



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jarmily Ďáskové a Mgr. Petra Sedláka v právní věci žalobce **Irbis Group s.r.o.**, se sídlem 763 15 Slušovice, č. 681, zastoupeného Mgr. Michalem Varmužou, advokátem se sídlem 787 01 Šumperk, Kozinova 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, odboru dopravy a silničního hospodářství, se sídlem 761 90 Zlín, tř. T. Bati 21, P.O.BOX 220, za účasti osob zúčastněných na řízení **a) WICKE CZ, s.r.o.**, se sídlem 760 01 Zlín, tř. Tomáše Bati, areál Svitů, budova 82, zastoupen JUDr. Stanislavem Knotkem, advokátem se sídlem 760 01 Zlín, Kvítková 1569, za **b) Státní pozemkový úřad Praha** (dříve Státní pozemkový fond), se sídlem 130 00 Praha, Husinecká 1024/11a), za **c) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, územní pracoviště Brno, 604 47 Brno, Příkop 11, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 5.3.2012, č.j. KUZL – 91500/2011,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

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

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Ve věci původně uplatnila právo osoba zúčastněná na řízení a) YOPLAIT CZECH, a.s., se sídlem Praha 4, Chodov, Türkova 2319/5b, PSČ 140 00, zastoupená Dr. Pavlem

Randlem, LL.M., se sídlem 140 78 Praha 4, Hvězdova 1716/2b. Podáním ze dne 6.2.2012 byl soudu zaslán návrh na změnu v okruhu osob zúčastněných na řízení v této věci. Osoba zúčastněná na řízení a) oznámila, že všechny nemovitosti zapsané u Katastrálního úřadu pro Zlínský kraj na listu vlastnictví 1178 pro obec a katastrální území Slušovice prodala společnosti Wicke CZ, s.r.o., se sídlem Zlín, tř. Tomáše Bati, areál Svitů, budova č. 82, a to kupní smlouvou ze dne 27.9.2012 s právními účinky vkladu práva do katastru nemovitostí ke dni 8.10.2012. Zároveň navrhl, aby soud připustil změnu v osobě zúčastněné na řízení, a to tak, že připustí vstup společnosti Wicke CZ, s.r.o.

Usnesením ze dne 28.11.2012, č.j. 31A 42/2012 – 130, krajský soud připustil, aby na místo osoby zúčastněné na řízení ad a) vstoupil do řízení nabyvatel práva společnosti Wicke CZ, s.r.o., se sídlem Zlín, Tomáše Bati, areál Svitů, budova č. 82. Usnesení nabylo právní moci dne 3.9.2012.

Rozhodnutím Městského úřadu Slušovice v působnosti silničního správního úřadu, bylo podle ust. § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění rozhodnuto dne 8.11.2011 č.j. 1126/4/2011 tak, že na pozemcích parc. č. 1753/10, 1753/11, 1753/43, 1753/45, 1753/46, 1753/50, 1753/58, 1753/66 v k.ú. Slušovice, v úseku od napojení na silnici č. III/4918, existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Správní orgán I. stupně tak rozhodl na základě žádosti původní osoby zúčastněné na řízení a) ze dne 31.8.2011. Svou žádost žadatel odůvodnil tím, že je vlastníkem továrny, k níž jedinou příjezdovou a přístupovou komunikací je pozemní komunikace nacházející se na pozemcích, jak jsou specifikovány v žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí. Komunikace nacházející se na výše uvedených pozemcích splňuje všechny čtyři znaky, které ustálená judikatura vyžaduje ve vztahu k institutu účelové komunikace. Jedná se o pozemní komunikaci s asfaltovým povrchem, která je viditelná a patrná jako stálá cesta v terénu na pozemcích, jež jsou předmětem žádosti. K tomu dokládá dokumentaci inženýrských sítí a ortofotomaps. Cesta v terénu měla vzniknout v roce 1986 a od počátku měla sloužit jako jediná přístupová cesta k nemovitostem v dané oblasti. Cesta slouží více jak 20 let jako jediná přístupová cesta k nemovitostem žadatele a tím je naplněn další požadovaný znak pozemní komunikace, tj. že cesta slouží jako přístup či příjezd k nemovitostem žadatele. Tuto cestu měl užívat i právní předchůdce žadatele tj. společnost GALAS partner společnost s ručením omezeným, podnikající zde od roku 1992. V roce 2005 byly pozemky, na kterých se cesta nacházela, vykoupěny společností Irbis Group, s.r.o. a překvalifikovány na ostatní plochy, aniž by fakticky došlo ke znemožnění jejich dalšího užívání jako pozemní komunikace. Toto tvrzení dokládá jednak čestnými prohlášeními dodavatelů žadatele a technickou zprávou požární ochrany vyhotovené Okresní požární radou Okresního úřadu Zlín z 5.6.1997. Co se týče souhlasu vlastníka pozemku, k tomu žadatel uvedl, že výslovně souhlas s užíváním pozemní komunikace nebyl žadateli dán. Ovšem během praxe oba vlastníci sousedních nemovitostí tedy mezi žadatelem resp. jeho právním předchůdcem a společností Irbis Group, s.r.o. (žalobce) si dlouhodobě umožňovali vzájemně užívat pozemky k průchodu či průjezdu ke svým nemovitostem a lze tedy jednoznačně vyvodit souhlas žalobce s užíváním předmětné pozemní komunikace. Pokud se týče posledního znaku tj. komunikační potřeby, k tomu žadatel uvedl, že i ze shora uvedených tvrzení je zřejmé, že jediným možným způsobem

spojení nemovitosti žadatele s ostatními pozemními komunikacemi je využití pozemní komunikace nacházející se na pozemcích společnosti Irbis Group, s.r.o. Po provedeném správním řízení, kdy správní orgán uvedl, že v daném případě je všem účastníkům řízení dostatečně známa situace v místě, jež je předmětem žádosti, nepovažoval za účelné svolat do dané lokality místní šetření. Po zhodnocení všech podkladů získaných pro rozhodnutí správní orgán I. stupně žádosti vyhověl a vydal výše citované rozhodnutí.

V odůvodnění svého rozhodnutí vycházel z platné judikatury NSS i Ústavního soudu a vypořádal se také s námitkami žalobce.

Hlavní námitkou žalobce vznesenou proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo především tvrzení, že nebyl dán souhlas k veřejnému užívání posuzované komunikace. Přiznal, že v minulosti aktivně nebránil veřejnému užití posuzované komunikace ale tato se nenachází v uzavřeném areálu a ani nikdy nebyla právně uzavřena. Z toho důvodu správní orgán I. stupně konstatoval, že v minulosti byl dán konkludentní souhlas s veřejným užitím dané komunikace. Pokud vlastník komunikace od počátku nesouhlasil s jejím veřejným užitím, měl dát aktivně najevo svůj nesouhlas, případně se bránit negatorní žalobou. Nic takového však žalobce v minulosti ani v současnosti neučinil.

Na základě podaného odvolání žalobce ve věci rozhodoval odvolací orgán Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy silničního hospodářství svým rozhodnutím ze dne 5. března 2012, č.j. KUZL-91500/2011 tak, že odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu ze dne 8.11.2011 č.j. 1124/4/2011 potvrdil. S ohledem na provedený rozbor, který odvolací orgán provedl a v odůvodnění napadeného rozhodnutí velmi podrobně popsal a na skutečnosti uvedené ve spisovém materiálu dospěl k názoru, že na předmětných pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Tento svůj závěr opřel o zjištění správního orgánu, kdy v průběhu správního řízení správní orgán prokázal naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Na základě informací plynoucích z žádosti žadatele na základě podrobné znalosti posuzované komunikace prokázal, že posuzovaná komunikace na výše citovaných pozemcích je pozemní komunikací, která je znatelná v terénu a má zpevněný povrch asfaltovým krytem. Komunikace vznikla již v roce 1986 a od počátku sloužila jako jediná, přístupová cesta k nemovitostem v dané lokalitě. Posuzovaná komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí s jinou pozemní komunikací, je určena k užívání vozidly a chodci pro účel dopravy, konkrétně tvoří jedinou komunikační spojnici k nemovitostem ve vlastnictví žadatele (osoba zúčastněná na řízení). V současnosti k objektům žadatele ani k objektům žalobce neexistuje žádná jiná komunikační alternativa, která by spojovala výše uvedené nemovitosti se silnicí č. III/4918. Také se zabýval souhlasem vlastníka pozemků citovaných v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z podkladů pro rozhodnutí vyplývá, že žalobce v minulosti nikdy nebránil společnosti YOPLAIT CZECH, a.s. v užívání posuzované komunikace a k přístupu k nemovitostem, které se nachází za nemovitostmi žalobce. Ze spisového materiálu se podává, že posuzovaná komunikace vznikla již v roce 1986 jako jediná komunikační spojnice dané lokality, v roce 1995 byla opatřena asfaltovým povrchem. Žádný z účastníků řízení nenamítl, ani nebylo správním orgánem prokázáno, že by v minulosti bylo bráněno v přístupu široké veřejnosti na posuzovanou komunikaci. Rovněž ze

spisového materiálu nevyplývá, že by se posuzovaná komunikace nacházela v uzavřeném areálu. Souhlas, byť nevýslovný, tzv. konkludentní, byl i odvolacím orgánem takto prokázán. Bylo také prokázáno, že posuzovaná komunikace je jedinou přístupovou a příjezdovou komunikací k nemovitostem žadatele, jedná se o jedinou alternativu, která umožňuje spojení nemovitostí žadatele se silnicí č. III/4918. Sám žalobce ve svém písemném podání ze dne 26.9.2011 uvedl, že posuzovaná komunikace zajišťuje přístup a příjezd k nemovitostem žadatele, ale tento má možnost vybudovat si i vlastní příjezdovou komunikaci. S odvoláním na rozsudek NSS ze dne 16.5.2011, č.j. 2As 44/2011 – 99 vyplývá, aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. 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 vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva. V případě posuzované komunikace však nebyla nalezena žádná vhodná komunikační alternativa.

Dostatečným způsobem se i odvolací orgán zabýval návrhem v odvolání žalobce na provedení místního šetření. Konstatoval, že žalobce ve svém písemném podání ze dne 26.9.2011 pouze uvedl ve smyslu poškození posuzované komunikace, které nebylo opraveno ze strany žadatele, což lze prokázat místním šetřením. V žádném případě se však nejedná o žádost odvolatele k provedení důkazů správním orgánem ve vztahu k veřejně přístupné účelové komunikaci. V odůvodnění napadeného rozhodnutí správní orgán uvedl, že okolnosti týkající se oprav posuzované komunikace nemají vliv na skutkový stav věci (na určení právního vztahu na komunikaci), proto správní orgán neprovedl místní šetření, neboť stav na posuzované komunikaci je správnímu orgánu dostatečně znám a žádný z účastníků řízení v průběhu správního řízení nerozporoval znaky veřejně přístupové účelové komunikace. Zároveň odkázal také na rozsudek NSS ze dne 7.3.2007, č.j. 3As 32/2006 – 52, z něhož vyplývá, že rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí ve správním řízení určuje správní orgán, přičemž není vázán návrhy účastníků. Pokud však správní orgán nevyhoví určitému návrhu na provedení důkazu, má povinnost ve svém rozhodnutí vyložit, jaké důvody jej k tomu vedly. Odvolací orgán dospěl k názoru, že správní orgán postupoval v duchu tohoto rozsudku. Vzhledem k tomu, že výslovně správní orgán I. stupně uvedl, že je mu situace v místě dostatečně známa z výkonu státní správy a z tohoto důvodu nepovažuje za ekonomické a nutné na místě svolávat místní šetření a s touto skutečností byli všichni účastníci řízení srozuměni a nikdo se proti tomuto závěru správního orgánu v průběhu správního řízení neohradil, tj. nepožádal o provedení místního šetření. Proto i odvolací orgán dospěl k závěru, že skutkový stav věci řádně zjistil na základě žádosti žadatele a své místní znalosti. Jelikož žádný z účastníků řízení provedení místního šetření nevyžadoval, nebyl zákonný důvod k provedení místního šetření. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Ze spisového materiálu vyplývá,

že žadatel i žalobce si v minulosti vzájemně umožňovali vlastněné pozemky k průchodu či k průjezdu ke svým nemovitostem. Ze spisového materiálu je tak zřejmé, že žalobce konkludentně souhlasil s užitím posuzované komunikace, rovněž v průběhu správního řízení nenamítl, že by aktivním způsobem bránil veřejnému užití posuzované komunikace. Nepřisvědčil ani námitce žalobce, že areál je uzavřen s ohledem na geografické podmínky a k tomu nasvědčovalo i tvrzení samotného žalobce, že areál není skutečně oplocen z písemného podání žalobce ze dne 18.10.2011. Z tohoto podání vyplývá, že dne 9.9.2011 v dopoledních hodinách mělo dojít vedle budovy Irbis Group, s.r.o. ke krádeži okrasných hliníkových lišt, které si pachatel přisvojil nálezem a následně odprodal ve sběrných surovinách. I z tohoto podání je nadevší pochybnost zřejmé, že do areálu společnosti Irbis Group, s.r.o. měla nerušený přístup široká veřejnost, tedy i pachatel krádeže. Pokud by areál byl střežen bezpečnostní službou, jak odvolatel ve svém odvolání namítá, ke krádeži by zajisté nedošlo. Navíc poukázal, že tuto námitku nevznese žalobce v průběhu prvoinstančního řízení, ale až v průběhu odvolacího řízení. K návrhu provádění výslechu svědků odvolací orgán opakovaně připomenul zásadu koncentrace řízení a princip tzv. neúplné apelace, kdy není možné v odvolání uvádět nové skutečnosti až na ty, které nemohly být uvedeny dříve. Jak je z předloženého spisového materiálu zřejmé, žalobce v průběhu prvoinstančního řízení nenavrhl provedení žádných důkazů. Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není třeba výslovný souhlas vlastníka, postačuje souhlas konkludentní a pokud v minulosti žalobce strpěl veřejné užití posuzované komunikace a aktivně se veřejnému užití posuzované komunikace, která je navíc jedinou komunikační alternativou, nebránil, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Nebylo prokázáno, že by se žalobce aktivně bránil veřejným užití posuzované komunikace. Na základě výše shora uvedeného posouzení věci žalovaný správní orgán odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Ve včas podané žalobě ze dne 11.5.2012 žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Vydání deklaratorního rozhodnutí silničního správního orgánu o vymezení účelové komunikace posuzuje jako mimořádný zásah do vlastnického práva vlastníka cesty hraničícího s vyvlastněním bez náhrady, neboť všechny předmětné pozemky citované v rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou v jeho vlastnictví. Je přesvědčen, že žalovaný se nijak nevypořádal s jeho námitkami uvedenými v odvolání proti rozhodnutí orgánu I. stupně a tudíž rozhodnutí mělo být pro nepřezkoumatelnost zrušeno a vráceno k dalšímu řízení. Nebyly také správně posouzeny podmínky v dané věci pro vydání deklaratorního rozhodnutí o vymezení účelové komunikace a došlo tak k zásahu do vlastnického práva žalobce v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Jako veřejná komunikace byly vymezeny pouze pozemky žalobce, nikoliv již pozemky společnosti YOPLAIT CZECH, a.s., na nichž komunikace rovněž probíhá, je zde tedy zcela v rozporu s ústavními předpisy nerovný přístup k jednotlivým vlastníkům pozemku. Také nesouhlasí s tím, že do vymezení účelové komunikace jako veřejné bylo zahrnuto i odstavné parkoviště vybudované žalobcem vlevo od cesty ve směru vjezdu do areálu. Jako vadu správního řízení posuzuje skutečnost, že odvolací orgán odmítl nová tvrzení žalobce v odvolacím řízení, ačkoliv žalobce nebyl orgánem I. stupně v rozporu s § 4 odst. 2 správního řádu poučen o koncentraci řízení. Oba správní orgány na základě nedostatečného důkazního základu a na něm navazujícího stanovení skutkového stavu zasáhly do vlastnického práva žalobce, když

nesprávně posoudily a vyhodnotily údajný nevýslovný souhlas vlastníka s užíváním komunikace. Je přesvědčen, že nebylo tvrzeno ani prokázáno, že byl dán souhlas s užíváním a jsou zde i důvodné pochybnosti o konkludentním souhlasu. Výslovně cesta nebyla nikdy dána k obecnému užívání, a to ani konkludentně. Předmětná cesta totiž sloužila pouze k dopravní obslužnosti daného výrobního areálu, když cesta nevede nikam jinam než od cesty č. III/4918 do středu areálu a nikam dále a i z tohoto je zřejmé, že nebyla nikdy dána k obecnému užívání pro další osoby bez dalšího omezení. Společnost YOPLAIT CZECH, a.s. požádala žalobce o zřízení věcného břemene průjezdu a průchodu přes předmětnou komunikaci. Z této skutečnosti je zřejmé, že i tato společnost si byla vědoma skutečnosti, že užívání cesty není a nebylo veřejné a automatické a že by zde byl byť konkludentní souhlas s obecným užíváním.

Vzhledem k tomu, že v rozporu s ust. § 3 správního řádu správní orgány nezjistily stav věci, a to v rozsahu, který je nezbytný pro souhlas jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Místní šetření nebylo provedeno ačkoliv bylo navrhováno i žalobcem v rámci jeho vyjádření ve správním řízení orgánu I. stupně. Správní orgán I. stupně však rozhodnutí ani jinde vůbec nepopsal, z jakých podmínek na místě tedy vycházel. Předmětná komunikace je komunikací sloužící zcela a pouze pro příjezd do daného areálu a neslouží a nikdy nesloužila pro obsluhu žádných jiných nemovitostí než v daném areálu a byla zřízena zcela účelně pouze jako příjezdová cesta do areálu. Areál, který je trojúhelníkového tvaru je z jedné strany ohraničen potokem a jeho jeden a půl metru hlubokým korytem, zcela neprůjezdné a neprůchodné pro automobily, cyklisty i chodce. Z druhé strany je areál ohraničen silnicí II. třídy a svodidly a několika metrovou strání pod svodidly tedy opět neprůjezdné. Ze zadní strany je areál z části ohraničen plotem. Jedinou příjezdovou cestou do areálu je tedy předmětná komunikace, která vede přes most, přes koryto potoka, za mostem je umístěna cedule „Soukromý pozemek, nepovoleným vstup zakázán“ a dále jsou v areálu umístěny kamery pro monitorování pohybu nepovolaných osob. Nic z uvedených podmínek nebylo správními orgány posouzeno a i dle názoru žalobce je rozhodnutí správního orgánu I. stupně zcela nepřezkoumatelné. Žalovaný pochybil, když rozhodnutí správního orgánu potvrdil. Neuznává veškeré důvody uvedené v obou rozhodnutích správních orgánů a neobstojí ani závěry odvolacího orgánu že i z neoplocení areálu lze dovodit, stejně jako z krádeže v areálu, že cesta byla určena k obecnému užívání veřejností. Žádné doklady také neexistují, které by prokázaly skutečnou existenci prodejny. Z toho také bylo usuzováno, že cesta byla dána k obecnému užívání třetími osobami bez dalšího omezení. Navrhuje tedy, aby napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně byly pro nepřezkoumatelnost jako nezákonné zrušeny. Zároveň navrhl, aby žalobci bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 22.6.2012 setrval na svých závěrech uvedených v odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že již v prvoinstančním řízení byly prokázány jednotlivé znaky veřejně přístupné účelové pozemní komunikace na dotčených pozemcích a k námitce žaloby, že v místě posuzované komunikace nebylo prováděno místní šetření, žalovaný připomněl, že rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí ve správním řízení určuje správní orgán, přičemž není vázán návrhy účastníků. Pokud správní

orgán v písemném vyrozumění o zahájení předmětného řízení vyrozuměl všechny účastníky řízení o tom, že v dané věci je mu dostatečně známá situace v místě posuzované komunikace žalobce cítil potřebu prokázat skutkový stav na místě, měl provedení tohoto důkazu správnímu orgánu navrhnout, nic takového však žalobce v průběhu řízení neučinil.

K existenci podnikové prodejny žalovaný uvádí, že okolnosti týkající se této prodejny nejsou rozhodné k určení právního vztahu na posuzované komunikaci, pouze dokreslují její skutečně veřejný charakter. Žalovaný je toho názoru, že prvoinstanční správní orgán s ohledem na skutková zjištění dostatečným způsobem prokázal, že na předmětných pozemcích existuje veřejně přístupná účelové komunikace. Závěrem navrhuje, aby žalobu zamítl a aby žalobci byla uložena povinnost uhradit náklady řízení žalovanému.

K řízení se připojily osoby zúčastněné na řízení a) YOPLAIT CZECH, a.s., se sídlem Prahy 4, Chodov, Tůrkova 2319/5b, a to podáním ze dne 15.8.2012, kde bylo uvedeno, že je přesvědčena, že žádná z námitek žalobce není případná a není tak způsobila cokoli změnit na právním posouzení případu, jak jej učinil žalovaný i správní orgán I. stupně. Argumentaci žalobce posuzuje jako účelovou, a námitky žalobce ohledně nesprávně zjištěného skutkového stavu nejsou důvodné, neboť není třeba prokazovat skutečnost, která nemá na právní posouzení předmětu řízení žádnou relevanci. Závěrem navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Dále se k řízení připojila další osoba zúčastněná na řízení b) Pozemkový fond ČR, nyní Státní pozemkový úřad Praha, kde svým podáním ze dne 8.8.2012 bylo sděleno soudu, že bude uplatňovat práva zúčastněné osoby na výše uvedeném řízení ve smyslu § 34 odst. 2 s.ř.s. Blíže se k věci nevyjádřila.

Podáním ze dne 20.8.2012 se připojila osoba zúčastněná na řízení c) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, kde uvedla, že ČR je vlastníkem pozemku parc. č. 1741 o výměře 12 374 m² v k.ú. Slušovice, druh pozemku vodní plocha, způsob využití koryta vodního toku přirozené nebo umělé, který sousedí s pozemkem parc.č. 1753/58, jehož se napadené rozhodnutí týká. Pozemek parc.č. 1741 je v katastru nemovitostí zapsán ve vlastnictví ČR – právo hospodaření s majetkem státu obec Slušovice, majetkoprávní šetření k tomuto pozemku dosud nebylo ukončeno. Za stávajícího stavu proto ČR uplatňuje právo osoby zúčastněné na řízení, neboť dostupnost pozemku v jejím vlastnictví je rovněž zajišťována posuzovanou komunikací, a je tedy dotčena rozhodnutím, zda komunikace na sousedním pozemku parc.č. 1753/58 je veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv.

Usnesením Krajského soudu v Brně č.j. 31A 42/2012 – 130 ze dne 28.11.2012 soud připustil, aby na místo osoby zúčastněné na řízení a) vstoupil do řízení nabyvatel práva společnost Wicke CZ, s.r.o., se sídlem Zlín, tř. Tomáše Bati, areál Svítu, budova č. 82. V přezkoumané věci měl soud za prokázané, že nastala právní skutečnost, z níž právní předpisy spojují převod práva na jiného, a tato právní skutečnost se týká dosavadní osoby

zúčastněné na řízení a) (v usnesení č. 1), nastala po zahájení řízení a procesní nástupce výslovně souhlasil se svým vstupem do řízení. Proto soud připustil, aby místo osoby zúčastněné na řízení a) vstoupil do nařízení nabyvatel práva společnost Wicke CZ, s.r.o. Usnesení nabylo právní moci 3.12.2012.

Soud ve věci nařídil jednání a přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního dle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.). Při přezkoumání rozhodnutí žalovaného vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.).

Po zahájení jednání zástupce žalobce přednesl žalobu v rozsahu písemného podání. Zdůraznil nepřezkoumatelnost prvostupňového správního rozhodnutí, které založil na údajné znalosti místních poměrů. Nad rámec žaloby právní zástupce uvedl, že vyšly najevo zcela nové skutečnosti, k nimž mělo být přihlíženo. Areál byl dříve závodem mlékárenského provozu JZD Slušovice, Městský úřad Slušovice musel na stavbu mlékárenského podniku vydávat stavební povolení a tudíž mu tato skutečnost měla být známa z jeho úřední činnosti, když navíc vydával i kolaudační rozhodnutí. Od roku 1986 se nepředpokládal veřejný přístup do předmětné komunikace do areálu, ve kterém platily specifické hygienické podmínky. Dřívější účastník řízení společnost Yoplait rovněž provozoval mlékárenský provoz a o této skutečnosti (že nešlo o veřejně přístupnou komunikaci) musel vědět. Zvláště pak, když jednal se žalobcem o zřízení věcného břemene. Byl-li umožněn přístup zákazníkům, neznamenal to, že se jednalo o povolení přístupu široké veřejnosti. K tomu zástupce žalovaného předložil kopii kolaudačního rozhodnutí ze dne 2.12.1991 o povolení užívání stavby MOSIV II – výroba sladidel Irbis Sweet na pozemku parc.č. 1753/14 v k.ú. Slušovice, dále kopii pozemkové mapy a zápis z jednání mezi společnostmi Irbis a Yoplait ze dne 28.7.2011 v překladu z anglického textu zápisu.

Zástupce osoby zúčastněné na řízení a) uvedl, že plně odkazuje na písemné vyjádření právního předchůdce společnosti Yoplait. Sám se ztotožnil s napadeným rozhodnutím, skutková zjištění správních orgánů hodnotí jako správná a úplná. Zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že předmětná komunikace byla přenechána k veřejnému užívání, k čemuž vlastník nikdy nebránil. Tvrzení vlastníka, že zajišťoval ostrahu považuje jako bezpředmětné a tato námitka nebyla uplatněna v prvostupňovém řízení. Připustil, že se o zásah do vlastnického práva jedná, jde však o deklaratorní rozhodnutí, které pouze osvědčuje stav, který nastal dříve a který trvá. Byl-li v areálu od roku 1986 mlékárenský podnik, původní účel předmětné komunikace, vybudován jako přístup do mlékárenského podniku, není rozhodný pro vydání deklaratorního rozhodnutí, že tomu tak v minulosti bylo, neboť komunikace měla a má charakter veřejně přístupné komunikace.

Zástupce žalobce navrhl vyžádání spisu stavebního úřadu Slušovice z období budování celého areálu, z něhož by bylo patrné, že se jednalo o areál vyrábějící potravinářské výrobky a veřejné užívání komunikace vylučoval. Dále žádal, aby soud vyžádal také spis Okresní

hygienické stanice Zlín, k prokázání téhož. Na úvaze soudu ponechá případný účastnický výsledek Ing. Čuby, který by se mohl vyjádřit k fungování celého areálu a přístupu do něj. Dále navrhl provést důkaz v úvodu předloženými listinami.

Závěrem navrhl zrušení napadeného rozhodnutí jakož i zrušení prvostupňového správního orgánu, které je nepřezkoumatelné, nevychází ze správně zjištěného skutkového stavu. Požádal o úhradu nákladů řízení.

Soud po posouzení všech podkladů nacházejících se v soudním spise i ve správním spise žalovaného dospěl k závěru, že žaloba důvodná není a navrhované důkazy u jednání odmítl jako nedůvodné. Žalobce v žalobě především namítá, že rozhodnutí správních orgánů nespočívá na správně zjištěném skutkovém stavu a v důsledku toho došlo k jeho nesprávnému právnímu posouzení. Především namítá, že nebyl dán souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním širokou veřejností a že souhlas je dovozován pouze konkludentně. Namítá však, že ani tento druh souhlasu nebyl dán, neboť cesta sloužila a slouží pouze dopravní obslužnosti výrobního areálu a nikam dále nevede. Namítá, že nebylo provedeno místní šetření a správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí neuvedl, z jakých podmínek v místě vycházel a z toho důvodu namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a i odvozeně i rozhodnutí II. stupně. Dále nebyla dle názoru žalobce prokázána existence podnikové prodejny, kterým žalovaný prokazuje, že bylo umožněno prostřednictvím této prodejny obecné užívání komunikací.

Soud je vázán žalobními body a následně uvádí:

Podle ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích účelovou komunikací 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.

Podle ust. § 7 odst. 2 výše citovaného zákona je účelovou komunikací i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech rozhoduje příslušný silniční správní úřad.

Z ust. § 7 odst. 1 věta první a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že účelové komunikace splňující znaky ust. § 7 odst. 1 věta první zákona jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, zatím co účelové komunikace dle ust. § 7 odst. 2 jsou veřejně nepřístupnými účelovými komunikacemi.

K žalobním námitkám soud uvádí, že druh pozemku a způsob využití pozemku uvedené v katastru nemovitostí nemají vliv na určení, zda splňuje daný pozemek znaky účelové pozemní komunikace veřejně přístupné či nikoli. V tom se soud ztotožňuje s názorem žalovaného, že uvedení druhu pozemku a způsob využití pozemku v katastru nemovitostí má pouze evidenční funkci. Rovněž dle rozsudku NSS ze dne 16.3.2010 č.j. 5As 3/2009 – 80 vyplývá, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není třeba správního rozhodnutí, ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí, či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

V projednávané věci v podstatě není mezi žalobcem a žalovaným sporu v tom, že předmětný pozemek naplňuje znaky pro účelovou komunikaci ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (jde o pozemní komunikaci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi). Spornou otázkou zůstává, zda jde o účelovou komunikaci veřejně přístupnou, či veřejně nepřístupnou.

Soud dospěl k závěru, že v daném případě nebyly naplněny znaky účelové komunikace veřejně nepřístupné ve smyslu ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (nelze hovořit o pozemní komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu).

Pro účelové pozemní komunikace veřejně přístupné platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích, který spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisu 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.

Tuto problematiku také řešil Ústavní soud a z jeho nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9.1.2008 (N2/48 Sb. NU9), vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (např. kompenzace za něj), jedná se o neustavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze proto vůbec hovořit o nuceném resp. vynuceném omezení podle ust. § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26.6.2008, č.j. 6As 80/2006-105). Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikacích definovaných v ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady, jediný ústavně konformní výklad je proto

ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoliv soukromoprávními. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. posudek NSS ze dne 30.9.2009, č.j. 5As 27/2009 – 66, či rozsudek NSS ze dne 16.5.2011, č.j. 2As 40/2011 – 99).

Kromě náležitostí, které vyplývají přímo z ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, je tedy k existenci veřejně přístupné účelové komunikace nutná podmínka souhlasu vlastníka pozemku. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury (např. rozsudek NS ze dne 15.11.2000 sp. zn. 22Cdo 1868/2000, rozsudek NS ze dne 7.10.2003, sp. zn. 22Cdo 2191/2002, rozsudek NSS ze dne 27.10.2004, č.j. 5As 20/2003 – 64 a nálezy Ústavního soudu ze dne 9.1.2008 sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje na rozhodovací praxi předválečného NSS. Tento mimo jiné dovodil, že „pozemek, 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 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 úkolem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani ho právními nástupci (rozsudek NS ze dne 21.2.2006 sp. zn. 22Cdo 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, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. 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. 5As 27/2009 – 66).

Rovněž z usnesení Ústavního soudu ze dne 26.1.2012 sp. zn. ÚS 1378/11 vyplývá podobný závěr, když dle soudu lze souhlas předchozího vlastníka s obecným užíváním pozemku „dedukovat z dosavadního užívání cesty, přičemž toto omezení vlastnického práva by přešlo i na současného vlastníka. Pokud komunikace jednou vznikne, nemůže být následně čistě jen na základě vůle současného vlastníka zrušena, ale každý další vlastník je souhlasem předchůdce vázán. Jestliže ovšem veřejná účelová komunikace vznikla, avšak bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas, a to alespoň konkludentní, vyžaduje omezení vlastnického práva náhradu“ (viz. podobně rozsudek NSS ze dne 16.5.2011, č.j. 2As 44/2011 – 107, podle něhož se to ale děje typicky v případech omezení vlastnického práva ve prospěch zájmu na ochraně životního prostředí).

Kromě souhlasu vlastníka pozemku s judikatury vyplývají ještě další podmínky jako je např. znatelnost komunikace v terénu, spojnice pro vlastníky nemovitostí i nutná komunikační potřeba. Již podle judikatury Ústavního soudu (nález sp. zn. II. ÚS 268/06) se jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištěním komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. V tomto případě tyto jiné možnosti shledány nebyly.

Dle NSS (zmiňovaný rozsudek 2As 44/2011 – 99 z 16.5.2011), je možné dospět k obecnému závěru, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je – vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace – vyžadován souhlas vlastníků a nezbytná komunikační potřeba (viz. též rozsudek NSS ze dne 7.4.2011, č.j. 2As 84/2010 – 128). V takovém případě je pak možné přistoupit ke zřízení účelové pozemní komunikace bez toho, aby bylo nutné poskytnout vlastníkově náhradu za omezení jeho vlastnického práva, pokud však souhlas vlastníka se zřízením veřejně přístupné účelové pozemní komunikace dán není, případně jsou-li o vydání tohoto souhlasu důvodné pochybnosti, je možné deklarovat existenci takové komunikace – jsou-li naplněny její zákonem stanovené znaky a je-li dostatečným způsobem zjištěná nezbytná komunikační potřeba – pouze v případě, že je vlastníkově za takové omezení vlastnického práva poskytnuta odpovídající náhrada (čl. 11 odst. 4 Listiny).

Ačkoliv zákon o pozemních komunikacích výslovně se souhlasem vlastníka ani tzv. nutnou komunikační potřebou jako pojmovými znaky účelové pozemní komunikace nepočítá, dle názoru soudu lze na zmíněnou judikaturu navázat, jelikož je řešena stále stejná problematika. Soud tedy zkoumal, zda byly tyto podmínky v daném případě splněny.

Pokud jde o podmínku souhlasu vlastníka pozemků správní orgán správně posoudil, že v daném případě byl souhlas vlastníka k obecnému užívání účelové komunikace dán. Z průběhu správního řízení nevyplývalo, že by vlastník předmětných pozemků dal výslovný souhlas s omezením jeho vlastnického práva. Z dosavadního dlouhodobého užívání účelové komunikace bez toho, aby vlastník svým jednáním jakkoliv vyslovil kvalifikovaný nesouhlas, je však možné dovodit udělení souhlasu vlastníka konkludentně. Jak soud uvedl již výše, vlastník pozemků strpěl užívání pozemků jako komunikace, z jednání vlastníka tedy nebylo možné dovodit projev nesouhlasu s obecným užíváním pozemku. Pouhé tvrzení žalobce, že s užíváním pozemku nesouhlasí, nemůže jako kvalifikovaný nesouhlas obstát. Protože účelová komunikace veřejně přístupná vznikla již v minulosti (rok 1997 – technická zpráva požární ochrany), je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku a tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít.

V další námitce žalobce, že nebylo provedeno místní šetření správního orgánu I. stupně soud po přezkoumání správního řízení konstatoval, že ani v tomto případě neshledal postup správních orgánů nesprávným. Posouzení otázky, zda správní orgán správně aplikoval skutečnosti obecně známé, soud odkazuje na rozsudek NSS ze dne 12.4.2011, č.j. 1As

33/2011 – 58, kdy skutečnosti obecně známé ve správním řízení tzv. notoriety jsou objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti, které se v soudním či správním řízení zásadně nedokazují. Notoriety mohou být známé úplně každému nebo širokému okruhu osob v určitém místě a čase. Je možno rozlišovat notoriety známé celostátně a notoriety známé místně, což je tento případ. Jsou to takové skutečnosti, jež jsou nebo mohou být každému nebo jistým vrstvám společnosti lidské za bezpečně známy prostě proto, že člověk je členem této společnosti požívá, sleduje a ve své vědomosti si vtiskuje události, které sebou život přináší nebo v minulosti přinesl. Patří-li do okruhu takto informovaných osob správní orgán, netřeba důkazu o skutečnosti, na níž se vědomost vztahuje. NSS ve své rozhodovací praxi nesdílí restriktivní interpretaci notorií a je možno je použít. Považuje za nadbytečné prokazování skutečností o jejichž existenci se správní orgán dozvěděl. S ohledem na skutečnost, že se jedná o obec Slušovice, i předmětný areál lze souhlasit se správním orgánem, že skutečnosti týkající se pozemních komunikací v tomto areálu jsou správnímu orgánu známy. Správní orgán uvedl, že tím sledoval i rychlost i ekonomičnost řízení proto nenařídil místní šetření, neboť dovodil, že by zjistil jenom skutečnosti, které jsou mu známy. S tím soud souhlasí.

K existenci podnikové prodejny soud uvádí, že okolnosti týkající se této prodejny nejsou rozhodné k určení právního vztahu na posuzované dokumentaci, pouze dokreslují skutečně veřejný charakter posuzované komunikace. Existenci podnikové prodejny je doložena v přiložené fotodokumentaci ve správním spise jako příloha č. 6 i 7 (znalecký posudek).

Vzhledem k výše uvedenému soud konstatuje, že oba správní orgány se řádně vypořádaly se všemi relevantně uplatněnými připomínkami účastníků řízení a řádně své rozhodnutí zdůvodnily. Z toho důvodu krajský soud neposuzuje obě rozhodnutí jako nepřezkoumatelná, neboť ve smyslu ust. § 3 správního řádu byl řádně zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a za tím účelem byly opatřeny potřebné podklady pro rozhodnutí. Při zjišťování skutkového stavu věci správní orgán vycházel z podané žádosti, z písemných podání účastníků řízení a z místní znalosti posuzované komunikace, proto má soud za to, že nepochybily ve správním řízení a hodnotily podklady podle své úvahy a v souladu s platnými právními předpisy.

Vzhledem k tomu, že na základě shora uvedených závěrů nelze žalobní námitky hodnotit jako důvodné ve vztahu k posouzení zákonnosti a věcné správnosti, soud neshledal, že by správní orgány postupovaly v rozporu s právními předpisy, proto ve smyslu ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. Soud žalobu zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce úspěch neměl, žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval, soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 5 věta první s.ř.s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě však osobám zúčastněným na řízení a), b), c), žádné náklady nevznikly, z toho důvodu bylo rozhodnuto tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 11. září 2013

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu