií, že se jedná o sjezd. Přitom vycházel z totožného skutkového stavu a z totožných důkazních prostředků.

Ke skutkovým zjištěním silničního správního úřadu žalobkyně uvedla, že nájemce pozemku M. H. souhlasil s umístěním zatravněvacích pásů po celé délce komunikace až k domu čp. 39. Poslední úsek však zpevněn nebyl, protože došlo v průběhu prací k jejich odcizení. Konkludentní, ale i písemný souhlas vlastníka pozemku se stavebními úpravami pozemku spočívajícími ve zřízení dvou pruhů příjezdové cesty a umístěním tvárnic zde tedy existoval.

Dle žalobkyně předmětná komunikace slouží nejenom k napojení domu čp. 39 a pozemku p. č. 2843, ale slouží i k obhospodařování sousedních nemovitostí. S ohledem na čl. III. citované podnájemní smlouvy je zřejmé, že komunikaci neužívá pouze ona sama, ale blíže neurčený okruh osob. Nelze proto uzavřít, že se jedná o sjezd, aniž by byl konkretizován sjezd a jeho stavebně technické provedení dle vyhlášky č. 104/1997 Sb.

Správní orgány se dle žalobkyně opomněly vypořádat se závěry obsaženými v usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. 26 Co 67/2011, dle nichž odvolací soud předmětnou část pozemku za veřejnou komunikaci považoval. Žalovaný pouze uvedl, že pro něj tento závěr není závazný, avšak blíže se s ním nevypořádal.

Ve správním řízení bylo dle žalobkyně prokázáno, že z pozemkové parcely č. 2836 vede jako jediná nezbytná přístupová cesta k domu čp. 39 a pozemku p. č. 2834, která je zřetelná v terénu. Tato komunikace je využívána vozidly a chodci pro

obslužnost stavby čp. 39 a spojuje přes pozemek p. č. 2836 rodinný dům čp. 39 s komunikací na pozemku p. č. 2821, vše v k. ú. Horní Lánov. Existuje písemný souhlas vlastníka s užíváním cesty blíže neurčeným okruhem osob k domu čp. 39 a tato komunikace plní nutnou komunikační potřebu. Stavba čp. 39 je využívána jako penzion. Žalovaný přitom ve svém rozhodnutí existenci všech shora uvedených znaků veřejně přístupné účelové komunikace nerozporuje. Tato komunikace byla od nepaměti a dlouhodobě a pokojně využívána jako dopravní cesta pro chodce a osobní automobily.

Navzdory těmto zjištěním a bez bližšího odůvodnění dospěly správní orgány k závěru, že se jedná o sjezd. Jejich rozhodnutí proto žalobkyně považuje za nepřezkoumatelná, neopírající se o skutková zjištění, postrádající logické souvislosti a řádnou argumentaci. Není postaveno najisto, z čeho správní orgány dovozují neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, ačkoliv jsou její znaky naplněny.

Výrok I. napadeného rozhodnutí je pak v rozporu s právem dle žalobkyně také proto, že se dotýká odůvodnění prvoinstančního správního orgánu, nikoliv výroků samých s tím, že žalovaný zasahuje do odůvodnění výrokovou částí, nemůže tak činit ani formou rozhodnutí. Navrhla proto, aby krajský soud žalované rozhodnutí zrušil.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Ve vyjádření k žalobě polemizoval žalovaný s jednotlivými žalobními námitkami.

Upozornil, že žalobkyní zmiňované původní rozhodnutí Obecního úřadu Lánov ve věci ze dne 30. 8. 2013 bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného v odvolacím řízení, v němž vyjádřil svůj právní názor na věc a těmito záběry se silniční správní úřad v dalším řízení zcela správně a v souladu se zákonem řídil. Nelze tedy hovořit o nějaké nestálosti rozhodování správních orgánů, jak namítala žalobkyně.

Dle žalovaného není rozhodné, zda nájemce souhlasil s umístěním čehokoliv na nemovitost v tom ohledu, zda tím mohlo dojít k naplnění jednoho ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, totiž souhlasu vlastníka s veřejným užíváním. Následně odkázal na str. 4 svého rozhodnutí, kde se k této otázce vyjádřil.

Žalobkyně v průběhu správního řízení nedoložila, že by docházelo k veřejnému užívání dané cesty. Návrhy na doplnění dokazování v tomto směru nemohla dle něho ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu učinit ani v odvolacím řízení a z logiky věci tak nemůže učinit ani v rámci soudního řízení. I kdyby tak ale učinit mohla, dle žalovaného stále nekonkretizuje, k jakému dopravnímu spojení má onen sjezd neomezenému okruhu osob sloužit. Z žalobkyní přeložené podnájemní smlouvy plyne totiž opak toho, co tvrdí žalobkyně. Za prvé, pokud by se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, bylo by zcela nadbytečné upravovat přístup na ní pomocí soukromého práva. Za druhé, z čl. III smlouvy plyne, podnájemci má být zajištěn přístup k jeho nemovitosti a to za úplatu. V takovém případě ale nemůže být řeč o veřejném bezúplatném užívání, které je pro veřejně přístupnou účelovou komunikaci charakteristické.

Žalovaný následně odkázal na str. 3 svého rozhodnutí, které obsahuje jeho úvahy, proč považuje závěry civilních soudů o tom, že se v daném případě jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, za nedostatečné a nesprávné.

Nepopřel, že i sjezd může plnit nutnou komunikační potřebu a že slouží ke spojení nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi. Žalobkyně však dle něho nikterak nezpochybňuje zásadní věc, na které je žalované rozhodnutí postaveno. Totiž ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, dle něhož přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci není účelovou komunikací. Tento závěr žalovaný jak ve svém prvním (zrušujícím) rozhodnutí ve věci, tak v žalovaném rozhodnutí vyložil a odůvodnil.

Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu dává odvolacímu orgánu možnost změnit rozhodnutí nebo jeho část, tedy je možné změnit byť jen odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, na což uvedené ustanovení výslovně pamatuje.

Žalovaný tedy dle svého mínění postupoval ve správním řízení v souladu s právními předpisy, a proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Repliky žalobkyně

1. Na doplnění žalobních tvrzení předložila žalobkyně v podání ze dne 11. 11. 2014 některé písemné podklady. Kromě snímků předmětných pozemků z pozemkové mapy geometrický plán ze dne 29. 5. 1998, č. 237-56/98, jehož realizace se nikdy neuskutečnila (nebyl předložen s listinou do katastru nemovitostí). Z něho je zřejmé, že byla vytvořena nová parcela č. 1759/12, po které měl být zajištěn přístup a příjezd žalobkyně k jejímu domu čp. 39 stojícímu na pozemku p. č. 282/1 v k. ú. Horní Lánov. Dále doložila snímek mapy se zákresem vyšrafované cesty po parcele č. 1759/12, na které jsou z části položeny zatravněvací dlaždice ve dvou pruzích. Na snímku je patrný podpis M. H., který souhlasil s vytyčenou cestou k nemovitosti, tehdy ve vlastnictví bývalého manžela žalobkyně. Připojila rovněž fotokopie usnesení Okresního soudu v Trutnově ze dne 24. 8. 2010, č.j. 7C 322/2004-166, a usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2011, č.j. 26 Co 67/2011-187.

Dále žalobkyně uvedla, že od roku 2002, kdy jí byla vypovězena podnájemní smlouva, se marně snaží domoci svého práva, tedy nerušeného přístupu a příjezdu ke svému domu přes část pozemku p. č. 2836, který je ve vlastnictví České republiky, právo hospodaření vykonává Státní pozemkový úřad. Je starší osobou, pohybuje se o francouzské holi. Pokud přijíždí autem ke svému domu a na cestě leží skot, je nucena vyčkat ve vozidle, dokud zvířata sama neodejdou. To trvá někdy i hodinu, pěšky se procházet neodváží. Stalo se, že se proti ní krávy rozeběhly a jednou jí ulomily zpětné zrcátko, což řešila Policie České republiky. Ze strany Státního pozemkového úřadu ani Obce Lánov jí ochrana poskytnuta nebyla. Státní pozemkový úřad žádala o zřízení věcného břemene, ale žádosti vyhověno nebylo, zatímco ostatní osoby, které přes část pozemku p. č. 2836 projíždějí ke svým chatkám, toto věcné právo mají (viz zápisy v katastru nemovitostí). Jiný přístup ke svým nemovitostem nemá. Pokud přijede návštěva, má tytéž problémy, jiní neprijedou vůbec.

Znovu tedy navrhla zrušení žalovaného rozhodnutí, tentokrátě současně se zrušením výroku II. prvoinstančního správního rozhodnutí.

2. V podání ze dne 26. 1. 2015 reagovala žalobkyně na vyjádření osoby zúčastněné na řízení (viz níže). Ohradila se proti jejímu tvrzení, že má ke svým nemovitostem přístup po pozemku p. č. 1750/1 v k. ú. Horní Lánov. Jedná se podle ní o lesní pozemek, po němž není průjezd vozidlem fakticky možný. To by musel vlastník těchto pozemků vykácet stromy i s pařezy a vyrovnat a zpevnit terén. Na důkaz přiložila fotografii daného pozemku a navrhla případný výslech svědků. Žalobkyně dále uvedla, že k odstoupení od podnájemní smlouvy ze strany pana H. v roce 2002 došlo neplatně, protože bylo v písemné podobě doručeno pouze jí, ačkoliv podnájemcem byl její bývalý manžel.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

Osoba zúčastněná na řízení P. Ž. uvedla, že vlastníkem pozemku p. č. 2836 v k. ú. Horní Lánov je stát. Ona uzavřela se Státním pozemkovým úřadem k tomuto pozemku nájemní smlouvu a to za účelem provozování zemědělství a zabezpečení ochrany přírody. Je dle smlouvy povinna užívat pozemek v souladu s jeho účelovým určením a v souladu s podmínkami ochrany přírody a podmínkami omezujícími hospodářské využití dle zákona č. 114/1992 Sb. Dále musí dodržovat povinnosti vyplývající ze zákona č. 326/2004 Sb.

Protože v souladu s nájemní smlouvou pase na pozemku dobytek, požádala Státní pozemkový úřad o souhlas s oplocením pozemku, který jí byl udělen. Žalobkyně oplocení opakovaně odstraňuje a poškozuje, nechává po pozemku jezdit auta, běžně na něm parkují auta hostů jejího penzionu. Část pozemku opakovaně vysekává, v důsledku čehož osobě zúčastněné na řízení hrozí v případě kontroly ze strany Zemědělské agentury sankce odnětím dotací za porušení závazku. V souvislosti s tím jí Státní pozemkový úřad opět potvrdil, že může pozemek oplotit.

Dle jejího názoru má žalobkyně k domu čp. 39 a pozemku p. č. 2843 zajištěnu možnost přístupu po pozemku p. č. 1750/1 v k. ú. Horní Lánov. To však žalobkyně před opakovanými jednáními odmítá. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhla potvrzení napadených rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

VI. Jednání soudu

Při jednání soudu dne 1. 9. 2015 odkázali účastníci řízení i osoba na řízení zúčastněná na obsah svých písemných podání.

Žalobkyně k dotazu soudu uvedla, že dům čp. 39 byl zkolaudován v roce 1998 jako rodinný dům. S ohledem na tehdejší požadavek stavebního úřadu, aby byl k domu zajištěn přístup, uzavřel její tehdejší manžel s panem H. (otcem osoby zúčastněné na řízení), tehdejším nájemcem pozemku p. č. 2836, podnájemní smlouvu. Cesta přes tento pozemek měla dle této podnájemní smlouvy sloužit také vlastníkům chat, které se nacházejí za domem čp. 39. Ti mají v současné době již zajištěn přístup ke svým nemovitostem z druhé strany a za pomoci institutu věcného

břemene. Přístupovou cestu přes pozemek p. č. 2836 tedy již nepotřebují a nevyužívají. Tu ale dle žalobkyně částečně využívá rodina S. k přístupu ke svému domu.

Dle osoby zúčastněné na řízení tomu tak sice je, ale rodina S. má se Státním pozemkovým úřadem uzavřenu smlouvu o věcném břemenu, která jim přístup k jejich nemovitostem přes pozemek p. č. 2836 umožňuje. Osoba zúčastněná na řízení v návaznosti na své předchozí vyjádření zopakovala, že žalobkyně se může k domu čp. 39 dostat jinou cestou, jak je uvedeno ve vyjádření Správy KRNAP ze dne 17. 8. 2015, které předložila. Ohledně této cesty mělo být dle jejího tvrzení žalobkyni v minulosti ze strany vlastníků pozemků nabízeno zřízení věcného břemene přístupu, ale žalobkyně to odmítla.

Žalobkyně v reakci na to uvedenou nabídku popřela. Trvala na tom, že tato přístupová cesta není sjízdná. Uvedla ještě, že dům pronajímá hostům pouze v době, kdy se na pozemku nepase dobytek. Jinak je to nebezpečné, hosté mají strach. Osoba zúčastněná na řízení k tomu dodala, že žalobkyně využívá pozemek p. č. 2836 také jako parkoviště pro svůj vůz a vozy svých hostů.

Všichni přítomní tak setrvali na svých shora uvedených procesních návrzích.

VII. Skutkové a právní závěry krajského soudu

Krajský soud následně přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s"). O věci usoudil následovně.

A. Obecná zákonná úprava a relevantní judikatura soudů týkající se institutu veřejně přístupné účelové komunikace

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je důležitým předmětem posouzení otázka vzniku a existence veřejné účelové komunikace, krajský soud pokládal za nutné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky

Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (srovnej § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.

Podle ustanovení § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací 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*. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými

účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, jak jsou vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona.

První dva znaky účelové komunikace tak definuje zákon o pozemních komunikacích. Jsou to 1) zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy a 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků.

Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.“ (Boh A 10017/32).

Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však 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 nesouhlas*, 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 - účelové komunikace, tyto nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně

projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Existují-li tedy jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

Dále považuje krajský soud za vhodné připomenout, jak se judikatura staví k prokazování existence veřejně přístupné účelové komunikace v případě cest užívaných tzv. od nepaměti. Nejvyšší správní soud již v jednom z prvních rozsudků (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64) týkajícím se účelových komunikací konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Dále soud dodal, 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60). Obdobně se vyjadřuje i Nejvyšší soud, např. v rozsudku ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Zde vyslovil, že *„[p]otíže 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.“* Je zde tedy konstruována domněnka, podle které existuje-li zde naléhavá komunikační potřeba, pro kterou je určitá cesta od nepaměti užívána veřejností, přičemž (zejména právě pro dlouhodobost užívání) nelze již zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (samozřejmě za současného naplnění dalších zákonných znaků).

B. Konkrétní posouzení dané věci

Úvodem krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti, o nichž bude níže pojednávat, se nacházejí v katastrálním území Horní Lánov. Tento údaj již tedy nebude z důvodu úspornosti u jednotlivých nemovitostí dále uváděn.

Krajský soud připomíná, že předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí, kterým silniční správní úřad rozhodoval o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Pokud vzniknou v tomto správním řízení pochybnosti o tom, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom ve věci meritorně rozhodne (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007). Tak také silniční správní úřad v přezkoumávané věci postupoval.

Rozhodnutí silničního správního úřadu, resp. jeho posouzení, zda určitá komunikace má charakter veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích či nikoliv, nemá konstitutivní účinky. Silniční

správní úřad toliko deklaruje, zda posuzovaná komunikace naplnila všechny ze shora uvedených znaků a stala se tak veřejně přístupnou účelovou komunikací. Dle krajského soudu se tomu tak u cesty vedoucí z pozemku p. č. 2821 (vlastníkem Obec Lánov) přes pozemek p. č. 2836 (vlastníkem Česká republika, právo hospodaření dnes Státní pozemkový úřad, dříve Pozemkový fond České republiky) k domu čp. 39 a pozemkům p. č. 282/1, 282/2 a 282/3 (vlastníkem žalobkyně) v minulosti nikdy nestalo.

Předmětná cesta totiž rozhodně nepatří mezi cesty, které by sloužily „od nepaměti“. Z opakovaných vyjádření žalobkyně vyplynulo, že dům čp. 39 začali stavět se svým manželem někdy v polovině 90. let, v roce 1998 probíhalo kolaudační řízení. V souvislosti s tím měl stavební úřad zjistit, že stavebníci nemají k domu čp. 39 zajištěn přístup. V návaznosti na splnění tohoto požadavku proto bývalý manžel žalobkyně uzavřel podnájemní smlouvu s tehdejším nájemcem státního pozemku p. č. 2836 panem H. Je tedy zřejmé, že v té době předmětná cesta přes pozemek p. č. 2836 charakter veřejně přístupné účelové komunikace neměla. V opačném případě by totiž manželé D. měli právní titul pro přístup ke svému domu a stavební úřad by po nich zajištění přístupu k domu čp. 39 nepožadoval. Ani žalobkyně a její bývalý manžel, stejně jako vlastník pozemku (představovaný v té době Pozemkovým fondem České republiky, právním předchůdcem Státního pozemkového úřadu) a nájemce pozemku, evidentně vůbec neuvažovali o tom, že by přístupová cesta přes pozemek p. č. 2836 k domu čp. 39 splňovala atributy veřejně přístupné účelové komunikace. Nepovažovali takovou skutečnost za samozřejmost. Jinak by necítili potřebu podnájemní smlouvu dne 7. 8. 1998 uzavírat.

Krajský soud ponechává stranou správnost a zákonnost postupu stavebního úřadu, pokud za této situace kolaudaci domu povolil. K tomu nemá v rámci přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí pravomoc. Podstatné však je, že všechny tehdy zainteresované strany viděly jako jedinou možnost, aby žalobcům vznikl právní titul pro zajištění přístupu ke svému domu, nutnost využití některého ze soukromoprávních institutů, konkrétně se jím nakonec stala podnájemní smlouva.

Žalobkyně dnes tvrdí, že předmětná cesta byla tehdy využívána také vlastníky chatek nacházejících se za domem čp. 39. Dokládá to zněním čl. III. podnájemní smlouvy, dle něhož: *„Podnájemce použije podnajatý pozemek jako přístupovou cestu ke své nemovitosti. Případné oplocení lze umístit kolem vytýčené parcely pouze mezi body 172-9, 7, 6 a 5 (severní hranice přiloženého GP. Toto omezení se ukládá za účelem zachování přístupu vlastníků dalších východně situovaných domů.“* Dle čl. IV. bylo sjednáno nájemné ve výši 3. 778,- Kč ročně. Dle čl. VI. této smlouvy nabývá smlouva účinnosti dnem podpisu smluvními stranami a schválením Pozemkovým fondem České republiky. Předložená fotokopie stejnopisu této smlouvy pak obsahuje pod označením „Pozemkový fond ČR“ podpis neidentifikovatelného (zřejmě) pracovníka této instituce.

K otázce platnosti uvedené smlouvy, ani k otázce platnosti jejího pozdějšího rozvázání, není krajský soud v rámci soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí rovněž oprávněn se vyjadřovat. Z jejího obsahu jsou ovšem patrné skutečnosti, které pro posouzení přezkoumávané věci význam mají. Kromě shora uvedeného, tedy že všechny strany této smlouvy nepovažovaly předmětnou cestu k domu čp. 39 za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je zřejmé, že vlastník

pozemku nedává rozhodně souhlas k veřejnému užívání cesty neomezeným okruhem uživatelů. Souhlasí pouze s tím, aby cesta sloužila coby cesta přístupová k nemovitosti podnájemce, bývalého manžela žalobkyně. Přiléhavá je v souvislosti s tím rovněž poznámka žalovaného, že podnájem byl sjednán za úplatu, zatímco typickým znakem veřejného užívání je jeho bezúplatnost. Pro úplnost krajský soud dodává, že souhlas pana H. coby nájemce pozemku s uzavřením podnájemní smlouvy a s položením zatravnovacích tvárnic není pro posouzení dané právní otázky relevantní.

Z citovaného ustanovení podnájemní smlouvy není patrné ani to, že by právě předmětnou cestu užívali rovněž vlastníci chat za domem čp. 39. Jejich užívání tehdejšího pozemku p. č. 1759/1 bylo zmíněno pouze v souvislosti s umístěním oplocení kolem parcely, která byla výtýčena geometrickým plánem dle čl. II. podnájemní smlouvy. Vlastníci chat účastníky smlouvy nebyli. Ostatně o tom, že ani oni neměli předmětnou přístupovou cestu k domu čp. 39 za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, svědčí to, že považovali za potřebné ošetřit si přístupy ke svým nemovitostem formou soukromoprávního institutu, konkrétně uzavřením smluv o věcném břemenu, jak zmínila sama žalobkyně. Pro úplnost snad krajský soud ještě dodává, že shora zmíněný geometrický plán nebyl nikdy v katastru nemovitostí realizován.

Z provedených důkazů tedy plyne, že dotčená cesta přes pozemek p. č. 2836 sloužila jako přístupová cesta toliko k domu čp. 39 a přilehlým pozemkům patřícím původně manželům D., dnes žalobkyni. Nebylo tedy prokázáno, že by v minulosti pravidelně sloužila coby přístupová cesta k nemovitostem jiných vlastníků, resp. že by byla užívána veřejně, že by za tím účelem byla veřejně přístupná. O užívání dotčeného pozemku veřejností tedy nemůže být řeč.

Stejně tak nebylo s ohledem na shora uvedená skutková zjištění prokázáno, že by vlastník pozemku dal někdy v minulosti (byť třeba konkludentně) souhlas k tomu, aby dotčená cesta byla užívána jako veřejně přístupná účelová komunikace. Naopak. Po zjištění potřeby používat tuto cestu jako přístupovou k nemovitostem ve vlastnictví fyzických osob, které sousedily se státním pozemkem, souhlasil s užíváním této cesty pouze vlastníky těchto nemovitostí k danému účelu, což projevily souhlasem s uzavřením podnájemní smlouvy mezi nájemcem pozemku a majiteli těchto nemovitostí. O souhlas s veřejným užíváním pozemku ve smyslu jednoho ze shora vymezených znaků veřejně přístupné účelové komunikace se tedy rozhodně nejednalo.

Dle krajského soudu je zřejmé, že podanou žalobou se žalobkyně snaží dosáhnout stavu, kdy by měla možnost užívat dotčený pozemek jako přístupovou cestu jenom ona sama, resp. také návštěvníci jejího penzionu, který v domě čp. 39 provozuje. Jeho užívání jinými osobami (veřejností) ani dnes nepřichází fakticky v úvahu. Žalobkyně je totiž zřejmě jediná v dané lokalitě, kdo nemá ošetřen přístup ke svým nemovitostem za pomoci soukromoprávního titulu, např. za pomoci smlouvy o zřízení práva věcného břemene uzavřené s vlastníky pozemků. Z jakých důvodů se do této situace dostala, zda pouze vinou vlastního jednání či z jiných důvodů, krajskému soudu posuzovat nepřísluší, neboť to na právní posouzení dané problematiky žádný vliv nemá.

Uvedenou problematikou se v minulosti opakovaně zabývala jak judikatura Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 1378/11, uvedl, že souhlas předchozího vlastníka s obecným užíváním pozemku „ *lze dedukovat z dosavadního užívání cesty, přičemž toto omezení vlastnického práva by přešlo i na současného vlastníka.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, konstatoval, že *pro posouzení konkludentního souhlasu je podstatná objektivní skutečnost, tedy již samotná existence užívání cesty „od nepaměti“ a nikoliv subjektivní sdělení předchozích vlastníků.*

Tyto závěry pak rozvinul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku citovaná jsou dostupná na www.nssoud.cz), když výslovně zdůraznil, že vycházet z toho, že je dán konkludentní souhlas s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace, je možno jenom tehdy, pokud jde o cestu, jež je obecně užívána (tedy jde o pozemní komunikaci), a to od nepaměti z důvodu naléhavé komunikační potřeby. Předpokladem je tedy existence dopravní cesty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána, přičemž se jedná o užívání cesty v režimu obecného užívání (tedy užívání předem neomezeným okruhem uživatelů). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat, uzavřel Nejvyšší správní soud.

S ohledem na shora zjištěný skutkový stav a na shora učiněné právní závěry proto krajský soud uzavírá, že nebylo prokázáno, že by dotčený pozemek někdy byl cestou, která by byla obecně užívána, tedy byl dopravní cestou dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Existence této skutečnosti je přitom nezbytným předpokladem pro případné zkoumání dalších (shora uvedených) znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Předmětná cesta přes pozemek p. č. 2836 tedy nemůže být prioritně z toho důvodu veřejnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Ostatně ani žalobkyně nežila v přesvědčení, že dotčená cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Proto se původně domáhala svých práv cestou žaloby u civilních soudů. Teprve jejich závěry jí vnukly myšlenku, že by se o takovou komunikaci mělo jednat.

Pokud jde o závaznost závěrů učiněných v tomto směru civilními soudy pro správní orgány, pak touto problematikou se zabýval žalovaný podrobně jak ve svém zrušujícím rozhodnutí ze dne 14. 10. 2013, č.j. 17754/DS/2013-2-Ma (viz str.3-4), tak v rozhodnutí napadeném (viz prakticky celá jeho str. 3). Ke správnosti těchto závěrů nemá krajský soud co dodat a plně na ně odkazuje. Je nutno žalovanému přisvědčit zejména v tom, že argumentace civilních soudů ohledně závěru, že se v daném případě jedná o obecné užívání účelové komunikace, nebyla příliš propracovaná. Vycházela fakticky toliko ze zjištění, že žalobkyni nesvědčí žádný soukromoprávní titul pro užívání přístupové cesty, a z názoru, že Pozemkový fond České republiky jako tehdejší představitel vlastníka pozemku (při vědomí, že manželé D. používají cestu k přístupu ke svým nemovitostem) udělil svým souhlasem s uzavřením podnájemní smlouvy a s umístěním zatravňovacích tvárnic současně souhlas s veřejným užíváním předmětné přístupové cesty. Tak tomu ovšem z důvodů shora uvedených dle krajského soudu není. Civilní soudy se pak vůbec nezabývaly

existencí dalších znaků veřejně prospěšné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Bylo plně v pravomoci správních orgánů, aby si v rámci daného správního řízení posoudily jako předběžnou otázku, zda předmětná cesta tyto znaky skutečně naplňuje či nikoliv, závěry civilních soudů ohledně této otázky vázány nebyly.

V souvislosti s tím nemůže krajský soud přisvědčit žalobkyni v tom, že správní orgány jednaly v průběhu správního řízení nejednotně, že měnily na základě stejných skutkových zjištění své právní závěry. V přezkoumávané věci rozhodl nejprve silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 30. 8. 2013, č.j.: 1/2013, tak, že nařídil osobě zúčastněné na řízení odstranění pevné překážky, neboť v rámci posouzení předběžné otázky shledal danou přístupovou cestu veřejně přístupnou účelovou komunikací. V odvolacím řízení žalovaný coby odvolací orgán shora již citovaným rozhodnutím toto rozhodnutí silničního správního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm uložil prvoinstančnímu správnímu orgánu zejména povinnost zabývat se hodnocením dané cesty z pohledu ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, dle něhož přímé napojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci není účelovou komunikací. Tedy zda se v případě dané cesty nejedná o tzv. sjezd, který za účelovou komunikaci považován není. Po vrácení věci k dalšímu řízení silniční správní úřad posoudil věc ve světle daného ustanovení a dospěl k závěru, že prioritním důvodem, pro který nemůže být daná cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, je právě skutečnost, že se jedná o přímé napojení nemovitosti. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí k tomuto závěru také přiklonil, když ovšem jako další důvod, pro který v daném případě nemůže být řeči o veřejně přístupné účelové komunikaci, uvedl také neexistenci souhlasu vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním.

Takový průběh správního řízení považuje krajský soud za zcela standartní. Žalovaný coby odvolací orgán využil svého oprávnění dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, a protože se závěry správního orgánu prvního stupně nesouhlasil, zrušil odvoláním napadené rozhodnutí a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Prvoinstanční správní orgán byl ve shodě s citovaným ustanovením právním názorem žalovaného ve zrušujícím rozhodnutí vysloveným vázán a v jeho světle svůj původní náhled na posouzení věci přehodnotil. Na tom není nic neobvyklého, nejedná se o žádnou nestabilitu v rozhodování správních orgánů. Naopak, uvedený postup je důsledkem realizace zásady dvojinstančnosti správního řízení a je tedy plně v souladu se zákonem, konkrétně se shora citovaným ustanovením správního řádu.

Dlužno v souvislosti s tím ještě dodat, že správní orgány obou stupňů svá rozhodnutí srozumitelně a logickým způsobem odůvodnily, popsaly zjištěný skutkový stav, uvedly úvahy, kterými byly vedeny, a provedly následně právní hodnocení. Rozhodně tedy nelze souhlasit se žalobkyní v tom, že by tato rozhodnutí byla nepřezkoumatelná, ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů.

Krajský soud shora objasnil, jaký důvod považuje za stěžejní pro posouzení charakteru předmětné přístupové cesty ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Za nesprávné však nepovažuje ani závěry správních orgánů, že se v případě dané cesty jedná o sjezd, tedy o přímé napojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (viz

str. 4 napadeného rozhodnutí). Tedy ani z toho důvodu nemůže být předmětná přístupová cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tuto problematiku však již s ohledem na shora uvedené považuje za druhotnou, a proto se jí podrobněji zabývat nemusel.

Stejně tak se nemusel zabývat ani žalobními argumenty směřujícími k problematice komunikační potřeby, s níž souvisela zejména otázka existence alternativní přístupové cesty. Posuzování existence tohoto znaku účelové komunikace bylo pro rozhodování o tom, zda dotčený pozemek je veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv, ze shora uvedených důvodů již nadbytečné. Proto také krajský soud zamítl při svém jednání návrhy žalobkyně na doplnění dokazování spočívající ve výslechu svědků a provedení místního šetření, kterými chtěla prokázat, že diskutovaná alternativní přístupová cesta v terénu fakticky neexistuje, neboť není sjízdná osobním automobilem.

Pokud žalovaný změnil prvoinstanční správní rozhodnutí tak, že vypustil jako nesprávnou jednu větu z jeho odůvodnění, pak takový postup je zcela v souladu s ustanovením § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, dle něhož je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změni odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění. Otázkou je, zda-li v případě vypuštění jedné věty z odůvodnění je takový postup nutný. Krajský soud by považoval za vhodnější a zcela dostačující, pokud by svůj nesouhlas s obsahem jedné věty uvedl, popsal a odůvodnil odvolací správní orgán v rámci odůvodnění svého rozhodnutí bez toho, že by nutně musel přistoupit ke změně prvoinstančního rozhodnutí. Jak už ale krajský soud uvedl, nezákonný takový postup není.

Krajský soud proto uzavírá, že prvoinstanční správní orgán, potažmo žalovaný, učinili ve věci správný a zákonný právní závěr, ačkoliv důvody, které je k tomu vedly a na které kladly důraz, nebyly dle krajského soudu vždy těmi hlavními a podstatnými. Správní orgány se tak zabývaly hodnocením otázek (povaha dané cesty z pohledu § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), k jejichž hodnocení se již nemusely vůbec dostat, protože dotčený pozemek nesplňuje shora uvedený zákonný předpoklad pro to, aby za veřejnou účelovou komunikaci mohl být považován. Protože však vlastní závěry správních orgánů obstály, nebylo na místě rušit žalobou napadená rozhodnutí pro jejich nezákonnost, pouze krajský soud vyzdvihl a uvedl na pravou míru důvody, pro které shledal tyto závěry správnými.

Krajský soud tak žádné ze žalobních námitek nepřisvědčil, neshledal tedy žalobu důvodnou a nezbylo mu, než ji zamítnout v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

VIII. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj 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. Ve věci měl úspěch žalovaný, ten se však náhrady nákladů řízení výslovně vzdal.

Náklady řízení nemohly být přiznány ani osobě zúčastněné na řízení. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch

nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace v dané věci nenastala, ostatně osoba zúčastněná na řízení náhradu nákladů řízení nepožadovala.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 10. září 2015

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu