



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Pavla Kumprechta a JUDr. Marcely Sedmíkové ve věci žalobkyně **M. M .**, zast. Mgr. Reginou Špelinovou, advokátkou se sídlem AK v Praze 8, Sokolovská 81/55, PSČ 186 00, proti žalovanému **Krajskému úřadu Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, PSČ 461 80, za účasti obchodní společnosti **IDOL Praha, a.s.**, se sídlem Vinohradská 1511/230, Praha, Strašnice, PSČ 100 00, zast. Mgr. Lukášem Trojanem, advokátem, KŠD LEGAL, advokátní kancelář s.r.o., se sídlem CITY TOWER, Hvězdova 1716/2b, 140 00 Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2012, č.j. OD 341/2012-2/280.9/SI KULK 33556/2012, t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 8. 6. 2012, č.j. OD 341/2012-2/280.9/SI KULK 33556/2012, a rozhodnutí Městského úřadu Jilemnice ze dne 1. 2. 2012 zn.: MUJI-5878/11/OD/rozh., se zrušují a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení v celkové výši 15.234,--Kč, a to do 8 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám její zástupkyně Mgr. Reginy Špelinové, advokátky se sídlem AK v Praze 8, Sokolovská 81/55, PSČ 186 00.**

III. Osoba zúčastněná na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Jilemnice ze dne 1. 2. 2012, č.j.: MUJI-5878/11/OD/rozh., a toto potvrdil. Uvedeným prvoinstančním správním rozhodnutím bylo rozhodnuto o tom, že na pozemkové parcele č. 2798/1 v kat.území Vítkovice v Krkonoších (druh pozemku trvalý travní porost - vlastník M. M., nar. „x“, žalobkyně) existuje pozemní komunikace – kategorie veřejně přístupná účelová komunikace, která vede od silnice č. II/286 nejen k domu čp. 146 ve vlastnictví žalobkyně, ale také k čp. 322 (vlastník IDOL Praha, a.s., v tomto řízení osoba zúčastněná na řízení) a že dále slouží také k příjezdu na poz. parc. č. 2815/1, 2815/6 a 2839/22 v kat. území Vítkovice v Krkonoších, které jsou ve vlastnictví J. B., bytem „x“. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně včas žalobu, kterou odůvodnila v podstatě následujícím způsobem.

I. Obsah žaloby

Předně uvedla, že je vlastnící pozemkové parc. č. 2798/1 v kat. území Vítkovice v Krkonoších a popsala její situování vůči pozemkům ve vlastnictví obchodní společnosti IDOL Praha, a.s., a J. B. Po pozemku parc. č. 2798/1 má zajištěn přístup od silnice č. II/286 k rekreační chatě – budově čp. 146 na st. parc. č. 390/2. Parcela č. 2798/1 má lehce zpevněný povrch, na němž je patrné užívání motorovými vozidly. Žalobkyně se stala vlastnící parcely č. 2798/1 v roce 2008. Tehdy se s obchodní společností IDOL Praha, a.s. (z jejího podnětu) dohodla na tom, že tato společnost může po dobu tří let pokračovat v užívání parcely č. 2798/1 pro svoji potřebu a své hosty jako vjezdu od silnice č. II/286. IDOL Praha, a.s., tehdy uváděla, že si do uplynutí této lhůty zajistí vlastní přístup ze západní strany. Za tím účelem také zakoupila pozemek parc. č. 2832/8 a roce 2010 nechala vyhotovit studii řešení přístupové komunikace k budově čp. 322 na st. parc. č. 634/5.

Pozemek parc. č. 2798/1 byl jako příjezdová cesta využíván od roku 1995, a to na základě dohody právních předchůdců obchodní společnosti IDOL Praha, a.s. a žalobkyně za účelem navážení stavebního materiálu pro stavbu rekreačního objektu čp. 322. Dopisem ze dne 26. 10. 2011 žalobkyně vyzvala společnost IDOL Praha, a.s. k ukončení užívání předmětného pozemku, a to v souladu s dohodou z roku 2008. Ta to však dopisem ze dne 3. 11. 2011 odmítla s tím, že na pozemku parc. č. 2798/1 je veřejně přístupná komunikace. Co se týče vlastníka dalších pozemků (J. B.), žalobkyně z jeho strany nezaznamenala, že by její pozemek ke vstupu na své pozemky potřeboval.

Žalobkyně podala 29. 11. 2011 na Městský úřad Jilemnice žádost o zákaz nebo omezení vjezdu na pozemek parc. č. 2798/1, kterou odůvodnila jednak svojí potřebou obnovit na tomto pozemku lyžařský vlek a dále tím, že vlastníci sousedních pozemků přístup k silnici č. II/286 mají zajištěn. Provoz lyžařského vleku byl na předmětném pozemku žalobkyně povolen už v roce 1970 a byl provozován až do roku 1996. Provoz lyžařského vleku byl přerušen z důvodu ohrožování zdraví osob, když přes část pozemku začala jezdit vozidla zajišťující materiál pro stavbu budovy čp. 322.

Přístup pro společnost IDOL Praha, a.s. k jejím nemovitostem je možný také pěším přístupem ze severu po pozemku parc. č. 2839/20 nebo ze západu přístupem po pozemku parc. č. 2832/8, který je možno uzpůsobit pro vjezd motorovými vozidly. Toto řešení ostatně společnost IDOL Praha, a.s. přislíbila při jednání v roce 2008 a s uvedeným řešením musela počítat. Za tím účelem jej plánovala, když zakoupila pozemek parc. č. 2832/8 a zadala zpracování studie řešení přístupové komunikace. Jak již bylo uvedeno vpředu, J. B. má zajištěn přímý vstup ze severu ze silnice č. II/286. Krom toho jsou jeho pozemky trvalým travním porostem, takže skutečná potřeba přístupu na ně je odůvodnitelná pouze za účelem jejich kosení, což se děje v období mimo zimní sezónu. V té době by žalobkyně určitý přístup přes svůj pozemek mohla připustit.

Žalobkyně namítala, že žalovaný nepřihlédl k jejím tvrzením a neprovedl navržené důkazy, v důsledku čehož nedostatečně zjistil skutkový stav věci a rozhodl o ní chybně, a to i v důsledku jejího nesprávného právního posouzení. Tím mělo dojít k narušení a omezení jejího základního práva chráněného Ústavou a to práva vlastnického. Žalovaný se nevypořádal se skutečnostmi uváděnými v odvolání, v němž žalobkyně namítala, že veřejně přístupná účelová komunikace musí splňovat určitá kritéria a ta v daném případě naplněna nebyla. Krom toho namítala, že trasa příjezdu byla v průběhu doby změněna a odkloněna. Tím byla narušena stálost a patrnost komunikace v terénu, přičemž k této změně, resp. odklonu trasy a zejména jejím důsledkům, se žalovaný vůbec nevyjádřil. Ponechal bez povšimnutí návrh na provedení důkazu místním šetřením, přestože sám uvádí, že patrnost pozemní komunikace se posuzuje vizuálně v terénu. Přitom v rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu je uvedeno, že se se situací na místě seznámil. Žalovaný měl proto zvážit, zda nebyl chybně zjištěn stav věci.

Orgány veřejné správy zúčastněné na řízení dospěly k názoru, že předmětná přístupová komunikace vyhovuje požadavkům na nutnou komunikační potřebu pro vlastníky přilehlých pozemků. Podle žalobkyně však v tomto směru nesprávně zjistily a zhodnotily skutkový stav věci a nesprávně aplikovaly příslušný právní předpis. Žalobkyně brojila proti stanovisku žalovaného, že vlastnictví sousedních pozemků (zde zřejmě myšleno pozemků sousedících s hlavní komunikací) není rozhodující pro určení, zda zde existuje či neexistuje variantní přístup, když dle obecně přijímaného právního názoru musí existovat taková nutná komunikační potřeba, která odůvodňuje omezení vlastnického práva. To znamená, že teprve v případě, kdy absolutně neexistuje možnost, jak neomezit vlastnické právo, je zákonem dovoleno

upřednostnit veřejný zájem před soukromým právem jedince. V tomto směru žalobkyně odkazovala na nálezný Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 268/06, v němž se uvádí, že „...existují-li 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.“ Podle žalobkyně jak prvoinstanční správní orgán, tak žalovaný nesprávně zjistili a posoudili nutnou komunikační potřebu ostatních účastníků, tedy společnosti IDOL Praha, a.s. a J. B. V jejich případech není dána nutná komunikační potřeba, když jmenovaní mají přímý přístup ke svým nemovitostem.

Žalovaný dále pominul, že žalobkyně nedala souhlas s obecným užíváním předmětného pozemku. Opomíjí navrhovaný důkaz svědkem, který se účastnil jednání se společností IDOL Praha, a.s., jakož i její dopis ze dne 1. 10. 2008, v němž sama tato společnost uvádí, že je nutné řešit přístupovou cestu. J. B. má pak zajištěn přístup z hlavní komunikace. Žalobkyně se proto domnívá, že část jejího pozemku, ač užívaná pro přístup k sousedním pozemkům, nenaplnuje znaky veřejně přístupné komunikace, protože nesplňuje pro to minimálně jedno kritérium.

Pro případ, že by existence veřejně přístupné účelové komunikace byla prokázána, spatřuje žalobkyně nezákonnost rozhodnutí obou správních orgánů i v takovém případě. Prvoinstanční správní orgán totiž nepovolil žalobkyni požadovaný zákaz nebo omezení vjezdu motorových vozidel s odůvodněním, že ostatní účastníci řízení (IDOL Praha, a.s., J. B. a Správa KRNP Vrchlabí) se zákazem nebo omezením vyjádřili nesouhlas. Tato skutečnost byla jediným důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně. Žalobkyně je přesvědčena o tom, že přístupová cesta po jejím pozemku ztratila povahu veřejně přístupné účelové komunikace v okamžiku, kdy společnost IDOL Praha, a.s. zakoupila pozemek parc. č. 2832/8, neboť tím získala přímý přístup ke svým ostatním nemovitostem. Žalovaný ani prvoinstanční správní orgán neodůvodnili, proč neuvažovali alespoň nad omezením zákazu vjezdu. Žalobkyně je přesvědčena o tom, že za situace, kdy společnost IDOL Praha a.s. má přímý přístup ke svým nemovitostem (ač za cenu určitých nutných technických zásahů) a ze strany J. B. je nepředstavitelný důvod, proč by potřeboval přístup na travnaté plochy motorovým vozidlem v zimních měsících, mohly správní orgány stanovit omezení vjezdu v zimní sezóně, což by bylo v podstatě období, kdy by omezení bylo pro žalobkyni potřebné. Důvodem pro tuto žádost žalobkyně byl totiž její záměr obnovit na dotčeném pozemku parc. č. 2798/1 provoz lyžařského vleku. Žalobkyně v této souvislosti nesouhlasila se stanoviskem žalovaného, že v případě omezení provozu na veřejně přístupné komunikaci musí být takové omezení odsouhlaseno všemi účastníky, kterým daná komunikace zajišťuje jediný přístup k jejich nemovitostem. Takové stanovisko nemá podle ní oporu v zákoně. Ustanovení § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), totiž pouze požaduje pro úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci projednání s orgánem Policie České republiky. O zákazu nebo omezení přístupu má rozhodnout příslušný správní orgán při zvážení veřejného zájmu. I tímto postupem došlo podle žalobkyně

k porušení a nezákonnému omezení jejího vlastnického práva v rozporu s ústavním pořádkem.

Žalovaný se rovněž nevypořádal s tvrzeními žalobkyně o porušení právních předpisů, zejména zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), týkajících se postupů v řízení vedeného prvoinstančním správním orgánem. V odvolání žalobkyně namítala porušení ustanovení §§ 2, 3 a 7 správního řádu, k nimž podle ní došlo tím, že se prvoinstanční správní orgán „nezabýval zjištěním stavu věci, tak aby o něm nebylo důvodných pochybností, v takovém rozsahu, aby mohl rozhodnout v souladu se zákony a s ohledem na oprávněné zájmy osob a také nevyžádal žalobkyni k doplnění tvrzení a k prokázání tvrzených skutečností... při posuzování zásadních aspektů věci se spokojil s pouhými tvrzeními ostatních dotčených účastníků, a to společnosti IDOL Praha, a.s. a pana J. B., aniž by si tvrzené skutečnosti, které byly v rozporu s tvrzeními žalobkyně a nebyly jimi nikterak prokázány, ověřil. K těmto tvrzením patří v první řadě tvrzení týkající se nutné komunikační potřeby ze strany IDOL Praha, a.s., dále tvrzení týkající se charakteru dohody mezi žalobkyní a IDOL Praha, a.s. a dále tvrzení ohledně provozu lyžařského vleku. Správní orgán nedal žalobkyni možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí, kterým její žádosti nevyhověl. Žalovaný se pak dále nikterak nevypořádal s tvrzeními žalobkyně ohledně stanoviska Správy KRNAP ohledně geometrického plánu č. 435-133/98 ze dne 24.6.1998 a ohledně potvrzení Městského úřadu, obvodního stavebního úřadu Jilemnice, ze dne 24.6.2002.“

Na závěr žalobkyně shrnula, že za nejpodstatnější okolnost celé věci považuje absenci nutné komunikační potřeby, v důsledku čehož bylo vydáno nezákonné rozhodnutí. Tím byla omezena na svém vlastnickém právu bez zákonného opodstatnění. Vzhledem k tomu považuje rozhodnutí vydaná v dané věci za nespravedlivá a protiústavní a s ohledem na to navrhovala žalované rozhodnutí zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení.

II.

Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 20. 9. 2012 s tím, že se s odvolacími námitkami žalobkyně řádně vypořádal, a to včetně stěžejních námitek, jež se týkaly „stálosti a patrnosti komunikace v terénu“, „nutné komunikační potřeby“ a „soulasu s obecným užíváním“. Konstatoval, že geometrický plán není rozhodný pro závěr o tom, zda komunikace v terénu reálně existuje, či nikoliv. Vycházel z toho, že v terénu může být komunikace oproti zakresu do katastrální mapy i různě posunuta, důležité pro posouzení je, je-li v terénu patrná či nikoliv, což se posuzuje vizuálně. Není ji přitom nutno zaměřovat nebo posuzovat posunutí v terénu vůči např. zakresu do katastrální mapy nebo porovnávat její umístění s dřívějším geometrickým zaměřením. Stálost v terénu, která se vizuálně posuzuje, nesouvisí s posunem v terénu.

Rovněž vlastnictví sousedních pozemků není rozhodující pro určení, zda zde existuje či neexistuje variantní přístup k nemovitosti čp. 322 v kat. území Vítkovice

v Krkonoších. Koupí pozemkové parcely č. 2832/8 si společnost IDOL Praha, a.s., teprve začala vytvářet nutné, nikoliv postačující, podmínky pro přímé napojení nemovitosti čp. 322 na komunikaci č. II/286, včetně zajištění parkování z tohoto směru. Nové připojení nadto musí podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích schválit pro daný typ komunikace příslušný silniční správní úřad, kterým by byl v daném případě Městský úřad Jilemnice, odbor dopravy. Na pozemcích, které jsou obsluhovány danou komunikací, nemusí stát ani žádné budovy.

Žalovanému není zřejmé, v čem měl pochybit. V bodě III. žaloby nenalezl nové okolnosti daného případu. Jedná se o důkazy již dříve předložené, na základě nichž bylo ve věci rozhodnuto. Žádné pozemní komunikace zajišťující alternativní přístup ke stavební parcele č. 634/5, na které je čp. 322, dále k pozemkům parc. č. 2814/2, 2832/8, 2839/20, 2839/23, vše ve vlastnictví společnosti IDOL Praha a.s., se prokázat nepodařilo. Rovněž se nepodařilo prokázat alternativní připojení k pozemkům parc. č. 2815/1, 2815/6, 2839/22 ve vlastnictví J. B. Jinou otázkou je, zda by alternativní přístupy k předmětným nemovitostem existovat mohly, resp. mohly být nově zřízeny. Tuto povinnost zřídit nové alternativní spojení ale silniční správní úřad nemůže nařídit. Rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 se dle žalovaného na daný případ aplikovat nedá, protože tam alternativní přístup existoval.

V době, kdy žalobkyně nemovitost čp. 146 zakoupila, tak předmětná komunikace v současné podobě v podstatě existovala a sloužila a stále slouží k dopravnímu napojení na silnici č. II/286 nejen domu čp. 146, ale také budovy čp. 322 (vlastník IDOL Praha, a.s.) Rovněž sloužila a stále slouží také k příjezdu na pozemky parc. č. 2815/1, 2815/6 a 2839/22 ve vlastnictví J. B. S touto skutečností se měl nový nabyvatel (žalobkyně) seznámit a vzít tuto realitu na vědomí. Soukromoprávní vztah žalobkyně k pozemku parc. č. 2798/1 je zatížen veřejnoprávním zájmem - existencí veřejně přístupné účelové komunikace.

Žalovaný nezvažoval možnost, že by předmětná přístupová cesta ztratila povahu veřejně přístupné účelové komunikace, protože prostým zakoupením parcely č. 2832/8 společností IDOL Praha, a.s., a předpokladu, že pan J. B. má možnost v případě potřeby vyřešit své potřeby např. věcným břemenem přístupu na své pozemky, veřejně přístupná účelová komunikace nezaniká. Musí dojít k vybudování takovéto komunikace, kterému předchází schvalovací proces stavebního řízení. Žalovaný nemůže předjímat výsledek tohoto procesu, a proto se reálně nezabýval otázkou, co by se stalo, kdyby předmětná komunikace ztratila statut veřejně přístupné účelové komunikace.

K otázce případného omezení provozu na předmětné veřejně přístupné účelové komunikaci žalovaný uvedl, že žádost musí být konkrétní, tj. musí z ní být patrné, jaké omezení se požaduje a musí být projednáno, resp. odsouhlaseno se všemi účastníky, kterým daná komunikace zajišťuje jediný přístup ke svým nemovitostem. Neodpovídá též skutečnosti, že by správní orgán nedal žalobkyni možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí, kterým její žádosti nevyhověl, k

podkladům rozhodnutí. V oznámení o zahájení řízení o určení právního vztahu ze dne 20. 12. 2011, zn. MUJI-5878/11/OD, totiž stanovil termín 16. 1. 2012 s tím, že budou shromážděny všechny podklady a účastníci řízení se před vydáním rozhodnutí budou moci se všemi shromážděnými podklady seznámit. Žalovaný dodal, že kdyby správní orgán tuto lhůtu o možnosti nahlédnutí do spisu před vydáním rozhodnutí nestanovil, pak by v odvolacím řízení podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Stanovisko Správy Krkonošského národního parku, jakožto dotčeného orgánu státní správy, geometrický plán č. 435-133/98 ze dne 24. 6. 1998 a potvrzení Městského úřadu, obvodního stavebního úřadu Jilemnice, ze dne 24. 6. 2002, vzal při rozhodování v úvahu.

Závěrem žalovaný zkonstatoval, že podle jeho názoru byly splněny všechny čtyři znaky určující veřejně přístupnou účelovou komunikaci, když:

- 1) patrnost v terénu je zřejmá a nezpochybnitelná pohledem do fotoortomapy a fotografií předložených prvoinstančním správním orgánem,
- 2) komunikace plní účel ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, když spojuje nemovitost čp. 146 ve vlastnictví žalobkyně, ale také čp. 322 (vlastník IDOL Praha, a.s.) se silnicí č. II/286 a dále slouží jako spojení na pozemky parc. č. 2815/1, 2815/6 a 2839/22 v kat. území Vítkovice v Krkonoších, které jsou ve vlastnictví J. B.,
- 3) přístupu v minulosti bylo bráněno pouze ústní dohodou (příslibem omezit vyžívání komunikace uskutečněným v roce 2008 pouze na 3 roky), ale písemná dohoda majitelů předmětných nemovitostí není k dispozici,
- 4) jiný přístup k nemovitostem čp. 146 ve vlastnictví žalobkyně a k čp. 322 ve vlastnictví společnosti IDOL Praha, a.s., jakož i na parcely č. 2815/1, 2815/6, 2839/22 ve vlastnictví J. B. neexistuje a silniční správní úřad jejich zřízení nemůže nařídit.

Vzhledem k uvedenému žalovaný navrhoval žalobu zamítnout. Pro případ, že by krajský soud shledal žalobu důvodnou, navrhoval zrušit nejen žalované rozhodnutí, ale i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo.

III.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

Obchodní společnost IDOL Praha, a.s., se vyjádřila k žalobě podáním ze dne 10. 10. 2012. Předně uvedla, že považuje napadené rozhodnutí za zákonné a věcně správné. Žalovaný ve shodě s prvoinstančním správním orgánem dospěl ke stejnému a správnému závěru, že na pozemku žalobkyně parc. č. 2798/1 existuje veřejně přístupná účelová komunikace, která vede od silnice č. II/286 nejen k domu čp. 146 ve vlastnictví žalobkyně, ale též k domu čp. 322, jehož vlastníkem je právě obchodní společnost IDOL Praha, a.s. Dále slouží též k příjezdu na pozemky, které jsou ve vlastnictví J. B. S tímto závěrem se osoba zúčastněná na řízení

ztotožňuje, neboť předmětná přístupová cesta splňuje definici účelové komunikace tak, jak je uvedena v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V něm se stanoví, že účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Účelovou komunikací se přitom příslušná část pozemku stává již splněním znaků účelové komunikace upravených v uvedeném ustanovení, aniž by k tomu musela přistoupit další právní skutečnost.

Zdůrazňovala, že ze zjištěných skutkových okolností vyplývá, že posuzovaná účelová komunikace se na pozemku parc. č. 2798/1 nachází již odnepaměti. Plyne to z potvrzení obce Vítkovice jako místně příslušeného silničního úřadu ze dne 9. 11. 2011. Podle něho existuje cesta v daném místě minimálně od osmdesátých let dvacátého století, což potvrzuje rovněž vyjádření Správy Krkonošského národního parku ze dne 28. 12. 2011, podle něhož je na předmětném pozemku umístěna veřejně přístupná účelová komunikace již desítky let. Žalobkyně sice přišla s tvrzením, že uvedená komunikace probíhala před rokem 1995 v jiných místech, nicméně tj. nutné považovat za ryze účelové. Užívání přístupové cesty bylo doloženo potvrzením Městského úřadu v Jilemnici, jeho obvodním stavebním úřadem, ze dne 24. 6. 2002, o které požádal právní předchůdce žalobkyně a které potvrzuje, že se na předmětném pozemku nacházela pozemní komunikace, jež sloužila jako přístup k jeho rekreační chatě. Ohledně jejího vymezení odkazuje na geometrický plán vyhotovený společností GEODEZIE Krkonoše s. r. o. ze dne 24. 6. 1998, č. 435-133/98. Také tato skutečnost svědčí o její stálosti v terénu, když je samozřejmé, že v důsledku jejího dlouhodobého užívání a s ním spojené údržby mohlo v průběhu let dojít k nevýznamným odchylkám od její prvotní trasy. Společnost IDOL Praha, a.s., se proto ztotožňuje se závěrem obou dotčených správních orgánů o stálosti a patrnosti posuzované účelové komunikace v terénu a tedy s její existencí. Žalovaný se v rozhodnutí vypořádal jak s tvrzeným posunem účelové komunikace v terénu i s návrhem na provedení důkazu místním šetřením, když odkázal na zjištění Městského úřadu Jilemnice o stálosti a patrnosti komunikace v terénu v celé její délce, s níž se správní orgán prvního stupně seznámil na místě samém.

K námitce ohledně nesouhlasu vlastníka komunikace s jejím veřejným (obecným) užíváním odkázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 22 Cdo 1433/2000, v němž se konstatuje, že zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikací a nebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, který slouží k potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ní nadále obecné užívání pozemní komunikace. Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejně právním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Je-li účelová komunikace v souladu s vůlí vlastníka zřízena, nemůže vlastník jednostranným prohlášením zamezit jejímu obecnému užívání. V přezkoumávané věci byl právním předchůdcem žalobkyně udělen konkludentní souhlas se zřízením účelové komunikace (jejím obecným užíváním) na předmětném pozemku, který již nemohou následní vlastníci změnit.

Předmětná účelová komunikace se nenachází v uzavřeném prostoru nebo objektu a odnepaměti byla vždy přístupná veřejnosti, a to přinejmenším desítky let (viz mimo jiné potvrzení obce Vítkovice ze dne 9. 11. 2011). K této problematice pak např. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 5 As 27/2009 uvádí, že k vyjádření souhlasu stačí, „aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání“. Totéž v podstatě zkonstatoval i rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 76/2009 nebo nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2942/10. Stačí, pokud byl souhlas udělen jen jedním z předchozích vlastníků pozemku, jako tomu bylo v případě předchůdce žalobkyně. Omezení veřejného užívání potom stíhá každého následujícího vlastníka předmětného pozemku, aniž by znovu musel projevít souhlas s veřejným přístupem na svůj pozemek, jak je výslovně stanoveno v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 286/06 (jestliže žalobkyně namítala, že citovaný nález naopak podmiňuje omezení nového vlastníka pozemku existencí účelové komunikace jeho souhlasem, opomněla, že tento závěr se vztahuje pouze na pozemky nabyté v restituci od veřejnoprávní korporace).

K tvrzení, že mezi společnostmi IDOL Praha a.s. a žalobkyní došlo v roce 2008 k uzavření ústní dohody, na základě které bylo užívání předmětné přístupové cesty touto společností omezeno na dobu tří let, společnost IDOL Praha a.s. odmítá. Uzavření takovéto dohody nebylo podle ní v řízení ani žádným způsobem prokázáno. Krom toho je obecné užívání účelové komunikace veřejně právním institutem, takže i případná existence takové dohody by na něm nemohla nic změnit, uvedená komunikace by tím nemohla ztratit své definiční znaky. V tomto směru se odkazovala i na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 30 A 2/2011.

Podle osoby zúčastněné na řízení slouží posuzovaná účelová komunikace (přístupová cesta) odnepaměti ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, k jejich spojení s ostatními pozemními komunikacemi a k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Je nesporné, že slouží k potřebám vlastníka domu čp. 322, tak současně domu čp. 146, jakož i k přístupu na pozemky ve vlastnictví J. B. Z jejího účelu užívání je zřejmá nutná komunikační potřeba, když společnost IDOL Praha, a.s., není vlastníkem žádného pozemku, který by umožňoval plnohodnotné komunikační spojení jejího objektu čp. 322 s místní komunikací číslo II/289 na pozemku parc. č. 3086. Objekt čp. 322 je hotelovým zařízením sloužícím zejména pro rekreační pobyty mládeže a dětí a jako takové je existenčně závislé na přístupové cestě zabezpečující dopravu osob, materiálu nutného pro zajištění jeho běžného provozu a oprav a odvoz odpadu. Pokud žalobkyně tvrdila, že uvedený přístup je možné zajistit jinak, a to po pozemcích parc. č. 2832/8 a 2839/20, přičemž zmiňovala studii řešení přístupové komunikace, bylo v řízení osvědčeno, že zmíněné pozemky jsou vzhledem k jejich terénu, sklonu svahu a tvaru (šíři) pro zřízení přístupové komunikace zcela nevhodné. Veřejný zájem na veřejně přístupné účelové komunikaci v daném případě vyplývá též ze zájmu na zabezpečení dostupnosti záchranné služby, hasičů, policie atd. Nelze rovněž pominout, že komunikace je užívána žalobkyní po celé její délce, což samo o sobě naplňuje podmínku její potřeby, takže zákaz nebo omezení jejího užívání směřovaný proti společnosti

IDOL Praha a.s., jakož i dalším osobám, postrádá smysl. Stávající přístupová cesta neztratila své účelové určení ani zakoupením pozemku parc. č. 2832/8, zvláště když ji využívá jako účelovou komunikaci nejen žalobkyně, ale i další osoby. Samotné vlastnictví sousedního pozemku existenci nutné komunikační potřeby nemůže vyloučit.

K tvrzení žalobkyně o jejím zájmu o obnovu provozu lyžařského vleku na parc. č. 2798/1 uvedla, že nejméně od roku 1997 se na předmětném pozemku žádný lyžařský vlek nenachází. Naproti tomu společnost IDOL Praha, a.s., užívala předmětnou účelovou komunikaci dlouho předtím, než se žalobkyně stala vlastnící pozemku parc. č. 2798/1, takže její nutná komunikační potřeba je v tomto ohledu zcela evidentní a odůvodněná. Žalobkyně měla možnost seznámit se se stavem předmětného pozemku ještě před jeho převodem. Společnosti IDOL Praha, a.s., která byla po celou dobu v dobré víře, že bude moci účelovou komunikaci jako jedinou dostačující přístupovou cestu k jejím nemovitostem i nadále užívat, nemůže jít k tíži, že se žalobkyně nyní snaží provést zásah do desítky let trvajících bezproblémových poměrů, s nimiž byla bezpochyby dopředu seznámena. Omezení přístupu na dotčenou účelovou komunikaci v zimních měsících by vylučovalo společnost IDOL Praha, a.s., z užívání jejích nemovitostí a výkonu jejího vlastnického práva. Městský úřad Jilemnice sice v rozhodnutí nepřesně uvedl, že omezení provozu na posuzované účelové komunikaci není možné z důvodu nesouhlasu účastníků řízení, avšak je zřejmé, že nepodmínil požadované omezení jejich prostým souhlasem, ale že tímto způsobem vyjádřil existenci jejich nutné komunikační potřeby. Žalovaný tuto otázku dále rozvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž současně poukázal na s tím spojený veřejný zájem. Není přitom pravdou, že ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyžaduje pro případ takového rozhodnutí pouze stanovisko Policie ČR, neboť z obsahu citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí je výsledkem správního posouzení konkrétní věci, které zajisté zahrnuje také seznámení se s postoji dotčených osob (k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007). Závěrem osoba zúčastnění v řízení shrnula, že žalované rozhodnutí bylo vydáno v souladu s příslušnými právními předpisy, správní orgán prvního stupně náležitě posoudil veškeré námitky žalobkyně a zhodnotil předložené důkazy. Dospěl k přesvědčivým skutkovým zjištěním, tak jak je uvedeno v odůvodnění žalovaného rozhodnutí. Vzhledem k tomu navrhovala žalobu zamítnout.

IV.

Jednání krajského soudu

Krajský soud projednal žalobu při jednání dne 13. května 2014. Žalobkyně setrvala na svých dosavadních žalobních tvrzeních. Zdůrazňovala, že nezákonnost rozhodnutí spatřuje zejména ve dvou okolnostech. Jednak správní orgány zúčastněné na řízení nesprávně vyhodnotily existenci znaků nutných pro deklaraci předmětného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace a dále nesprávně vyhodnotily proporcionalitu zásahu mezi veřejným zájmem a ochranou vlastnictví. Vyjádření Správy KRNAP ze dne 28. 12. 2011 měla za vadné, když ta k němu

neměla zákonné zmocnění. Nebylo totiž na místě aplikovat ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, neboť předmětný pozemek se nachází v zastavěném území obce. Tuto skutečnost dokládala kopiemi příslušné části územního plánu obce Vítkovice. Poukazovala rovněž na část nazvanou „Průvodní zpráva“ ze studie „Přístupová komunikace s manipulační plochou k č.p. 322 Dolní Mísečky“, z jejíhož obsahu prý plyne, že společnost IDOL Praha, a.s., nebyla v dobré víře ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace, neboť si byla vědoma, že přístup po předmětném pozemku je upraven pouze v režimu soukromého práva. Tak tomu prý bylo rozhodně od doby, kdy na místě dnešního čp. 322 vyhořela škola a místo ní byl vybudován hotel. Žalobkyni nebylo známo, jakým způsobem byl zajištěn přístup ke škole, zřejmě po schodišti vedoucím od komunikace č. II/286 přímo ke škole.

Žalovaný odkázal na obsah vyjádření k žalobě a dodal, že dle jeho mínění byla v dané věci prokázána existence všech znaků nutných pro závěr, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Zdůraznil, že veřejně přístupná účelová komunikace existovala na předmětném pozemku ještě předtím, než se jeho vlastníkem stala žalobkyně. Předchozí vlastník daného pozemku s jeho veřejným užíváním souhlasil. Navrhoval zamítnutí žaloby.

Rovněž osoba zúčastněná na řízení setrvala na svých dosavadních stanoviscích a odkazovala se na ně. Podle ní se orgány veřejné správy vypořádaly řádným způsobem se všemi definičními znaky veřejně přístupné účelové komunikace a rozhodly ve věci v souladu se zákonem. Předmětný pozemek užívá jako přístup ke svým nemovitostem dlouhá léta v dobré víře, že jej může užívat právě proto, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Ohradila se proti tvrzení žalobkyně, že by měl jí uváděný obsah studie přístupové komunikace dokazovat opak. Žádná dohoda o časovém omezení užívání cesty nebyla mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení uzavřena. Navrhovala zamítnutí žaloby.

Poté krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), přičemž dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům.

V.

Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

Dne 29. 11. 2011 podala žalobkyně u odboru dopravy Městského úřadu Jilemnice „Žádost o zákaz nebo omezení vjezdu na pozemek kat. č. 2798/1“. Uvedla v ní, že v roce 1998 byl přes tento pozemek umožněn vjezd k navezení materiálu pro provedení nové stavby po vyhořelé budově na st. parc. č. 646/5. V roce 2008 odkoupila od Leteckých opravů Malešice sousední budovu čp. 146 i s pozemky. V té době došlo mezi ní a společností IDOL Praha a.s. k jednání o společných záležitostech, týkajících se obou staveb, a to včetně řešení příjezdu k nově

budované stavbě uvedené obchodní společnosti. Tehdy souhlasila s tím, aby byla její parcela č. 2798/1 pro tento účel společností IDOL Praha, a.s., užívána, nejdéle však po dobu 3 let. Tuto dobu považovala za dostatečnou pro vybudování vlastní komunikace. K tomu však nedošlo (viz výše).

Žalobkyně v žádosti dále uvedla, že „na našem pozemku je postavený a zkolaudovaný lyžařský vleč“, který je mimo provoz právě kvůli tomu, že by mohlo dojít k vážné nehodě, když „při provozování se každou chvíli objevilo a krosovalo přes uježděný svah auto a směřovalo k hotelu IDOL. Naše existence bude závislá na školách, tyto školy vyžadují výuku a pobyt na chalupě, která má právě v provozu vleč. My vleč máme, ale nemůžeme ho zatím používat. Proto se obracím na vás o pomoc při řešení této věci, protože nám vznikají velké finanční ztráty.“

Na základě této žádosti bylo zahájeno u Městského úřadu Jilemnice řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu. Jeho smyslem bylo vyřešit otázku „o existenci (či neexistenci) veřejně přístupné účelové komunikace p. p. č. 2798/1 v k. ú. Vítkovice v Krkonoších“, jakož i místní úpravu provozu na ni v zimní sezóně 2012 – 2013. Účastníkům řízení se v oznámení o zahájení řízení zároveň dostalo poučení ve smyslu § 36 správního řádu s tím, že mají právo vznášet připomínky a navrhopat důkazy ve lhůtě 10 dnů od doručení oznámení a že první pracovní den po uplynutí této lhůty budou shromážděny veškeré podklady pro vydání rozhodnutí. K těmto podkladům se účastníci řízení mohli podle uvedeného oznámení vyjádřit dle § 36 odst. 3 správního řádu. Této možnosti žalobkyně vůbec nevyužila, přestože uvedené oznámení osobně převzala dne 23. 12. 2011.

Podáním ze dne 27. 12. 2011 se k věci vyjádřila společnost IDOL Praha, a.s. Mimo jiné v něm uvedla, že objekt čp. 322 je hotelovým zařízením a že není vlastníkem žádného sousedního pozemku, který by umožňoval přístup k tomuto objektu. Objekt je přístupný po pozemku parc. č. 2798/1 z místní komunikace na parcele č. 3086. Odkazovala na vyjádření Městského úřadu Jilemnice, jeho obvodního stavebního úřadu, ze dne 24. 6. 2002, které je součástí správního spisu. Jde o podání zaslané adresátovi „LOM PRAHA s.p., Černokostelecká 271, 100 38 Praha 10-Malešice a označené jako „Potvrzení o existenci přístupové komunikace.“ Uvádí se v něm, že: „Na základě vaší žádosti ze dne 21. 6. 2002 uvádíme, že podle geometrického plánu č. 435-133/98 se na parcele v tomto geometrickém plánu označené číslem 2798/8 v k. ú. Vítkovice v Krk. nachází stavba pozemní komunikace, která slouží jako přístup k Vaší rekreační chatě. Na výše uvedenou stavbu nebylo v archivu stavebního úřadu dohledáno kolaudační rozhodnutí. Z tohoto důvodu platí § 104 odst. 1 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. v platném znění. Toto vyjádření se vydává jako podklad pro zápis výše uvedené stavby do katastru nemovitostí.“ Že jde o veřejnou cestu vyplývá i z potvrzení obce Vítkovice ze dne 9. 11. 2011 (rovněž tato listina je součástí správního spisu, stejně jako zmíněný geometrický plán, podle něhož jsou hranice předmětné komunikace označeny v terénu mezníky a její plocha jako parcela č. 2798/8). IDOL Praha, a.s., uvedla ještě celou řadu dalších okolností, které se však již víceméně shodují s tím, co uvedla ve svém vyjádření k žalobě, a bylo by proto nadbytečné je zmiňovat. Již na tomto místě však třeba zdůraznit, že uvedeným stavebním úřadem byla hodnocena

předmětná přístupová komunikace jako „stavba pozemní komunikace“ a že na výkazu výměr jsou jako nabyvatelé uvedeni 1 - ČR-LOM Praha 10, LV 460 a 2 - IDOL Praha, a.s., LV 514, přičemž podle porovnání se stavem evidence právních vztahů, uvedeného rovněž na tomto geometrickém plánu, byl pozemek parc. č. 2798/1 zapsán na listu vlastnictví č. 406. Z uvedeného je zřejmé, bez ohledu na skutečné (prověřené) vlastnické vztahy a jejich následný vývoj, že oba zmíněné subjekty, tedy včetně právního předchůdce žalobkyně, uvažovaly o společné přístupové komunikaci. Své vyjádření rozvedla společnost IDOL Praha, a.s., ještě v doplňku ze dne 13. 1. 2012 s tím, že na parcele č. 2798/1, a to nejméně od roku 1997, není vybudován žádný lyžařský vlek. Provozem na uvedené přístupové komunikaci proto nemůže být bráněno ani jeho provozu.

Dne 2. 1. 2012 se dostavil na Městský úřad Jilemnice Josef Brůna a do záznamu uvedl, že mu předmětná komunikace, jak je vymezena v geometrickém plánu č. 435-133/98, vyhotoveném Geodézií Krkonoše s.r.o., středisko Jilemnice, dne 24. 6. 1998, slouží za přístup k jeho pozemkům v daném místě. Žádal, aby byl zachován stávající způsob jejího užívání.

Součástí správního spisu je rovněž zmiňované stanovisko Správy Krkonošského národního parku ze dne 28. 12. 2011, zn. KRNAP 10066/2011, podle něhož je na pozemku parc. č. 2798/1 již desítky let umístěna veřejně přístupná účelová komunikace, která slouží mimo jiné k zajištění přístupu ke stavbám čp. 146 a čp. 322. Je dlouhodobě užívána veřejností i pracovníky Správy KRNAP při potřebě přístupu na přilehlé pozemky v rámci výkonu působnosti Správy KRNAP. Konstatuje se v něm, že uvedená veřejně přístupná účelová komunikace je v terénu jasně patrná. Projevila zároveň nesouhlas s jakýmkoliv omezením jejího užívání, neboť by to mohlo mít za následek zvýšení zásahů lidské činnosti ve III. zóně Krkonošského národního parku, spočívající v nadměrném užívání okolních nemovitostí v rozporu se zájmy ochrany přírody a krajiny.

Ve správním spisu je dále dopis společnosti IDOL Praha, a.s., ze dne 1. 10. 2008, v němž je žalobkyně vyzývána k jednání ohledně příjezdové komunikace, ČOV, technologie úpravny vody, včetně jejich provozu a údržby a dodávky upravené vody, kopie smlouvy o převodu pozemku parc. č. 2832/8 do vlastnictví společnosti IDOL Praha, a.s., ze dne 22. 7. 2011, fotokopie rozhodnutí o přípustnosti stavby lyžařského vleku ze dne 3. 12. 1968 u rekreačního střediska Leteckých opraven Malešice, a to jako „provizorium“ do doby vybudování těžkého vleku, vydaného Okresním národním výborem v Semilech, rozhodnutí téhož orgánu ze dne 1. 4. 1970, jímž byla tato stavba uvedena do zkušebního provozu a rozhodnutí ze dne 9. 12. 1970 o uvedení této stavby do trvalého provozu. Součástí správního spisu je i zmiňovaná studie „Přístupová komunikace s manipulační plochou k č.p. 322 Dolní Mísečky“, která byla vypracována v červenci roku 2010 na základě objednávky společnosti IDOL Praha, a.s. Jde o studii řešící přístupovou komunikaci k čp. 322 ze strany západní po pozemku parc. č. 2832/1. V její části označené jako „Průvodní zpráva“, žalobkyní zdůrazňované, se mimo jiné uvádí, že hotel IDOL nemá vlastní přístupovou komunikaci, že užívání stávajícího přístupu je umožněno pouze

dočasně, že bez vlastní přístupové komunikace je hotel existenčně ohrožen a že jeho připojení nesplňuje požadavek zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a jeho prováděcích vyhlášek. K uvedenému třeba poznamenat, že tato tvrzení nemají s technickou stránkou řešení přístupové cesty jakoukoliv souvislost a že se tedy její zpracovatelka pouštěla do úvah se zakázkou nesouvisejících. Nepatřícně též srovnávala soulad stavby hotelu IDOL s požadavky kladenými na stavby až novým stavebním zákonem, přestože jde o stavbu povolenou (postavenou) před jeho účinností.

Jejím stavebníkem byla původně TJ Bohemians ČKD Praha, které bylo vydáno Městským úřadem Jilemnice dne 20. 9. 1984 rozhodnutí o umístění stavby jako třípodlažního objektu s kapacitou 42 lůžek a s kompletním sociálním zařízením, včetně celodenního stravování a bytu správce. Podle jeho podmínky číslo jedenáct měla být stavba napojena na společnou ČOV, z čehož je evidentní provázanost této stavby se sousední stavbou. Ta je patrna i z faktu, že po pozemku parc. č. 2798/1 bylo navrženo vedení vodovodní přípojky a přípojky el. energie. Součástí správního spisu je rovněž situační výkres, podle něhož měl být zajištěn přístup k nové horské chatě TJ Bohemians ČKD Praha právě po pozemku parc. č. 2798/1, tedy po pozemku dnes ve vlastnictví žalobkyně, jak bylo konstatováno a dokladováno při jednání krajského soudu tímto výkresem. Nejednalo se tudíž o žádnou dočasnou cestu, její „propůjčení“ jen na dobu výstavby za účelem dopravy stavební techniky a stavebního materiálu, jak žalobkyně uváděla. Naopak šlo o cestu nezbytnou a splňující obecné technické požadavky na stavby té doby (viz § 6 vyhl. č. 83/1976 Sb., podle něhož musely mít všechny stavby zajištěn přístup z veřejné pozemní komunikace vyhovující komunikační přípojkou). Pokud by takový přístup zajištěn nebyl, nebylo by možno takovou stavbu vůbec povolit. Za stávajícího stavu je přitom zcela jednoznačné, že jiná přístupová komunikace, než která je předmětem daného řízení, nepřicházela v úvahu, neboť tam nebyla a že s tou, která je dnes ve vlastnictví žalobkyně, bylo vždy uvažováno jako s veřejně přístupovou účelovou komunikací. Stavba rekreačního zařízení (dnes hotelu) byla povolena stavebním povolením vydaným stavebním úřadem v Jilemnici dne 7. 6. 1985. Pokud je pak v jeho podmínce číslo čtrnáct uvedeno, že: „V PP bude řešen přesun stavební techniky ke staveništi tak, aby nebyla poškozena místní komunikace LOM“, nelze z uvedeného dovozovat, že z ní vyplývá pro stavebníka nějaká dočasnost užívání předmětné komunikace. Jednak by to nebylo možné s ohledem na stavebním zákonem stanovené náležitosti stavebního povolení a krom toho musela a také byla vyřešena otázka přístupu ke stavbě již v územním řízení v souladu s již výše uvedenou vyhláškou. Zkratka „PP“ pak znamená „prováděcí projekt“, který upravuje již jen vlastní způsoby provádění stavby tak, aby nedocházelo ke škodám. O ničem jiném proto uvedená podmínka není. Stavba byla kolaudována ve své první etapě v roce 1997, a to již k žádosti společnosti IDOL Praha, a.s., jako „Horský hotel Dolní Mísečky“.

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je rozhodujícím 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. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.

Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. ve svém rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č. j.

2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezení veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: „Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35).“

Dále Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí uvedl, že na tuto starší prvorepublikovou judikaturu je možno navázat i v současnosti, neboť je řešen tentýž problém, a to proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu spočívajícího v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se přitom o účelovou pozemní komunikaci, pak zde (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) platí režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání je možno podřadit pod širší pojem „veřejné užívání“, které právní teorie definuje jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vzniku právní možnosti veřejného užívání se rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání“ (srovnej Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 5. vydání, Praha : C. H. Beck, str. 261 - 265). Obecné užívání účelové pozemní komunikace 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.

V návaznosti na závěry obsažené ve shora citované judikatuře (vedle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, dostupný na www.nssoud.cz), je možno z hlediska vzniku účelové komunikace obecně vymežit následující základní modelové situace: 1) účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; 2) účelová komunikace vznikla a existuje bez toho, aniž by s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas.

V každém konkrétním případě tak bude nutno zkoumat, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS), a rovněž je nutno rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j.

5 As 36/2010 - 204, dostupný na www.nssoud.cz). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání.

Ve druhém případě je však situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v takovém případě představuje potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci (tj. její obecné užívání), a v takovém případě bude nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu.

V souladu se zásadou proporcionality pak musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby tedy mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace, přičemž tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace a vůbec z účelu tohoto institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. i co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tak musí být nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, a to na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území, jejíž provedení je úkolem silničního správního úřadu.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že silniční správní úřad je povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předpokladem takového závěru pak musí být jednak to, že vlastník příslušného pozemku (či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet) souhlasil s omezením svého vlastnického práva ve prospěch neomezeného užívání komunikace neurčitým okruhem třetích osob, a jednak to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu.

V přezkoumávané věci má krajský soud za prokázané, že se na pozemkové parcele žalobkyně parc. č. 2798/1 v kat. území Vítkovice v Krkonoších veřejně přístupná účelová komunikace nachází v rozsahu vymezeném geometrickým plánem č. 435-133/98, který vyhotovila Geodézií Krkonoše s.r.o., středisko Jilemnice dne 24. 6. 1998. Na této skutečnosti nemohou nic změnit ani dílčí faktické odchylky v terénu vzniklé časem. Tato přístupová cesta nepochybně vznikla mnohem dříve, její jednoznačný status byl však založen nejpozději v souvislosti s výstavbou nové budovy, dnes hotelu, na místě po vyhoření bývalé školy v roce 1980. Jak již bylo uvedeno výše, byla v souvislosti s její výstavbou řešena i otázka přístupu k ní. Dřívější vlastník parcely č. 2798/1 proti tomuto záměru evidentně nebrojil, když se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace prokazatelně souhlasil nezpochybnitelným způsobem. Je přitom nerozhodné, kdo tím vlastníkem tehdy byl, zřejmě čs. stát.

Z výše uvedených důvodů lze proto uzavřít, že předmětná účelová komunikace byla jejím předchozím vlastníkem věnována veřejnému užívání, a za tohoto stavu nelze mluvit o omezení vlastnického práva žalobkyně nedovoleným způsobem. To proto, že se tak stalo na základě veřejnoprávního institutu obecného užívání pozemku jako komunikace podle § 19 zákona o pozemních komunikacích, s nímž není poskytována ani náhrada. Tyto skutečnosti, a v tom je třeba přisvědčit žalovanému, měla mít však žalobkyně na paměti v době, kdy se rozhodla ke koupi pozemkové parcely č. 2798/1 v kat. území Vítkovice v Krkonoších. Krajský soud aprobuje rovněž názor žalovaného, že pozemek s veřejně přístupnou účelovou komunikací neztrácí tento svůj charakter pouze tím, že některý z jejích uživatelů získá do vlastnictví pozemek, po němž by případně mohl řešit připojení svých nemovitostí na komunikační síť. Na odůvodnění žalovaného rozhodnutí ohledně samotné existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemkové parcele č. 2798/1 v kat. území Vítkovice v Krkonoších ostatně odkazuje i v dalším, neboť se s ním plně ztotožňuje, a proto by jen jinými slovy opakoval totéž.

Takto však již nemohl krajský soud postupovat ohledně té části výroku, v níž prvoinstanční správní orgán rozhodl, že „na výše uvedené veřejně přístupné účelové komunikaci zákaz ani omezení vjezdu vozidel nepovoluje.“ K tomu třeba předně konstatovat, že rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu nemá dělené výroky, tedy v daném případě samostatné výroky o existenci veřejně přístupné účelové komunikace a dále o úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci, nýbrž výrok jediný. V důsledku toho ovšem pochybení v jedné z jeho částí s sebou nese negativní důsledky i pro část zákonnou. Jinými slovy, dojde-li v rámci soudního přezkumného řízení soud k závěru, že je nezákonná jen určitá část takového výroku, přesto musí žalované rozhodnutí zrušit jako celek. Tak jako v daném případě, kdy závěry ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku byly shledány zákonnými.

Žalovaným rozhodnutím bylo skončeno řízení zahájené na základě žádosti žalobkyně o vydání zákazu nebo omezení vjezdu na pozemek parc. č. 2798/1, o který požádala Městský úřad Jilemnice dne 29. 11. 2011. Na základě této žádosti a

proběhlého řízení vydal prvoinstanční správní orgán dne 1. 2. 2012 pod zn.: MUJI-5878/11/OD/rozh., rozhodnutí, v němž jednak konstatoval, že na uvedeném pozemku je veřejně přístupná komunikace (o tom viz výše) a dále v něm rozhodl, že „proto na výše uvedené veřejně přístupné účelové komunikaci zákaz ani omezení vjezdu vozidel nepovoluje.“ Tuto část výroku ale prvoinstanční správní orgán vůbec neodůvodnil, respektive odůvodnil ji zcela zmatečným způsobem. A to až v posledním odstavci následovně:

„Vzhledem k tomu, že účastníci řízení IDOL, a.s., Praha, J. B., Lázně Bělohrad a také Správa KRNAP Vrchlabí vyjádřili zásadní nesouhlas se zákazem nebo omezením provozu na výše uvedené komunikaci již v tomto řízení, považuje silniční správní úřad za nicotné vést další řízení o omezení provozu a považuje tímto žádost za vyřízenou.“

Byť tedy prvoinstanční správní orgán o žádosti žalobkyně o omezení provozu ve výroku rozhodnutí nepochybně rozhodl, v odůvodnění téhož rozhodnutí však tuto část výroku vůbec neodůvodňuje. Zcela nesrozumitelná je pak formulace, že je nicotné vést další řízení. Nicotnost se totiž při výkonu státní správy spojuje v právním slova smyslu s nicotností správních rozhodnutí, nikoli správních řízení. To bylo v dané věci zahájeno podáním žádosti žalobkyně, tedy nezáleželo přitom na vůli správního orgánu a je povinností každého správního orgánu o žádosti, jíž se zahajuje správní řízení, rozhodnout, nemá-li být jeho jednání hodnoceno jako nečinnost. Z pohledu jazyka českého lze nicotnost chápat jako bezvýznamnost, lichost, bezobsažnost, a tak zřejmě prvoinstanční správní orgán i k věci přistupoval, když má zároveň za bezvýznamné „vést další řízení“. Nicméně z výroku jeho rozhodnutí je zřejmé, že o žádosti žalobkyně ze dne 29. 11. 2011, zn.: MUJI-5878/11/OD/rozh., rozhodl, avšak své rozhodnutí vůbec neodůvodnil. Přitom podle § 68 odst. 3 správního řádu musí správní orgán uvést v odůvodnění rozhodnutí důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Jak je z odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí zřejmé, tyto zákonné náležitosti v něm zcela chybí.

Žalovaný toto pochybení nejen že nezjistil a neodstranil, ale dále v něm pokračoval, když na straně šesté k dané otázce v jednom jediném odstavci uvedl následující:

„K otázce případného omezení provozu na veřejně přístupné komunikaci p. p. č. 2798/1 v k. ú. Vítkovice v Krkonoších KULK OD uvádí, že v případě podání konkrétního návrhu na dopravní omezení, který by podali ve shodě všichni účastníci, kterým tato veřejně přístupná účelová komunikace zajišťuje v současné době jediný přístup ke svým nemovitostem, nebo s tím vyslovili souhlas a následného odsouhlasení tohoto nového konkrétního návrhu Policií ČR, Krajským ředitelstvím policie libereckého kraje, Dopravním inspektorátem Semily a Měst. Úřadem Jilemnice, odborem dopravy je možno stále nevyřízenou žádost o omezení provozu na této komunikaci, za výše uvedených podmínek, silničnímu správnímu orgánu opětovně podat a požadovaným zájmům odvolatele vyhovět.“

Žalovaný totiž váže podání žádosti o upravení či omezení provozu na veřejné pozemní komunikaci na společný projev vlastníka takové komunikace a vlastníků nemovitostí, kterým slouží ke spojení s ostatními pozemními komunikacemi. Pro takový postup ale není v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích opory. Podle něho totiž „Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.“ Jinými slovy, o upravení nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci nerozhodují její uživatelé, nýbrž příslušný správní orgán. Krom uvedeného a konstatování na straně páté dole odůvodnění, kde uvedl, že žádost musí být konkrétní a odsouhlasena všemi účastníky, se žalovaný k otázce omezení veřejného přístupu na předmětnou komunikaci vůbec nevyjádřil, přestože z obsahu odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí je zřejmé, že je to pro žalobkyni otázka zásadní.

Vzhledem k tomu musel krajský soud konstatovat, že žalované rozhodnutí je v části výroku, podle něhož se „na výše uvedené veřejně přístupné účelové komunikaci zákaz ani omezení vjezdu vozidel nepovoluje“, nepřezkoumatelné a vzhledem k tomu nezbylo, než žalované rozhodnutí jako celek podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že stejnými vadami trpělo i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jež mu předcházelo, zrušil v souladu s § 78 odst. 3 s.ř.s. i toto rozhodnutí. V dalším řízení budou orgány veřejné správy zúčastněné na řízení vázány právním názorem, vyjádřeným v tomto rozsudku (viz § 78 odst. 5 s.ř.s.). Odstraní tedy vytýkané nedostatky a ve věci znovu rozhodnou.

VI. Náklady řízení

Žalobkyně měla ve věci úspěch, když žalobou napadené rozhodnutí bylo zrušeno, a proto má právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s.ř.s. proti účastníkovi, který úspěch neměl. Náklady žalobkyně spočívaly v náhradě soudního poplatku ve výši 3.000,--Kč, odměně advokáta za zastupování za celkem tři úkony právní služby po 3.100,--Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby soudu, účast na jednání před soudem - § 11 odst. 1 písm. a/, d/ a g/ a § 9 odst. 3 písm. f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb., v platném znění), v náhradě hotových výdajů 900,--Kč za celkem tři úkony po 300,--Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), v náhradě jízdného osobním automobilem tov. zn. Ford Galaxy, reg. zn. 1SJ 5393 (ujeto celkem 222 km za 2 hodiny a 18 minut) ve výši 1. 534,--Kč a v náhradě 500,--Kč za ztrátu času za 5 půlhodin promeškaných cestou k soudu a zpět (§ 14 odst. 2 cit. vyhl. - 100,--Kč za každou i započatou půlhodinu). Náhrada nákladů řízení tak činí celkem 15.234,--Kč. Náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit podle výroku II. tohoto rozsudku zástupkyni žalobkyně, neboť je advokátkou (viz § 64 s.ř.s. a § 149 odst. 1 o.s.ř.).

Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s.ř.s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Žádné takové náklady osobě zúčastněné na řízení nevznikly (viz výrok III. tohoto rozsudku).

Poučení:

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 20. května 2014

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu