



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobců : **a) doc. MUDr. M. H . , CSc. , b) A. H . ,** oba zast. JUDr. Danielem Novotným, Ph.D., advokátem a společníkem Advokátní kanceláře Novotný a Pavlenko, s. r. o., se sídlem Valdštejnovo náměstí 76, Jičín, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, PO BOX 9, PSČ 110 15, za účasti: **J. M. ,** zast. JUDr. Kateřinou Součkovou, advokátkou se sídlem Šafaříkova 161, Jičín, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. listopadu 2012, č.j. 593/2012-120-STSP/2, t a k t o :

- I. **Žaloba s e z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Žalobce napadl včas podanou žalobou shora označené rozhodnutí žalovaného. Jím žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje o tom, že pozemek parc. č. 1679 v obci a k. ú.

-2-

Kněžnice není veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

Žaloba byla podána z následujících důvodů. Předně žalobci argumentovali tím, že prvoinstanční správní rozhodnutí vydala vyloučená úřední osoba, konkrétně Mgr. Bc. D. M., pracovník odboru dopravy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále také jen „krajský úřad“). Ten totiž rozhodoval ve věci nejprve z pozice orgánu odvolacího, následně (po převzetí věci krajským úřadem), z pozice orgánu prvostupňového. Dle žalobců tak došlo k naplnění podmínek stanovených v § 14 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Výklad s odkazem na teleologický princip a princip procesní ekonomie, o nějž opírá svůj názor žalovaný, není dle žalobců přípustný, neboť popírá prostý text zákona a protirečí mu. Interpretací lze vyplnit mezery v zákoně, není však možné zákonný text zcela přeměnit a popřít explicitní text. Z rozhodování je zcela jasně vyloučena osoba, která byla řízení účastna v téže věci na jiném stupni. Tak tomu v dané věci bylo, Mgr. Bc. M. vydal prvoinstanční rozhodnutí ve věci, v níž již vydával rozhodnutí jako orgán odvolací.

Závěr žalovaného, že jediným důvodem, který správnímu orgánu zabránil uznat komunikaci za veřejnou účelovou, je neexistence naléhavé komunikační potřeby, označili jednak za nesprávný, jednak za nepřezkoumatelný.

Pokud jde o problematiku naléhavé komunikační potřeby, vytkli žalovanému, že se soustředil pouze na to, zda je naléhavá komunikační potřeba vyloučena s ohledem na bránu v plotu mezi pozemkem p. č. 1679 a průběžnou komunikací I. třídy I/35. Přitom navrhovaný alternativní přístup je výrazně delší a nepoužitelný, protože neumožňuje vjezd k objektům, ale toliko k vnější straně dvou ze tří budov. Z vnější strany přístup do budov není. Žalovaným zmiňovaný vjezd přitom fakticky neexistuje, musel by být zřízen. To přitom není možné, protože brána je v nepřehledném místě průběžné komunikace I. třídy a případný sjezd by nevyhověl technickým normám. Navíc by do usedlosti nebyl možný vjezd požární techniky. Přístup by musel být veden po nezpevněné zahradě, jejíž povrch není rovný. Při zřizování sjezdu by muselo dle žalobců dojít rovněž k úpravě stávající brány, tedy ke vzniku nové stavby. Ta by podléhala současným právním předpisům, přičemž podle nich je vyloučeno, aby byla povolena. Žalobci ještě zdůraznili, že rozmístění staveb na pozemku znemožňuje příjezd lékařské techniky. Tato kritéria tedy podle nich prokazují naléhavou komunikační potřebu po pozemku p. č. 1679.

V další části žaloby žalobci podrobněji rozebrali svoji námitku, že existence shora uvedené brány není potvrzením existence řádného sjezdu. Pokud správní orgány odbyly tuto skutečnost tvrzením, že se jedná o sjezd zcela evidentně minimálně několik desítek let starý, považovali žalobci takový závěr za nepřezkoumatelný. Přitom na jiném místě odůvodnění svých rozhodnutí se správní orgány zabývají problematikou výše nákladů potřebné na zřízení sjezdu, v čemž

-3-

žalobci spatřovali protiklad. Zdůraznili, že zřízení alternativní příjezdové komunikace nelze učinit okamžitě a bez souvisejících správních rozhodnutí a vynaložených nákladů, neboť by bylo nutné vytvořit zcela nový sjezd v nepřehledném úseku na vysoce frekventované silnici I. třídy. Žalobci v souvislosti s tím poukázali na technickou normu ČSN 736101, která řeší připojování na silnice, a popsali řadu technických problémů, které by s sebou zřízení nového sjezdu přineslo (posunutí brány dále od silnice, zajištění dostatečného rozhledu odstraněním vzrostlé vegetace, předpokládané omezení rychlosti apod.). K žádnému z těchto technických argumentů se podle nich žalovaný nevyjádřil.

Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů označili rovněž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v pasáži, v níž hodnotil výši nákladů nutnou na zřízení alternativního sjezdu.

Žalobci proto navrhli, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil, stejně jako rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný podal k žalobě vyjádření. Jeho obsah v podstatě kopíruje obsah odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

Předně znovu vyjádřil přesvědčení, že ustanovení § 14 odst. 5 správního řádu na situaci, která nastala ve věci z důvodu změny věcné příslušnosti, nedopadá. Připomněl, že jiný důvod podjatosti Mgr. Bc. M. žalobci nenamítají. Závěr o tom, že jmenovaný nebyl ve věci podjatou úřední osobou lze dle žalovaného dovodit jak ze samotného jazykového výkladu citovaného ustanovení, tak při použití výkladu teleologického. Úspěšné nemůže být podle něj ani žalobci tvrzené porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod pojednávající o zásadě zákonnosti výkonu veřejné moci. Popsal, že Obecní úřad Kněžnice, který předmětné správní řízení nejprve vedl, nebyl schopen ani napotřetí vydat rozhodnutí, které by obstálo v řízení odvolacím, a navíc opakovaně překračoval lhůty pro vydání rozhodnutí. Právě z toho důvodu přikročil odvolací orgán k atrakci věci a neprodleně poté o ní rozhodl. Úřední osoba Mgr. Bc. D. M. byl se stavem věci podrobně obeznámen, a právě proto mohl ve věci rychle a fundovaně rozhodnout. Právě to bylo smyslem postupu žalovaného. Byla tak zachována nejen zásada legality, ale i zásada procesní ekonomie deklarovaná v § 6 správního řádu. Zopakoval, že žalobci uplatnili námitku podjatosti jmenovaného až v odvolání, přičemž ovšem neuvedli žádnou okolnost, která by podjatost této osoby v prvním stupni odůvodňovala. Z toho dovodil zjevnou účelovost této žalobní námítky.

Dále žalovaný setrval na názoru, že cesta na pozemku p. č. 1679 v k. ú. Kněžnice neplní nutnou komunikační potřebu, což je jedna z podmínek existence veřejné účelové komunikace. Pokud je o délky obou srovnávaných přístupových cest, pak délka cesty na pozemku p. č. 1679 je přibližně 35 m, délka alternativní cesty

-4-

zhruba 60 m. Tento rozdíl alternativní cestu jako variantu přístupu k budovám žalobců neznehodnocuje, protože překonání rozdílu asi 30 m vozidlem nebo pěšky nepovažuje žalovaný za nemožné či neúměrně obtížné. Budovy žalobců tvoří jakousi podkovu a přístup do jejího vnitřku je reálně možný i z prostoru alternativy. Ze směru od brány je přes zahradu možný přístup přímo ke vchodu do chalupy. Pokud jde o kvalitu obou přístupů, pak cesta na p. č. 1679 je zpevněna navážkou materiálu. Komunikační alternativa představuje souvisle zatravněný pozemek bez větších terénních nerovností. Dle žalovaného tak povrch tohoto alternativního přístupu nemusí být nijak upravován. Dále zdůraznil, že žalobcům z žádného právního předpisu nevyplývá právo zajištění příjezdu osobním automobilem až bezprostředně před vchod k napojovanému objektu. Případná vzdálenost několika desítek metrů od místa, kde lze odstavit automobil a zbytek cesty dojít pěšky, tak dle žalovaného představuje dostatečnou komunikační alternativu. Za nepřípadnou považoval i zmínku žalobců o nemožnosti zásahu hasičů či záchranářů. Dle žalovaného má nespočetné množství domů v celé republice mnohem horší přístupové poměry, než jak je tomu v případě posuzovaného alternativního přístupu k budovám žalobců.

Žalovaný zopakoval, že na alternativní příjezdové cestě ani na budovách není nutné provádět žádné úpravy. Ve shodě se správním orgánem I. stupně považuje za jediný uznatelný náklad posunutí již existující brány a dvou sloupků o několik metrů dál od silnice za účelem zlepšení výhledu na silnici a možnosti plynulého odbočení ze silnice. Tím by nedošlo ke zřízení nové stavby vyžadující stavební povolení, jak tvrdili žalobci. Jednalo by se pouze o úpravy oplocení. Výše nákladů vynaložených na takovou úpravu by přitom zcela jistě nemohla být vyčíslena v řádech desítek tisíc korun a výše. Není rovněž pravdivé tvrzení žalobců, že se v daném místě nachází chodník. Z fotodokumentace založené ve správním spise přitom jasně vyplývá, že žalobci tento vjezd na svůj pozemek již nyní užívají.

To svědčí o faktické existenci sjezdu užívaného žalobci již minimálně několik let. To dotvrzuje skutečnost, že v místě sjezdu je snížen obrubník za účelem snadnějšího sjezdu na přilehlou komunikaci. Vlastník komunikace – Ředitelství silnic a dálnic, správa Hradec Králové – tuto skutečnost také nespochybnil s tím, že během provedené rekonstrukce komunikace nedošlo k odstranění nebo úpravě již existujícího sjezdu k bráně. Ohledně absence listiny dokazující připojení nemovitosti k pozemní komunikaci pak dle žalovaného existují jiné důkazy, které její existenci nepřímo potvrzují. Ostatně ani o napojení cesty na pozemku p. č. 1679 na silnici žádné povolení dohledáno nebylo. Pokud se prvoinstanční správní orgán nezabýval aplikací technických norem, pak ale rovněž uvedl, proč tak nečinil. Z odůvodnění jeho rozhodnutí je také zřejmé, že se nezabýval náklady na vybudování nového sjezdu, ale toliko náklady na úpravu oplocení, jako jedinými znatelnými náklady. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ani rozhodnutí žalovaného, tak není možno označit za nepřezkoumatelná. Pokud jde o výhledové podmínky, ty jsou v případě sjezdu u brány zcela identické s těmi u pozemku p. č. 1679. V tom, že zatímco u dosavadní přístupové cesty tato skutečnost žalobcům nevádí, zatímco u alternativního přístupu ano, spatřovali účelovost této námítky.

-5-

Místního šetření ve věci třeba dle žalovaného nebylo, neboť kromě fotodokumentace, která je sama o sobě dostačující, lze použít i různých počítačových aplikací, které umožňují detailní zjištění skutkového stavu věci.

Žalovaný proto závěrem svého vyjádření navrhl, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve věci podala vyjádření rovněž zúčastněná osoba. Odkázala se na svá podání učiněná ve správním řízení. Plně souhlasila s obsahem žalobou napadeného rozhodnutí s jedinou výjimkou, a to že v posuzovaném případě byl naplněn jeden ze znaků veřejné účelové komunikace – souhlas s jejím veřejným užíváním. Cesta na pozemku p. č. 1679 sice odjakživa existovala, ale jednalo se o pozemní účelovou komunikaci soukromou v rámci uzavřeného areálu, souboru nemovitostí jejich právních předchůdců manželů M., které byly vždy užívány pouze jimi. Až v roce 1975, kdy manželé M. darovali žalobcům část těchto nemovitostí, souhlasili v darovací smlouvě také s tím, aby žalobci jejich pozemek jako cestu užívali. Rozhodně však nikdy nešlo o veřejnou cestu, která by odjakživa sloužila k užívání široké veřejnosti. Navrhla tedy žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Při jednání soudu dne 16. 4. 2013 zůstali účastníci řízení i zúčastněná osoba na svých stanoviscích a procesních návrzích.

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

V souvislosti s obsahem žalobou napadeného rozhodnutí předepisuje, že je neshledal nepřezkoumatelným, jak namítali žalobci. Rozhodnutí správního orgánu může být nepřezkoumatelné buď z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo pro nedostatek důvodů. Krajský soud shledal žalované rozhodnutí jak srozumitelným, tak rovněž dostatečně odůvodněným, neboť z něj jsou patrné úvahy žalovaného, kterými se při svém rozhodování řídil. Ostatně žalobci v souvislosti s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů tvrdili především to, že se žalovaný nevypořádal s jejich argumenty, které se týkaly problematiky nemožnosti zřízení sjezdu z alternativní přístupové cesty na silnici I. třídy a problematiky výše nákladů nutných na vybudování této alternativní přístupové cesty. Jak vyplývá z níže uvedených částí odůvodnění tohoto rozhodnutí, ukázaly se uvedené otázky pro posouzení věci bezvýznamnými. Případná absence podrobnějšího odůvodnění žalovaného k nim tedy nemohla mít na přezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí žádný vliv.

Další žalobní námitka se týkala údajné podjatosti Mgr. Bc. D. M. s ohledem na znění § 14 odst. 5 správního řádu. Dle něho je vyloučena

-6-

z projednávání a rozhodování věci též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni.

Skutkový stav ohledně této otázky je ze správního spisu zřejmý a nesporný. Ve správním řízení o určení charakteru účelové komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích rozhodoval nejprve jako správní orgán prvního stupně Obecní úřad Kněžnice. Ten ve věci vydal celkem tři rozhodnutí. Jeho právní stanovisko lze shrnout stručně tak, že pozemek parc. č. 1679 v obci a k. ú. Kněžnice (dále také jen „dotčený pozemek“) splňuje veškerá kritéria veřejné účelové komunikace. Všechna tato rozhodnutí byla odvolacím správním úřadem, Krajským úřadem Královéhradeckého kraje, zrušena a věc vždy vrácena Obecnímu úřadu Kněžnice k dalšímu řízení. Rozhodnutí krajského úřadu vypracoval coby úřední osoba Mgr. Bc. D. M.. Následně shledal krajský úřad z podnětu účastníka správního řízení nečinnost Obecního úřadu Kněžnice ve věci a rozhodl se tuto situaci řešit postupem dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu, tedy převzal věc a rozhodl namísto nečinného správního orgánu. Rovněž toto rozhodnutí (nyní prvoinstanční) vypracoval jako úřední osoba Mgr. Bc. D. M..

Tato procesní situace však dle krajského soudu nepředstavuje případ předvídaný ustanovením § 14 odst. 5 správního řádu. Krajský soud dává za pravdu žalovanému, že při výkladu určitého ustanovení nelze pominout jeho smysl. Tím u předmětného ustanovení bezpochyby je zabránit situacím, kdy by v jednom řízení rozhodovala o téže věci v různých stupních jedna a tatáž osoba. Tím by totiž došlo k popření jedné ze základních zásad správního řízení - zásady dvojinstančnosti. Tento důvod podjatosti se tak týká zejména vztahu nadřízeného a podřízeného správního orgánu v rámci odvolacího řízení (§ 89 odst. 1 správního řádu), v rámci přezkumného řízení (§ 95 odst. 1), při prohlašování nicotnosti rozhodnutí (§ 77 odst. 1) nebo při rozhodování proti nečinnosti (§ 80).

Je zřejmé, že v dané věci Mgr. Bc. M. v pozici úřední osoby odvolacího správního orgánu dával svoje názory na věc prostřednictvím svých rozhodnutí o odvoláních proti rozhodnutím Obecního úřadu Kněžnice zřetelně najevo (viz odůvodnění těchto rozhodnutí). Po té, co krajský úřad věc atrahoval na sebe, setrval na těchto názorech coby úřední osoba prvoinstančního správního orgánu a ve věci v krátkém časovém úseku rozhodl (viz odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí). Tuto skutečnost však shledává krajský soud zcela logickou. Jmenovaný byl s daným případem podrobně obeznámen a to jak po stránce skutkové, tak po stránce právní. Není tedy divu, že na svém právním názoru setrval a věc promptně rozhodl. To ostatně bylo smyslem opatření krajského úřadu proti nečinnosti. Co však považuje krajský soud za podstatné. Uvedené rozhodnutí (resp. právní názor osoby, která je vypracovala, tedy Mgr. Bc. M.) bylo podrobno přezkumu v rámci odvolacího řízení a to zcela jiným orgánem (úřední osobou). K narušení zásady dvojinstančnosti řízení tedy rozhodně nedošlo.

Procesní postavení žalobců se tím tedy nezhoršilo, naopak. Pokud by ke zmíněné atrakci nedošlo, je prakticky jasné, že by „poslední slovo“ v daném správním řízení měl Mgr. Bc. M. v postavení úřední osoby odvolacího správního orgánu. V důsledku atrakce však žalobci dostali možnost domáhat se

-7-

revize jeho názoru na věc u dalšího (odvolacího) nezávislého správního orgánu. Procesní újmu tedy neutrpěli.

Krajský soud se jinak ztotožňuje rovněž s argumentací žalovaného k této problematice obsaženou v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, na níž v podrobnostech odkazuje.

K vlastní problematice účelových komunikací. Dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se pozemí komunikací rozumí dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Pozemní komunikace se dělí do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Účelovou komunikací je dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích taková 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.

Zákon o pozemních komunikacích tedy definuje dva znaky účelové komunikace, a to že se musí jednat o zřetelnou cestu určenou k užití vozidly a chodci pro účel dopravy, která spojuje jednotlivé nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jak žalobci, tak zúčastněná osoba, tak správní orgány obou stupňů, vycházeli z názoru, že tyto dva znaky dotčený pozemek splňuje. K nesprávnosti tohoto předpokladu se krajský soud vyjádří níže.

Žalovaný dále správně uvedl, že judikatura nejvyšších soudních instancí dovodila další dva znaky vlastní pro účelovou komunikaci. Jedná se o souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob (veřejností) a nutná komunikační potřeba.

Žalobci tvrdili, že dotčený pozemek splňuje rovněž oba uvedené znaky. Žalovaný (resp. prvoinstanční správní orgán) dospěl k závěru, že u dotčeného pozemku byl prokázán souhlas vlastníka s užíváním cesty veřejností, o veřejnou účelovou komunikaci se však podle něj nejedná, neboť k ní existuje alternativní varianta přístupu. Zúčastněná osoba byla toho mínění, že dotčený pozemek nenaplnuje ani jeden z těchto dvou znaků.

Správní orgán první instance odůvodnil svůj závěr o existenci třetího z uvedených znaků zejména tím, že jde o případ, kdy byl dotčený pozemek od nepaměti užíván jako cesta. V souvislosti s tím odkazoval na pozemkovou knihu, mapu katastru nemovitostí z roku 1902, mapu pozemkového katastru a mapový list z roku 1962. Usoudil, že dotčený pozemek byl vždy cestou a to cestou veřejně přístupnou. Jako podpůrný argument uvedl, že dotčený pozemek je dodnes veden v katastru nemovitostí jako ostatní plocha – ostatní komunikace. Pokud vlastník dotčeného pozemku v minulosti, kdy začal tento pozemek sloužit jako účelová komunikace, nevyslovil s touto skutečností kvalifikovaný nesouhlas, byl jeho souhlas

s užívám dotčeného pozemku jako veřejné účelové komunikace konkludentně dán a dotčený pozemek se tak stal veřejnou účelovou komunikací ze zákona, uzavřel prvoinstanční správní orgán. Dlužno dodat, že žalovaný již tyto myšlenky nijak nerozvinul, protože v odvolacím řízení byla jeho pozornost s ohledem na obsah odvolání soustředěna pouze na problematiku existence čtvrtého z definičních znaků účelové komunikace.

S uvedenými závěry však krajský soud mohl souhlasit pouze částečně. Ze shora citovaných podkladů lze skutečně zjistit, že dotčený pozemek sloužil „od nepaměti“ jako cesta. Správní orgány ale pochybily, pokud zcela odhlédly od skutečnosti, kterou již v průběhu správního řízení namítala zúčastněná osoba. A to že dotčený pozemek sloužil jako přístupová cesta toliko k souboru budov patřících společnému vlastníkovi (právním předchůdcům zúčastněné osoby). Dotčený pozemek tedy sloužil jako přístupová cesta pouze vlastníkovi těchto budov, nikoliv tedy také jako přístupová cesta k budovám či pozemkům jiných vlastníků. Teprve v roce 1975 došlo na základě darovací smlouvy mezi právními předchůdci zúčastněné osoby a žalobci k tomu, že jednolitě vlastnictví uzavřeného souboru nemovitostí bylo narušeno a vlastníky jejich části se stali žalobci. Teprve od té doby sloužil dotčený pozemek jako přístupová cesta více jak jednomu vlastníkovi.

Uvedený skutkový stav věci nevyplývá dle krajského soudu pouze z tvrzení zúčastněné osoby, ale dokládávají jej zřetelně i všechny shora citované mapové podklady a doklady z pozemkové knihy a katastru nemovitostí. Dotčený pozemek byl a je v podstatě krátkou (30-40 m) přístupovou cestou k souboru budov. Skutečnost, že by v minulosti tyto budovy patřily většímu počtu vlastníků, nenamítali ani žalobci. Ostatně o tom, že dotčený pozemek nebyl veřejně užíván svědčí i skutečnost, že v rámci darovací smlouvy z roku 1975 udělili právní předchůdci zúčastněné osoby žalobcům souhlas s užíváním dotčeného pozemku jako přístupové cesty k jimi právě nabytým nemovitostem. Ani jedna ze stran darovací smlouvy tedy nepovažovala veřejné užívání dotčeného pozemku za samozřejmost. Naopak, považovaly za nutné otázku možnosti jeho užívání také ze strany žalobců ve smlouvě výslovně upravit.

Na tomto faktu nemění nic ani existence pomníčku padlým (zřejmě z rakousko-pruské války v roce 1966). Z fotografické dokumentace založené ve správním spise je totiž zřejmé, že tento pomníček, pokud se vůbec na dotčeném pozemku nachází, tak pouze na jeho samé hranici se silnicí I. třídy, na kterou cesta ústí. Pokud by se tedy někdo kromě vlastníka dotčeného pozemku chtěl u této památky zastavit, případně položit květinu či věnec, jak bývá u podobných objektů obvyklé, potřebuje k tomu dotčený pozemek v minimální míře. Rozhodně existence této stavby nemůže být důkazem o užívání dotčeného pozemku jako celku veřejností v minulosti.

Je navíc zřejmé, že podanou žalobou se žalobci snaží dosáhnou stavu, kdy by měli možnost užívat dotčený pozemek (vedle zúčastněné osoby) jenom oni sami. Jeho užívání jinými osobami (veřejností) ani dnes nepřichází fakticky v úvahu.

Dle krajského soudu tak o užívání dotčeného pozemku veřejností nemůže být řeč. Samozřejmě, jistě jej v minulosti užívaly osoby, které z různých důvodů

přicházely (přijížděly) a odcházely (odjížděly) do a z budov ve vlastnictví právních předchůdců zúčastněné osoby (např. osobní či pracovní návštěvy), ale tato skutečnost ještě žádný pozemek veřejnosti přístupným nečiní. Jinak by bylo nutno, za použití argumentu ad absurdum, považovat za veřejné účelové komunikace např. všechny neoplocené přístupové cesty vedoucí k rodinným domům či jiným budovám, po nichž samozřejmě nechodí a nejezdí výhradně vlastníci těchto staveb, ale k užívání veřejností nikdy nebyly předurčeny.

Správní orgán prvního stupně tak dle krajského soudu pochybil, jestliže neinterpretovat přesně skutkový stav věci, v důsledku čehož učinil chybný právní závěr. Soustředil se totiž příliš na problematiku udělení konkludentního souhlasu s užíváním dotčeného pozemku, ale opomněl se řádně vypořádat s tomu předcházející otázkou, tedy zda dotčený pozemek (cesta) byl vůbec užíván veřejně.

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

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

S ohledem na shora zjištěný skutkový stav a na shora učiněné právní závěry proto krajský soud uzavírá, že nebylo prokázáno, že by dotčený pozemek někdy byl cestou, která by byla obecně užívána, tedy byl dopravní cestou dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Existence této skutečnosti je přitom nezbytným předpokladem pro případné zkoumání dalších (shora uvedených) znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

Dotčený pozemek tedy nemůže být z toho důvodu veřejnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Prvoinstanční správní orgán, potažmo žalovaný, tedy učinili v tomto směru správný a zákonný právní závěr, ačkoliv důvody, které je k tomu vedly, nebyly zcela přesné a příhodné. Správní orgány se tak zabývaly hodnocením otázek (existence konkludentního

souhlasu s veřejným užíváním dotčeného pozemku, existence komunikační potřeby), k jejichž hodnocení se již neměly vůbec dostat, protože dotčený pozemek nesplňuje shora uvedený zákonný předpoklad pro to, aby za veřejnou účelovou komunikaci mohl být považován. Protože však vlastní závěry správních orgánů obstály, nebylo na místě rušit žalobou napadená rozhodnutí pro jejich nezákonnost, pouze krajský soud uvedl na pravou míru důvody, pro které shledal tyto právní závěry správnými.

Zabývat se tak nemusel ani žalobními argumenty směřujícími k problematice komunikační potřeby, s níž souvisely otázky vhodnosti alternativní přístupové cesty, výjezdu z této přístupové cesty na silnici I. třídy apod. Jak už krajský soud uvedl shora, posuzování existence tohoto znaku účelové komunikace bylo pro rozhodování o tom, zda dotčený pozemek je veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv, právně irelevantní.

Na závěr považuje krajský soud za přiléhavé připomenout ještě v minulosti několikrát jak judikaturou Ústavního soudu, tak judikaturou Nejvyššího správního soudu, zmiňovaný imperativ, podle něž je nepřipustné skrze institut účelové komunikace omezovat vlastnické právo v případech, kdy absentuje veřejný zájem. Protože v přezkoumávané věci nebyl dotčený pozemek cestou obecně užívanou, musí být úprava užívání takové cesty řešena nikoliv prostřednictvím institutů práva veřejného (deklarace veřejně přístupné účelové komunikace), ale práva soukromého.

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

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný, ten se však náhrady nákladů řízení výslovně vzdal.

Náklady řízení nemohly být přiznány ani osobě zúčastněné na řízení, přestože je žádala. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.

Zúčastněná osoba se přiznání náhrady nákladů řízení domáhala právě s odkazem na to, že v jejím případě byly důvody hodné zvláštního zřetele naplněny. V řízení totiž byla nucena bránit své výsostní právo, tedy právo vlastnické. Ve správním řízení aktivně vystupovala s cílem dosáhnout konečného vyřešení situace, když správní orgán v prvním stupni nebyl ani napotřetí schopen řádně rozhodnout, pročez musela být věc aťahována nadřízeným orgánem. Zúčastněná osoba tak musela díky nedůvodnému návrhu žalobců a následným zásadním chybám správního orgánu I. stupně vynaložit značné prostředky na ochranu svého vlastnického práva. Považovala proto za spravedlivé, aby jí byla náhrada nákladů řízení přiznána.

-11-

Tomuto návrhu nemohl krajský soud přisvědčit. Aktivita osoby zúčastněné na řízení totiž v průběhu soudního řízení nikterak nevybočovala z mezí obvyklých pro procesní postupy těchto osob v rámci řízení dle soudního řádu správního, tedy v řízení ve správním soudnictví. Ostatně jediným argumentem osoby zúčastněné na řízení byla její aktivita v řízení správním, které se z důvodů shora uvedených protáhlo. Tento fakt ovšem důvody hodné zvláštního zřetele pro řízení soudní rozhodně nepředstavuje. Proto krajský soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku III. rozsudku.

P o u č e n í :

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

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Hradci Králové dne 23. dubna 2013

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu