



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. K.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Zemědělské družstvo Sněžné**, se sídlem Sněžné 205, Sněžné, zast. JUDr. Jaroslavou Brabcovou, advokátkou se sídlem AK Sadová 2237, Žďár nad Sázavou, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2010 (správně ze dne 15. 4. 2011), KUJI 31850/2011, ODSH 1267/2010 – Šed/RODV, ve věci určení existence účelové komunikace,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 15. 4. 2010 (správně ze dne 15. 4. 2011), KUJI 31850/2011, ODSH 1267/2010 – Šed/RODV, **se z r u š u j e** pro vady řízení a věc **se v r a c í** žalovanému zpět k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 3 135 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví specifikovaného rozhodnutí žalovaného, kterým byl částečně změněn výrok rozhodnutí Obecního úřadu Daňkovic

(dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 11. 8. 2010, č. j. 92/2010, o tom, že na pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice existuje ke dni vydání tohoto rozhodnutí účelová komunikace dle § 7 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), v návaznosti na § 2 odst. 2 písm. d) cit. zákona, která spojuje jednotlivé objekty Zemědělského družstva Sněžné v této lokalitě.

Rozhodnutí o existenci dané účelové komunikace bylo vydáno na základě žádosti Zemědělského družstva Sněžné (dále též „osoba zúčastněná na řízení“), podané dne 21. 6. 2010 s tím, že o existenci účelových komunikací v kat. území obce Daňkovice bylo již jednou rozhodováno, a sice na základě jeho žádosti ze dne 22. 4. 2009, doplněné žádostí ze dne 27. 4. 2009. Této žádosti bylo vyhověno a rozhodnutím Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 21. 8. 2009, bylo podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), určeno, že na pozemcích p. č. 409, 404/8, 404/1 (PK), 418/1 (PK), 65 (PK), 419/1 (PK) a 493 v k. ú. Daňkovice existují ke dni vydání tohoto rozhodnutí účelové komunikace dle § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích, které spojují jednotlivé objekty Zemědělského družstva Sněžné. Poté, co citované rozhodnutí nabylo právní moci, však zmíněné zemědělské družstvo zjistilo, že nebylo rozhodnuto o komunikaci, která se nachází na pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice, a proto podalo dne 21. 6. 2010 další žádost vztahující se právě k tomuto pozemku.

Silniční správní úřad v rámci správního řízení posoudil existenci účelové komunikace a vydal výše uvedené rozhodnutí, které bylo k odvolání žalobkyně a V. K. změněno žalobou napadeným rozhodnutím tak, že: *„na pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice existuje ke dni vydání tohoto rozhodnutí účelová komunikace dle § 142 správního řádu a dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v návaznosti na § 2 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, která spojuje jednotlivé objekty Zemědělského družstva Sněžné v této lokalitě, dle situace v příloze č. 1 a příloze č. 2, které jsou nedílnou součástí tohoto rozhodnutí“*.

Žalovaný přitom vyšel ze zákonné definice účelové komunikace obsažené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a po prostudování spisového materiálu konstatoval, že účelová komunikace na pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Předmětná účelová komunikace tak plní účel zákona o pozemních komunikacích a současně se jedná o zřetelnou (v terénu patrnou) zpevněnou komunikaci a manipulační plochu, což žalovaný doložil odkazem na sdělení Městského úřadu v Novém Městě na Moravě, odboru regionálního rozvoje, územního plánování a stavebního řádu ze dne 7. 7. 2010, č. j. MUNMNM/32950/2010, vč. projektové dokumentace ke stavbě s názvem „rekonstrukce sušky Daňkovice“, která se nachází na výše uvedeném pozemku; účelové komunikace jsou zde zakresleny jako stavební objekt 6 a 7. S odkazem na judikaturu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60) dále poukázal na obecnou potřebu souhlasu vlastníka s užíváním účelové komunikace, který byl v daném případě dán, jak vyplývá z prohlášení J. H. ze dne 16. 4. 2009. Jedná se o velice důležitý podklad pro rozhodnutí, z něhož je zřejmé, že jmenované v době vlastnictví pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice v letech 1995 – 2001 byla existence účelové komunikace známa a s užíváním této komunikace Zemědělským družstvem Sněžné souhlasila. Konečně k nutné komunikační potřebě, jakožto poslední podmínce pro prohlášení existence účelové komunikace, žalovaný konstatoval, že v souladu s nálezem Ústavního

soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, byla tato potřeba prokázána, neboť předmětná komunikace je jediným možným přístupem k budově sušky.

Na základě toho tedy žalovaný rozhodl tak, jak je výše uvedeno s tím, že důvodem pro změnu výroku bylo upřesnění paragrafů zákona o pozemních komunikacích a správního řádu. Z důvodu přesnosti a nespornosti výroku žalovaný dále ke svému rozhodnutí o odvolání doplnil – jako jeho nedílnou součástí: přílohu č. 1, kterou je geometrický plán pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice a přílohu č. 2, kterou je snímek z ortofoto mapy se zákresem hranic pozemku.

II. Obsah žaloby

Podle žalobkyně žalovaný v předmětném řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu zanedbal dokazování ve vztahu k existenci a vůbec vzniku předmětné účelové komunikace, protože ani v samotném rozhodnutí není uvedeno, kdy se tak stalo. Rozhodnutím žalovaného navíc došlo ke zúžení účelové komunikace toliko na komunikaci veřejně přístupnou, což je v daleko větší míře ke škodě žalobkyně.

O veřejně přístupnou účelovou komunikaci se přitom podle žalobkyně nemůže jednat mj. i proto, že by se musela promítnout v platném územním plánu, stejně jako jsou tam podrobně zachyceny veškeré komunikace. Předmětný pozemek je zařazen do ploch výroby zemědělské, nemohl tedy sloužit jako účelová komunikace, nehledě na to, že byl do roku 2007 veden jako staveniště v souvislosti s rekonstrukcí a rozšířením objektu sušky, jejíž součástí zasahují do daného pozemku. V tomto ohledu žalobkyně poukázala též na to, že areál byl původně oplocen a zbytky oplocení se tam nacházejí dodnes. K prohlášení J. H. ze dne 16. 4. 2009 uvedla, že tato pronajímala předmětný pozemek k zemědělskému využití jako manipulační plochy a že z něho nelze zcela neopodstatněně dovozovat jeho věnování veřejnému užívání. To, že Zemědělské družstvo Sněžné předmětný pozemek užívá v souladu s nájemní smlouvou jako manipulační plochu, vyplývá rovněž z reakce zmíněného zemědělského družstva na e-mail žalobkyně ze dne 30. 4. 2007, přičemž pokud dochází k užívání jinými vozidly, než jsou vozidla družstva, pak je to v rozporu se silničním zákonem a bez souhlasu žalobkyně. Stejně tak neexistuje žádné kolaudační rozhodnutí na veřejně přístupnou účelovou komunikaci na tomto pozemku, v platné schválení projektové dokumentace je pozemek označen jako manipulační plocha.

Za zásadní též žalobkyně považovala to, že se žalovaný nevypořádal s otázkou pravomoci, resp. příslušnosti silničního správního úřadu o předmětném pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice rozhodovat, a to vzhledem k soudním řízením a zejména předběžnému opatření, jež vydal dne 18. 8. 2009 Okresní soud ve Žďáru nad Sázavou pod sp. zn. 9 Nc 5/2009 k návrhu Zemědělského družstva Sněžné, které právo užívat mimo jiné předmětný pozemek opíralo zásadně a jen o existenci nájemního vztahu, stejně tak jako v navazující žalobě ve věci samé. Zde se v rámci řízení soud vypořádal i s předloženými rozhodnutími ohledně deklarovaných komunikací a pravomocně rozhodl, že žalobkyně není povinna strpět užívání předmětných pozemků (sp. zn. 11 C 119/2009).

S ohledem na vše výše uvedené žalobkyně navrhla, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a řízení zastavil, příp. věc vrátil k dalšímu řízení, pokud by zastavení vyhodnotil jako nevhodné.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k předložené žalobě předně poukázal na to, že k řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu je příslušný silniční správní úřad obce, na jejímž území se nachází sporná účelová komunikace; to znamená, že v projednávaném případě byl věcně a místně příslušným silničním správním úřadem Obecní úřad Daňkovice, který v souladu s § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích vedl řízení o určení, zda se na dotčeném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Současně uvedl, že v předmětném řízení dbal na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, protože v předchozím řízení o navazujících komunikacích, které bylo vedeno v prvním stupni žalovaným a v odvolacím řízení potvrzeno ministerstvem dopravy, byla rovněž konstatována existence účelové komunikace.

Z hlediska naplnění jednotlivých znaků účelové komunikace pak žalovaný poznamenal, že tyto byly naplněny a podrobně rozvedeny v napadeném rozhodnutí. Dále uvedl, že v případě areálu Zemědělského družstva Sněžné se nejedná o uzavřený prostor, a proto podle názoru žalovaného jde o účelovou komunikaci veřejně přístupnou. V opačném případě by museli všichni (spolu)vlastníci areálu souhlasit s tím, že se jedná o areál uzavřený, přičemž minimálně jeden vlastník pozemků, resp. účelové komunikace na dotčených pozemcích, nesouhlasí s jeho uzavřeností. Za uzavřený nemůže být areál prohlášen proti vůli některého z jeho spolumajitelů.

V závěru vyjádřil žalovaný přesvědčení, že žalobkyně nebyla zkrácena na svých právech, a proto navrhuje její žalobu zamítnout.

IV. Replika žalobkyně

K vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že dle jejího názoru nebyly splněny všechny čtyři znaky účelové komunikace, přičemž poukázala především na to, že nikdy nebyl dán souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty veřejností. Připomněla, že pozemek dotčený napadeným rozhodnutím kupovali s manželem (V. K.) v roce 2001 od J. H. společně s dalšími pozemky bez jakýchkoli vad. Tyto pozemky byly toliko předmětem nájemní smlouvy, kterou jim jmenovaná jako prodávající předala a v ní byly pronajímány nikoli jako komunikace, nýbrž jako manipulační plochy a i žalobkyně s manželem je takto dále pronajímali. Ostatně v prohlášení J. H. ze dne 16. 4. 2009 se nikde nepíše, že by dala ona či její právní předchůdci souhlas s obecným užíváním cesty veřejností, pouze je tam uvedeno, že věděla o existenci komunikací a souhlasila s jejich užíváním Zemědělským družstvem Sněžné, což je pochopitelné, když s ním měla uzavřenou nájemní smlouvu.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

Zemědělské družstvo Sněžné – v pozici osoby zúčastněné na řízení – předložilo písemné vyjádření, v němž s odkazem na přílohy rozhodnutí žalovaného uvedlo, že je zřejmé, že se na předmětném pozemku nachází dopravní cesta stále znatelná v terénu. Poznamenalo rovněž, že pro posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace není rozhodující právní vztah vzniklý na základě nájemní smlouvy, ale jednotlivé znaky, které musí každá účelová komunikace splňovat, což bylo v daném případě prokázáno. K tomu, že jde o účelovou komunikaci veřejně přístupnou pak připomnělo, že tato sice slouží především jako příjezd k objektu, kde se nachází posklizňová linka na obilí a míchárna krmiv, ale je užívána i dalšími

subjekty, zejména odběrateli uskladněného obilí, dodavateli komponentů do krmných směsí, jakož i jejich odběrateli. Celý areál, ve kterém je provozována zemědělská výroba, je trvale přístupný kterémukoliv subjektu a cesty byly vždy užívány neomezeným okruhem osob, o čemž svědčí i e-mail žalobkyně ze dne 30. 4. 2007, na který odkazuje. Zemědělské družstvo Sněžné proto navrhuje, aby byla žaloba v celém rozsahu zamítnuta.

VI. Jednání

Jednání bylo nařízeno na den 18. 1. 2013, přičemž přípisem ze dne 10. 1. 2013 žalovaný omluvil nepřítomnost svého zástupce u jednání a zároveň souhlasil s projednáním věci v jeho nepřítomnosti; odkázal přitom na své dřívější vyjádření, které ve věci učinil, vč. návrhu na zamítnutí žaloby.

Po zahájení jednání, které proběhlo dne 18. 1. 2013 bez účasti žalovaného, krajský soud konstatoval podstatný obsah spisů vztahujících se k napadenému rozhodnutí.

Žalobkyně setrvala ve svém přednesu i závěrečném návrhu na obsahu žaloby. Zpochybnila především závěry žalovaného ohledně toho, že se v daném případě jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Připomněla, že nebylo provedeno žádné místní šetření a že v areálu jsou dodnes zbytky oplocení. Přitom nejen oplocený areál, ale i areál označený dopravními značkami může být areálem uzavřeným a v tomto směru poukázala též na umístění dopravní značky „Zákaz vjezdu vozidel mimo ZD“, což dokládají listiny založené ve správním spise. Dle žalobkyně nikdy nedocházelo k užívání komunikací ze strany veřejnosti, jen v rámci obslužnosti daných staveb, příp. pokud někdo přijel pro obilí. Dále uvedla, že Zemědělské družstvo Sněžné požádalo o zřízení věcného břemene v civilním řízení, což je s podivem, pokud současně tvrdí, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. K tomu, že jeden spoluvlastník areálu – Zemědělské družstvo Sněžné – nesouhlasil s tím, že se jedná o areál uzavřený, pak poznamenala, že vlastníkem zpevnění je u účelové komunikace vlastník pozemku. Závěrem zpochybnila prohlášení J. H., resp. jeho výklad ze strany žalovaného, neboť jmenovaná neuvedla, že by předmětný pozemek, společně s dalšími pozemky, věnovala veřejnému užívání. V minulosti došlo pouze k jejich sdružení za účelem družstevního užívání a později byly pronajaty, což jsou tituly, na jejichž základě je Zemědělské družstvo Sněžné užívalo.

Podle názoru žalobkyně se v souzené věci nejedná o žádné veřejné užívání a na základě jejího návrhu byly k důkazům čteny a založeny do soudního spisu: (i) smlouva o nájmu zemědělského pozemku ze dne 30. 11. 1998, (ii) kupní smlouva ze dne 27. 8. 2001, (iii) nájemní smlouva ze dne 1. 9. 2001, (iv.) prodloužení nájemní smlouvy ze dne 22. 1. 2003 a (v.) nájemní smlouva ze dne 1. 1. 2004.

Osoba zúčastněná na řízení – Zemědělské družstvo Sněžné – prostřednictvím své zástupkyně požádala, aby jí při jednání bylo uděleno slovo a v rámci toho uvedla, že areál nebyl nikdy oplocen, nebyla tam brána ani žádným způsobem omezován vjezd. V minulosti se právo družstevního užívání transformovalo v nájemní vztah. Nicméně existence nájemních smluv nevylučuje, aby na předmětných pozemcích existovaly veřejně přístupné účelové komunikace. Stejně tak není s ničím v rozporu, aby bylo současně vedeno správní řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace a řízení o zřízení věcného břemene. Ostatně návrh na zřízení věcného břemene byl vzat zpět a žádné duplicitní řízení zde neprobíhá. Ke zmíněné dopravní značce uvedla, že tato tam byla umístěna na základě jednání se žalobkyní a jejím manželem, pouze na přechodnou dobu a v současné době tam

není a nebyla tam ani v minulosti, kdy komunikace získaly charakter veřejně přístupné účelové komunikace. Ohledně prohlášení J. H. konstatovala, že z něho nevyplývá, že by jmenovaná bránila užívání ze strany veřejnosti a v tomto smyslu též doplnila její původní prohlášení prohlášením ze dne 27. 11. 2012, jehož ověřená kopie byla založena do soudního spisu, stejně jako kopie souhlasu s užíváním stavby (posklizňové linky) ze dne 28. 4. 1969, č. j. Bíst 782/69.

V reakci na toto vyjádření osoby zúčastněné na řízení, včetně předložených písemností, potom žalobkyně doplnila, že v dané věci bylo podáno též trestní oznámení a při prověřování podstatných skutečností v něm J. H.á popřela, že by někdy napsala, že by se jednalo o veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud jde o značku zákazu vjezdu, tato tam dle žalobkyně byla již v době, kdy předmětné pozemky s manželem kupovali, a to i z toho důvodu, že se jedná o přístupovou cestu k lyžařskému vleku a nebylo žádoucí, aby byla takto využívána; jsou zde zásobníky, různé technologie na sušení obilí, vyskladňování a naskladňování, přičemž pohyb třetích osob by byl proti bezpečnosti práce a hrozilo by nebezpečí úrazu. Takže ta značka tam měla své opodstatnění a v této souvislosti žalobkyně navrhla zjistit, odkdy je tam umístěna, dále navrhla vyslechnout J. H. a vyžádat si to, co sdělila v rámci prověřování předmětného trestního oznámení.

Krajský soud dané návrhy na doplnění dokazování zamítl, neboť s ohledem na skutkový stav, který tu byl v době rozhodování žalovaného, by se jednalo o rozsáhlé a zásadní dokazování, které primárně přísluší správnímu orgánu, nikoli správnímu soudu. Správní soud není soudem nalézacím, ale soudem přezkumným a tomu odpovídá i míra dokazování, které nemůže nahradit dokazování před správním orgánem (viz dále).

VII. Posouzení věci krajským soudem

Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích uplatněných žalobních bodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházejí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného správního orgánu, dospěl k následujícím závěrům.

Podstatou projednávané věci je posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice, která byla konstatována deklaratorním správním rozhodnutím silničního správního úřadu, resp. žalovaného, který toto rozhodnutí změnil. Žalobkyně s tímto postupem silničního správního úřadu ani žalovaného nesouhlasila a v podané žalobě proti němu uplatnila několik dílčích důvodů – žalobních bodů, které lze strukturovat následovně.

VII.a) Příslušnost silničního správního úřadu

Žalobkyně zpochybnila příslušnost silničního správního úřadu rozhodovat v dané věci. K tomu je třeba poznamenat, že jakékoli správní řízení, vč. řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, mohou vést a rozhodovat v něm pouze správní orgány příslušné podle zákona. Tímto zákonem je v daném případě zákon o pozemních komunikacích, konkrétně § 40 odst. 5 písm. c), který stanoví, že působnost silničního správního úřadu

ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací vykonávají obce (v přenesené působnosti).

Věcná příslušnost pro vedení daného správního řízení a vydání rozhodnutí tedy byla jednoznačně splněna, přičemž správně byla určena i místní příslušnost vycházející z toho, kde se předmětná nemovitost nachází [§ 11 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Tím je k. ú. Daňkovice, a proto také byl věcně a místně příslušným silničním správním úřadem rozhodujícím v prvním stupni Obecní úřad Daňkovice.

Skutečnost, že spor mezi žalobkyní a Zemědělským družstvem Sněžné vztahující se k předmětnému pozemku na p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice byl řešen i u Okresního soudu ve Žďáru nad Sázavou na tomto závěru nic nemění a ani změnit nemůže. Tyto spory jako spory týkající se vlastnictví či užívání věci typově nepochybně náleží rozhodovat civilnímu soudu. Pokud jde ovšem o spor ohledně platného vzniku veřejné účelové komunikace – cesty, může se majitel pozemku, po kterém vede sporná cesta, nebo majitel nemovitostí, k nimž tato cesta zajišťuje přístup, obrátit na silniční správní úřad s žádostí o konstatování existence či neexistence účelové komunikace. Výsledkem řízení je pak rozhodnutí, ve kterém úřad vysloví, zda se na daném pozemku veřejná účelová komunikace nachází či nikoliv. Proti jeho rozhodnutí lze poté podat odvolání a následně je možné se s žalobou obrátit na správní soud.

Námítka žalobkyně zpochybňující příslušnost silničního správního úřadu tedy není důvodná a lze ji uzavřít s tím, že spory týkající se téhož pozemku užívaného jako cesta je – v závislosti na konkrétních okolnostech věci – možné řešit jak v linii civilního, tak správního soudu, aniž by se přitom jednalo o zásah do pravomoci některého z nich.

VII.b) Naplnění znaků (veřejně přístupné) účelové komunikace

Další námítky souhrnně směřují k otázce znaků účelové komunikace, s jejichž naplněním žalobkyně nesouhlasí a rozporuje především souhlas s veřejným užíváním předmětné komunikace a vůbec určení k veřejnému užití za účelem dopravy.

V této souvislosti je potřeba předeslat, že účelové komunikace vznikají mnohdy živelně, dlouhodobým užíváním a k jejich platnému vzniku není třeba vydání konstitutivního správního rozhodnutí. V praxi je proto vydáváno příp. pouze deklaratorní správní rozhodnutí silničního správního úřadu, kterým se autoritativně určuje existence či neexistence určité účelové komunikace. V případě existence účelové komunikace pak takové rozhodnutí působí s účinky ex tunc (od tehdy), přičemž k jeho vydání je zapotřebí naplnění jednotlivých znaků každé účelové komunikace, jimiž jsou:

1. stálost a zřetelnost (v terénu) cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci;
2. plnění účelu účelové komunikace, tzn., že 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;
3. souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob (veřejností);
4. nutná komunikační potřeba.

První dva znaky lze dovodit ze zákona o pozemních komunikacích (§ 2 odst. 1 a § 7 odst. 1), další dva pak z judikatury (srov. zejm. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, publ. pod č. 2, sv. 48 Sb. n. u. US, str. 9, dostupný též

z <http://nalus.usoud.cz>, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, a ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, oba dostupné též z www.nssoud.cz).

Žalovaný se ke všem shora uvedeným znakům (ad 1. až 4.) účelové komunikace vyjádřil a shledal, že v daném případě byly naplněny. Dle žalobkyně však k jejich naplnění nedošlo, a to zejména pokud jde o souhlas vlastníka. Ten je nezbytný, neboť zákon o pozemních komunikacích je třeba – i ve světle výše uvedené judikatury – nutno vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). Jestliže však vlastník s jejím zřízením 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 usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupné z www.nssoud.cz).

Souhlas vlastníka nicméně nemusí být výslovný, postačí i mlčky udělený (tzv. konkludentní), tedy projevený tím, že vlastník veřejnosti v užívání cesty nijak nebránil, jak vyplývá z již výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu pod č. j. 1 As 76/2009 – 60.

Přeneseno na nyní posuzovanou věc to znamená, že jestliže v minulosti předmětný pozemek skutečně sloužil jako komunikace veřejnosti, nikoli jen jako přístup ke stavbám Zemědělského družstva Sněžné, a J. H. s tímto veřejným užíváním nevyslovila kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona (ex lege), jejíž právní status je závazný i pro žalobkyni, která od jmenované pozemek koupila.

Ke vzniku komunikace přitom nebylo potřeba žádné kolaudační rozhodnutí ani zanesení do územního plánu, jak tvrdí žalobkyně. Nejedná se o právní skutečnosti, které mají za následek vznik či autoritativní potvrzení účelové komunikace. Nehledě na to, že podle vyjádření Městského úřadu v Novém Městě na Moravě, odboru regionálního rozvoje, územního plánování a stavebního řádu ze dne 7. 7. 2010, č. j. MUNMN/32950/2010, lze na předmětnou účelovou komunikaci – tvořenou zpevněnou komunikací a manipulační plochou – vztáhnout kolaudační rozhodnutí potažmo stavební povolení v případě stavby sušky.

Jak již bylo řečeno, účelová komunikace vzniká přímo ze zákona při splnění všech shora uvedených znaků, z nichž se v daném případě jeví jako klíčový souhlas předchozího vlastníka, konkrétně J. H. Ta ve svém vyjádření ze dne 16. 4. 2009 uvedla, že: „...v době, kdy jsem uvedené pozemky nabyla do vlastnictví (v dědickém řízení, pozn. krajského soudu) byly v užívání Zemědělského družstva Sněžné se sídlem ve Sněžném a na části těchto pozemků se nacházely komunikace, sloužící jako přístup ke stavbám ve vlastnictví Zemědělského družstva Sněžné. O existenci komunikací jsem věděla a souhlasila s jejich užíváním Zemědělským družstvem Sněžné se sídlem ve Sněžném“.

Z toho je sice zřejmý souhlas předchozího vlastníka, avšak pouze s užíváním ze strany Zemědělského družstva Sněžné, nikoli ze strany neomezeného okruhu osob (veřejnosti). Přitom právě souhlas vlastníka s užíváním cesty veřejností je nutným předpokladem pro určení toho, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Shora citované vyjádření J. H. proto rozhodně nelze

interpretovat tak, že jmenovaná v minulosti nevyslovila kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním cesty ve smyslu shora uvedené judikatury. Podle názoru krajského soudu – a v tom se zcela shoduje s žalobkyní – jde toliko o potvrzení toho, že souhlasila s užíváním předmětných komunikací Zemědělským družstvem Sněžné, s kterým měla uzavřenou nájemní smlouvu. V daném případě byl tedy zpochybněn jeden ze znaků každé veřejně přístupné účelové komunikace, a to souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob.

Ze strany osoby zúčastněné na řízení sice bylo doplněno a do soudního spisu založeno další prohlášení J. H. ze dne 27. 11. 2012, dle kterého v návaznosti na své předchozí prohlášení uvedla, že předmětné pozemky, vč. pozemku p. č. 419/12, v k. ú. Daňkovice, byly využívány jako komunikace i dalšími subjekty (mimo Zemědělského družstva Sněžné) a tomuto užívání ze strany dalších subjektů žádným způsobem nebránila. Ani toto prohlášení však nedokládá souhlas jmenované s faktickým užíváním ze strany veřejnosti, jakožto neomezeným okruhem třetích osob, což je vůbec základním předpokladem pro naplnění zmíněného znaku každé veřejně přístupné účelové komunikace ad 3.

Jinak řečeno, souhlas J. H., jako předchozího vlastníka předmětného pozemku, je nutno vztáhnout nikoli jen na užívání pozemku jako komunikace Zemědělským družstvem Sněžné, příp. jeho dodavateli, odběrateli či dalšími třetími osobami v souvislosti s provozní činností daného družstva, ale – a to je zcela zásadní – na užívání komunikace širokou veřejností. To ovšem v daném případě nebylo prokázáno a je proto sporné samotné veřejné užívání účelové komunikace. Z e-mailu žalobkyně ze dne 30. 4. 2007 sice vyplývá, že daná komunikace je užívána i třetími osobami (bez souhlasu žalobkyně). Nicméně z reakce Zemědělského družstva Sněžné na tento e-mail se podává: „*V žádném případě nesouhlasíme s tím, že by pronajaté pozemky byly přenechány do užívání třetím osobám bez Vašeho souhlasu. Jak je Vám známo, je na účelové komunikaci umístěna dopravní značka „Zákaz vjezdu mimo vozidel ZD“. Pokud tedy dochází k užívání této komunikace i jinými vozidly, než jsou vozidla družstva, pak je to v rozporu se silničním zákonem a bez našeho souhlasu...*“.

Z toho je jasně patrná vůle Zemědělské družstva Sněžné zamezit třetím osobám v jejich pohybu a využití předmětných pozemků, resp. komunikací a je tedy otázkou, zda se v daném případě nejedná o účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Silniční správní úřad v tomto směru nijak nerozlišoval a ve výroku svého rozhodnutí konstatoval na pozemku p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice existenci účelové komunikace podle § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích, což žalovaný ve svém rozhodnutí změnil na existenci účelové komunikace pouze podle § 7 odst. 1 citovaného zákona. Konstatoval tak existenci účelové komunikace veřejně přístupné s tím, že v případě účelových komunikací v areálu Zemědělského družstva Sněžné se nejedná o uzavřený prostor. Jeho původní rozhodnutí ze dne 1. 11. 2010, č. j. KUJI 77310/2010, ODSH 1267/2010/Šed/RODV, však bylo v přezkumném řízení zrušeno rozhodnutím Ministerstva dopravy, odboru pozemních komunikací, ze dne 16. 2. 2011, č. j. 71/2011-120-STSP/3, a to právě s ohledem na provedenou změnu týkající se charakteru účelové komunikace, tj. toho, zda jde o účelovou komunikaci veřejnou (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a nikoli neveřejnou nacházející se v uzavřeném prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích).

Toto měl žalovaný náležitě prokázat, což neučinil a vydal další, nyní napadené rozhodnutí, v němž k dopravní značce „Zákaz vjezdu mimo vozidel ZD“ v podstatě stejně

jako ve svém předchozím rozhodnutí zrušeném Ministerstvem dopravy konstatoval, že pouze upravuje provoz vozidel na veřejně přístupných účelových komunikacích a veřejnou přístupnost nikterak nezpochybňuje.

Upravit nebo omezit provoz či přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci ovšem může pouze příslušný silniční správní úřad na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky, pokud je to navíc nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů (§ 7 odst. 1, věta druhá, zákona o pozemních komunikacích). Nelze proto zjednodušeně říci, že předmětná značka představovala pouhé upravení provozu bez toho, že by o tom bylo vydáno rozhodnutí. Nelze ani říci, že tato značka nijak nezpochybňuje, že jde o účelovou komunikaci veřejně přístupnou a nikoli o účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu. Za uzavřený prostor je totiž možné považovat i takový prostor, který není obehnan plotem, ale jeho uzavřenost hlásají nejrůznější cedule, tabule či značky. Důležité je přitom posuzovat jednak uzavřenost prostoru jako celku, nikoli uzavřenost či naopak přístupnost pouze konkrétní cesty.

Nelze navíc odhlédnout ani od toho, o jaký konkrétní areál se jedná a zda je vůbec reálné, aby byl jako takový volně přístupný či průchozí ze strany veřejnosti bez toho, aby zde bylo zvýšené riziko úrazu a ohrožení bezpečnosti práce v tomto areálu, jak poukázala žalobkyně při jednání před krajským soudem.

Dále, zejména v souvislosti s tvrzením žalovaného ohledně nezbytného souhlasu všech vlastníků areálu, který zde dle jeho názoru nebyl, což žalobkyně ve svém vyjádření během jednání před krajským soudem zpochybnila s tím, že vlastníkem zpevnění je u účelové komunikace vlastník pozemku, odkazuje krajský soud na relevantní judikaturu, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 – 59, publ. pod č. 2200/2011 Sb. NSS. Podle citovaného rozsudku půjde v případě účelové komunikace o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů, pouze tehdy pokud je její stavební provedení takové, že lze jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti.

To znamená, že otázka vlastnictví účelové komunikace není tak jednoznačná a odpověď na ni se může lišit podle konkrétních okolností každého případu, a to především v závislosti na stavebním provedení předmětné komunikace, které nebylo nijak blíže rozebráno.

VIII. Shrnutí a závěr

S ohledem na vše shora uvedené lze shrnout, že veřejně přístupnou účelovou komunikací je pouze taková cesta, která vznikla a byla veřejností užívána se souhlasem vlastníka, příp. jeho právního předchůdce.

To však v projednávaném případě nebylo prokázáno, protože prohlášení J. H., jakožto předchozího vlastníka pozemku, na kterém se nachází předmětná komunikace, dokládá souhlas s užíváním této komunikace ze strany Zemědělského družstva Sněžné, příp. dalších subjektů, nikoli ze strany široké veřejnosti. O veřejnou účelovou komunikaci se přitom nejedná a jednat nemůže v případě, že by nebyla užívána veřejností, ale pouze vlastníkem

pozemku či tím, komu byl tento pozemek pronajat, tj. Zemědělským družstvem Sněžné, resp. dalšími subjekty v souvislosti s jeho provozní činností (např. odběrateli obilí). Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, je tedy zčásti v rozporu se spisy a zčásti v nich nemá náležitou oporu, neboť zjištění učiněná žalovaným ohledně souhlasu vlastníka a vůbec veřejného užívání uvedené účelové komunikace z podkladů pro rozhodnutí neplynou (non sequitur). Provedené dokazování v tomto ohledu nebylo dostatečné a pro náležité posouzení věci by vyžadovalo rozsáhlé a zásadní doplnění, které není na místě provádět před správním soudem. K tomu je v první řadě povolán silniční správní orgán potažmo žalovaný jako odvolací orgán, jehož činnost správní soud nemůže nahrazovat.

Krajský soud proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. žalobou napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V dalším řízení je žalovaný ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku a je na něm, aby sám jako odvolací orgán (příp. silniční správní úřad jako orgán prvního stupně) napravil vytýkané vady a na základě doplněného dokazování následně potvrdil či vyvrátil existenci veřejně přístupné účelové komunikace v případě pozemku na p. č. 419/12 v k. ú. Daňkovice.

IX. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a přísluší jí proto právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila proti žalovanému jakožto účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Za účelně vynaložené náklady lze nepochybně považovat zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, jakož i další hotové výdaje uplatněné žalobkyní, a sice poštovné v celkové výši 44 Kč (poštovní známky za 14 Kč, 2 x 10 Kč a 10 Kč) a cestovné na trase Budislav – Brno – Budislav vynaložené v souvislosti s jednáním konaným u krajského soudu dne 18. 1. 2013 v celkové výši zaokrouhlené na částku 1 091 Kč (náhrada za použití osobního automobilu Škoda Octavia, jehož kopii technického průkazu žalobkyně předložila při jednání krajskému soudu, byla stanovena podle § 157 odst. 4 písm. b) zákoníku práce a § 1 písm. b) vyhlášky č. 472/2012 Sb. ve výši 691,20 Kč, tj. 3,60 Kč x 192 km, a náhrada za pohonné hmoty byla stanovena podle § 158 odst. 2 až 4 a § 4 písm. c) vyhlášky č. 472/2012 Sb. ve výši 399,45 Kč, při spotřebě podle technického průkazu 5,7/100 km, ujeté vzdálenosti 192 km a ceně 36,50 Kč za 1 l NM). Celkem se tedy na náhradě nákladů řízení jedná o částku 3 135 Kč, kterou je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože krajský soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná

nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 18.1.2013

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu