



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudkyň JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D a JUDr. Jarmily Ďáskové v právní věci žalobce **VHS Bohemia, a.s.**, se sídlem Brno, Haškova 153/17, právního nástupce původního žalobce SALUS INVEST, a.s., se sídlem Brno, U Svitavy 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu kraje Vysočina**, odboru dopravy a silničního hospodářství, se sídlem Jihlava, Žižkova 57, za účasti osoby zúčastněné na řízení JAPA, s.r.o., se sídlem Praha, Českomoravská 1181/23, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru dopravy a silničního hospodářství Jihlava, ze dne 21.1.2011, č.j. KUJI 5504/2011, ODSH 72/2011-Šed/RODV s e z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen uhradit žalobci náklady řízení ve výši 2.000,-Kč do 1 měsíce od právní moci rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21.1.2011, č.j. KUJI 5504/2011, ODSH 72/2011-Šed/RODV bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu ve Žďáře nad Sázavou, odboru dopravy pod č.j. OD/1653/09/LK ze dne 21.10.2010 a odvolání zamítnuto. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 142 správního řádu v návaznosti na § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích o tom, že na pozemcích p.

č. 250, 229, 241, 224, 225 v k.ú. Město Žďár ke dni vydání rozhodnutí, trvá existence veřejně přístupné účelové komunikace, a to odnepaměti.

Správní orgán prvního stupně svým rozhodnutím ze dne 21.10.2010 deklaroval, že pozemní komunikace na p.č. 250 zastavěná plocha a nádvoří, p.č. 229 zastavěná plocha a nádvoří, p.č. 241 ostatní plocha – ostatní komunikace, p.č. 224 ostatní plocha – jiná plocha, p.č. 225 ostatní plocha a ostatní komunikace, vše v k.ú. Město Žďár, je účelovou komunikací veřejně přístupnou ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů. Tato komunikace je účelovou komunikací veřejně přístupnou odnepaměti, minimálně již od roku 1981 na hranici pozemku p.č. 250 a p.č. 229 není oplocení ani brána; výjimkou je pouze doba jednoho až dvou roků v období let cca 2002 – 2004, kdy stavební firma opravující hotel si postavila na této hranici pozemku oplocení včetně brány z důvodu zajištění stavebního materiálu složeného ve dvoře. Správní orgán prvního stupně tak rozhodl na základě žádosti společnosti JAPA, s.r.o., Českomoravská 1181/23, 190 00 Praha na vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu „o existenci účelových komunikací v katastrálním území Město Žďár tak, že komunikace na pozemcích p.č. 250 zastavěná plocha a nádvoří, p.č. 229 zastavěná plocha a nádvoří, p.č. 241 ostatní plocha a p.č. 224 ostatní plocha je účelovou komunikací veřejně přístupnou. To, že na pozemku p.č. 250 se bezpochyby nachází účelová komunikace dospěl správní orgán prvního stupně na základě provedeného správního řízení. Uvedl, že podle zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikací každá dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Podstatné je především to, zda jde o zřetelnou cestu, která je prokazatelně určená k užívání vozidly a chodci pro účely dopravy(a to bez ohledu na stavebnětechnické vybavení, účelová komunikace nemusí být nějak zpevněna). Účelovou komunikací se příslušná část pozemku stává přímo ze zákona, pokud je využívána jako dopravní cesta pro vozidla a chodce a 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. O vzniku komunikace není třeba vydat žádné správní rozhodnutí. Ze zákona také nevyplývá, že by komunikace musela být zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí, i když z důvodu správnosti údajů v katastru a právní jistoty občanů je lepší, pokud tomu tak je. Z odvolání na zákon č. 13/1997 SB., na ustanovení § 2 odst. 1 je znakem pozemní komunikace pouze to, že se jedná o dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Ani v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, který pojednává o účelových komunikacích, není zmínka o nutné komunikační potřebě. Je zde uvedeno, že účelová komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jako podklady pro vydání rozhodnutí ve věci sloužily všechny informace, údaje a skutečnosti, které mohly přispět ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jednalo se zejména o návrhy účastníků řízení, svědecké výpovědi a dále důkazy, které provedl správní orgán ze své vlastní iniciativy. Správní orgán podle zásady materiální pravdy si zjistil všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a dbal na to, aby správní rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem. Též vycházel ze základní procesní zásady, kterou je zásada volného hodnocení důkazů, resp. volného hodnocení podkladů pro rozhodnutí. Dále konstatoval, že chybějící oplocení na hranici pozemku p.č. 229 a 250 v k.ú. Město Žďár nijak nemění charakter komunikace na pozemku p.č. 250 v k.ú. Město Žďár. V době, kdy oplocení bylo funkční, jednalo se účelovou komunikací veřejně nepřístupnou. V současné době je však oplocení odstraněno a na tuto komunikaci je umožněn přístup. Svědeckými výpověďmi bylo zjištěno, že objekt je otevřený veřejnosti odnepaměti, minimálně již od roku 1981. Správnímu orgánu se nepodařilo zajistit žádný důkaz (listina, svědecká výpověď apod.) ze strany

vlastníka tohoto pozemku o tom, že by i předchozí vlastníci nesouhlasili s tímto stavem věci – otevřenosti objektu. Je zřejmé, že předmětný areál není uzavřen a oplocení právoplatně povolené stavebním povolením, č.j. Stav 3257/2003/Kov-ZmSt ze dne 22.3.2004 nebylo dosud zkolaudováno, proto se nemůže jednat o účelovou komunikaci veřejně nepřístupnou. V daném případě bylo vedeno řízení o určení právního vztahu, které má specifika řízení sporného. Výsledkem takového řízení je vydání deklaratorního rozhodnutí, které nemůže založit či změnit existující právní vztah. Je jím pouze konstatováno, že právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. V rámci tohoto řízení není zkoumána nutná komunikační potřeba, nýbrž otázka existence účelové komunikace na určitém pozemku.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání a odvolací orgán napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Žalobce včas podanou žalobou ze dne 23.2.2011 (došla soudu) domáhá se zrušení napadeného rozhodnutí, neboť žalobce je vlastníkem nemovitostí pozemku p.č. 250 zastavěná plocha a nádvoří, p.č. 229 zastavěná plocha a nádvoří, p.č. 251 zastavěná plocha a nádvoří a budovy č.p. 65 objekt občanské vybavenosti, postavený na pozemku p.č. 251, vše v k.ú. Město Žďár. Žalobce již v rámci řízení před Městským úřadem Žďár nad Sázavou zásadně nesouhlasil se změnou předmětných pozemků na účelovou komunikaci veřejně přístupnou, a to z důvodu, že pozemky, jichž je vlastníkem, vůbec nejsou evidovány jako místní komunikace, což vyplývalo i ze sdělení odboru komunálních služeb MÚ Žďár nad Sázavou ze dne 16.9.2009 a dále v katastru nemovitostí jsou uvedené pozemky vedeny jako zastavěná plocha a nádvoří. Žalobce je přesvědčen, že vydáním rozhodnutí, které uvedené pozemky označí za účelovou komunikaci veřejně přístupnou, by došlo k porušení jeho vlastnického práva chráněného ust. čl. 11 Základní listiny práv a svobod a dále by je jednalo i o rozpor s příslušným ustanovením zákona č. 13/1997 Sb., v platném znění, zejména s § 3, když uvedené pozemky navíc vůbec nejsou evidovány jako pozemní komunikace. Společnost JAPA s.r.o. si způsob užívání uvedených pozemků měla zajistit smluvně, formou věcného břemene či jiné dohody. Žalobce dále namítal, že jeho vlastnické právo může být omezeno pouze podle zákona a v jeho mezích. Komunikaci na pozemcích, které vlastní, nelze považovat za veřejně přístupné odnepaměti, neboť, jak je uvedeno i v odůvodnění napadeného rozhodnutí, byla rozhodnutím MÚ Žďár nad Sázavou č.j. Stav 3257/2003/Kov-ZmSt ze dne 22.3.2004, které nabylo právní moci 15.4.2004 povolena změna stavby před jejím dokončením na stavbu Stavební úpravy hotelu Bílý lev a v rámci tohoto rozhodnutí byla povolena stavba oplocení na hranici pozemků p.č. 250 a p.č. 229 za účelem ochrany proti nežádoucímu vniknutí do areálu hotelu. Účastníky tohoto řízení byly společnosti JAPA s.r.o. a EL GORDO s.r.o. a v rámci tohoto řízení nebyly uplatněny těmito účastníky žádné prostředky na ochranu práv a zájmů.

Dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., v platném znění, se týká účelových komunikací veřejných, zatímco odst. 2 definuje neveřejnou účelovou komunikaci, a to tak, že se jedná o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu a 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 objektu.

Vydáním deklaratorního rozhodnutí bude společností JAPA s.r.o. jako vlastníků nemovitostí č.e. 66 na pozemku p.č. 253 znemožněno podnikání, neboť nebude mít zajištěn přístup k objektu mimo jiné i přes pozemky p.č. 229 a p.č. 250, pak žalobce uvádí, že uvedená společnost dle výpisu z živnostenského rejstříku má v budově evidenční číslo 66 na pozemku p.č. 253 umístěnu provozovnu, ve které provozuje činnost Provozování nevýherních hracích

automatů, kulečnickových stolů, prostředků jednotné zábavy a realitní činnost. Žalobce má za to, že k provozování této činnosti plně postačí přístup z ulice Nádražní.

Žalobce poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 20/2003-64, která v této otázce vychází z prvorrepublikové judikatury a Nejvyšší správní soud přímo jmenuje rozsudek prvorrepublikového Nejvyššího správního soudu č.j. Boh A 10017/32, dle kterého veřejná přístupnost pozemku, který je v soukromém vlastnictví, může být uznána pouze za předpokladu, že pozemek byl věnován výslovným projevem nebo konkludentním činem vlastníka k obecnému užívání a toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. Nutná komunikační potřeba cesty je vždy vyloučena, slouží-li témuž účelu komunikačnímu také jiná veřejná cesta, byť i delší. V rozhodované věci se nejedná o nutnou komunikační potřebu, neboť účastníci řízení mají přístup zajištěn z veřejné komunikace. Žalobce má dále za to, že pokud existuje současná judikatura nejvyšších soudů, která přijala pro výklad zákona o pozemních komunikacích aplikační praxi první republiky a jako jeden ze znaků pozemní účelové komunikace považuje i nutnou komunikační potřebu, pak je i na rozhodujícím úřadu, aby takový postup respektoval.

S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení a požádal o úhradu nákladů soudního řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 9.5.2011 k žalobním námitkám uvedl, že nelze zaměňovat evidenční funkci katastru nemovitostí s právoplatnými účinky zápisu vkladu právních vztahů do katastru v některých případech. V případě evidence druhu pozemku a způsobu využití pozemku se jedná jen o evidenční funkci. Změna druhu pozemku nebo způsobu využití pozemku však v žádném případě není vázána na zápis této změny do katastru.

Uvedené stavební povolení zmiňované žalobcem nemá vliv na deklarování veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgán pouze deklaroval vztah, který trvá k datu vydání rozhodnutí, a sice, že pozemek není oplocen, má na něj kdokoliv přístup, tudíž je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Zneveřejnit účelovou komunikaci je možné postupem dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Stavební úřad měl před vydáním stavebního povolení rozhodnout o neveřejnosti účelové komunikace.

Uzavřeným prostorem nebo uzavřeným objektem dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se rozumí prostor nebo objekt, který je nepřístupný veřejnosti. Tento případ neodpovídá danému případu, neboť do prostoru objektu Hotelu Bílý lev měl přístup i příjezd kdokoliv z veřejnosti – nebyl uzavřen. Kdokoliv z veřejnosti měl přístup minimálně od vydání stavebního povolení do současnosti – stavba sice byla zahájena, ale oplocení dosud nebylo realizováno.

Dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se účelovou komunikací příslušná část pozemku stává již splněním znaků účelové komunikace, aniž by k tomu musela přistoupit další právní skutečnost. Dle rozsudku Nejvyššího soudu, je-li cesta věnována obecnému užívání, nemůže mu být odňata soukromoprávní dispozicí vlastníkovou. Souhlas lze dovodit i tehdy, pokud po zřízení pozemní komunikace nebrání jejímu užívání. Ve spisové dokumentaci nejsou doloženy žádné projevy nesouhlasu současných ani minulých vlastníků předmětných pozemků s veřejnou přístupností.

Vzhledem k tomu, že žalovaný je přesvědčen, že žalobce nebyl zkrácen jeho postupem ani postupem správního orgánu prvního stupně na svých právech, navrhl, aby soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce ve své replice se neztotožňuje s tvrzením žalovaného, že oplocení nebylo realizováno. Oplocení bylo postaveno neznámým subjektem, pak bylo částečně odstraněno, ale žalobce jej řádně obnovil, jak vyplývá i z Protokolu o kontrolní prohlídce stavby ze dne 27.5.2011. Z pořízené fotodokumentace jasně vyplývá, že se jedná o uzavřený objekt, nikoli o veřejně přístupnou komunikaci. Před privatizací objekt hotelu náležel jednomu subjektu, který jej využíval a další subjekty na pozemky neměly přístup.

Žalobce dále nesouhlasí s aplikací rozhodnutí Nejvyššího soudu na uvedený případ. Žalobce svým jednáním nedal najevo, že souhlasí s tím, aby na uvedených pozemcích byla komunikace veřejně přístupná. K svědeckým výpovědím žalobce dodává, že jsou zavádějící, neboť skutečnost tvrzená svědky, že objekt nebyl nikdy uzavřen, souvisí s tím, že objekt hotelu a související nemovitosti náležely jednomu vlastníku, zatímco po privatizaci došlo k prodeji nemovitostí více subjektům, přičemž nebyla řádně ošetřena práva přístupu k jednotlivým nemovitostem.

K řízení se připojila osoba zúčastněná na řízení – JAPA, s.r.o., se sídlem 190 00 Praha 9, Českomoravská 1181/23. Podáním ze dne 26.5.2011 sdělila, že do řízení chce vstoupit jako osoba zúčastněná na řízení. V tomto podání se vyjádřila, že v případě, že by bylo meritorně rozhodnuto, tak, že na dotčených pozemcích se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, pak by společností JAPA s.r.o. bylo znemožněno, případně velice ztíženo podnikání.

Podáním, došlým soudu 15.3.2012 žalobce sdělil soudu, že kupní smlouvou ze dne 14.2.2012 převedl vlastnictví k nemovitostem, jichž se toto řízení týká na společnost VHS Bohemia a.s., se sídlem Haškova 153/17, 638 00 Brno, zapsaná v obchodním rejstříku u Krajského soudu v Brně, v oddílu B, vložka 4937, IČ: 47910305, DIČ: CZ 47910305. Soud usnesením ze dne 21.3.2012, č.j. 31A 15/2011-60 připustil, aby na místo žalobce vstoupil do řízení nabyvatel VHS Bohemia a.s., se sídlem Brno, Haškova 153/17.

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 věta první soudního řádu správního, neboť účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas.

Po přezkoumání všech podkladů nacházejících se v soudním spise i ve správním spise žalovaného dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná:

Podle ustanovení § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

Podle ustanovení § 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.

Ustanovení § 7 odst. 1 věta první a druhá a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že účelové komunikace splňující znaky ustanovení § 7 odst. 1 věta první zákona jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, zatímco účelové komunikace dle ustanovení § 7 odst. 2 jsou veřejně nepřístupnými účelovými komunikacemi.

Úvodem soud považuje za důležité připomenout, že ačkoli žalobce žalobou napadl celé rozhodnutí, jeho námitky směřují pouze proti té části rozhodnutí týkající se pozemků nacházejících se v jeho vlastnictví – pozemek p.č. 250 pozemek p.č. 229 v k.ú. Město Žďár.

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 způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí má pouze evidenční funkci. Rovněž dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3.2010, č.j. 5 As 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 není mezi žalobcem a žalovaným sporu v tom, že předmětný pozemek naplňuje znaky pro účelovou komunikaci ve smyslu ustanovení § 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.

Dle názoru soudu správní orgán správně posoudil, že na pozemky ve vlastnictví žalobce byl minimálně od roku 1981 umožněn přístup veřejnosti, s výjimkou let 2002 – 2004, kdy bylo stavební firmou postaveno oplocení včetně brány na hranici pozemku p.č. 250 a p.č. 229 z důvodu zajištění stavebního materiálu. Z výpovědí obou svědků vyplývá, že ve zbývajícím období neexistovala žádná brána, oplocení ani zeď, rovněž z fotografií pořízených správním orgánem prvního stupně dne 16.9.2009 není zřejmé, že by pozemek žalobce byl uzavřen způsobem znemožňující přístup veřejnosti. Na hranici pozemku p.č. 250 a p.č. 229 se dle fotografií nacházel pouze sloupek brány, na kterém bylo zavěšeno jedno pole brány o šířce cca 2 m. Pokud jde o pozemek p.č. 229, tento nebyl v daném období oplocen vůbec.

V replice na reakci vyjádření žalovaného žalobce namítl, že bylo postaveno oplocení, neznámým subjektem pak bylo částečně odstraněno a žalobcem následně znovu obnoveno, na důkaz svých tvrzení připojil Protokol o kontrolní prohlídce ze dne 27.5.2011 a fotodokumentaci. K těmto důkazům soud uvádí, že dle ustanovení § 75 s.ř.s vychází při přezkoumávání soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud tedy přiložené důkazy považuje za bezpředmětné, jelikož vzhledem k době jejich vzniku by nebylo na jejich základě možné prokázat skutkový stav a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

K námitce žalobce, že uzavřeno z prostoru není dána pouze faktickým uzavřením, ale i vlastnickým vztahem soud uvádí, že v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je uzavřeno z prostoru možné odvodit z objektivně zjištělých projevů

vlastníka (např. zeď, oplocení pozemku vlastníka), nikoli ze samotného vlastnického vztahu k pozemkům.

Soud tedy dospěl k závěru, že v daném případě nebyly naplněny znaky účelové komunikace veřejně nepřístupné ve smyslu ustanovení § 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).

Soud dále konstatuje, že vydání rozhodnutí stavebního úřadu č.j. Stav 3257/2003/Kov-ZmSt ze dne 22.3.2004 není rozhodující pro deklarování veřejně přístupné účelové komunikace. Ačkoli součástí projektové dokumentace k tomuto rozhodnutí bylo mimo jiné i oplocení pozemku, ze správního spisu nevyplývá, že by ke stavbě oplocení po vydání stavebního povolení skutečně došlo. Ostatně sám žalobce v žalobě argumentoval pouze tím, že komunikaci na pozemcích p.č. 250 a p.č. 229 nelze považovat za veřejně přístupnou z důvodu existence rozhodnutí stavebního úřadu, kterým došlo k povolení stavby oplocení, nikoliv skutečně postaveným oplocením.

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 předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.

Tuto problematiku také řešil Ústavní soud a z jeho nálezu sp.zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9.1.2008 (N 2/48 SbNU 9), 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 neústavní 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 ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26.6.2008, č.j. 6 As 80/2006-105). Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikacích definovaných v ustanovení § 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, nikoli 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. 5 As 27/2009-66, či rozsudek NSS ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 40/2011-99).

Kromě náležitostí, které vyplývají přímo ustanovení § 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 Nejvyššího soudu ze dne 15.11.2000, sp.zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.10.2003, sp.zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek NSS ze dne 27.10.2004, č.j. 5 As 20/2003-64 a nálezy Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již

na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. 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 úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.2.2006, sp.zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, 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. 5 As 27/2009-66).

Rovněž z usnesení Ústavního soudu ze dne 26.1.2012, sp.zn. I. 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. 2 As 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 z judikatury vyplývá ještě druhá podmínka, která je nutná ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, a to existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu (již zmíněný nález sp.zn. II. ÚS 268/06) „se jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení.“ Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitosti), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5.4.1921, RI 209/21, Vážný, č. III, ročník 1921, str. 251). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou (Boh. A 10130/32).

Dle Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99), 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 7.4.20011, č.j. 2 As 84/2010-128). V takovém případě je 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 (článek 11 odst. 4 Listiny).

Ačkoli 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 obě podmínky v daném případě splněny.

Pokud jde o podmínku souhlasu vlastníka pozemku, 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 jakkoli vyslovil kvalifikovaný nesouhlas, je však možné dovodit udělení souhlasu vlastníka konkludentně. Jak soud uvedl výše, pozemky vlastníka nebyly v minulosti ani v době rozhodování správního orgánu žádným způsobem ohraničeny, vlastník pozemku trpěl užíváním pozemku 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, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemky a tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít.

Co se týče druhé podmínky nutné ke vzniku účelové komunikace veřejně přístupné, a to existence nutné komunikační potřeby, správní orgán prvního stupně její existenci vůbec neřešil, což ve svém rozhodnutí zdůvodnil tím, že v současné době účinný zákon o pozemních komunikacích o nutnosti komunikační potřeby nehovoří. Žalovaný se otázkou nutné komunikační potřeby zabýval v odvolací námitce žalobce, z jeho vyjádření však není zřejmé, zda existenci nutné komunikační potřeby v daném případě dovodil či nikoli. Žalovaný nejprve nastínil, že osoba zúčastněná na řízení (společnost JAPA s.r.o.) má sice zabezpečenou komunikační potřebu z ulice Nádražní, která by byla postačující z hlediska provozované živnosti, avšak ve vyjádření této společnosti k odvolání tato pronajímá ostatní nebytové prostory v objektu dalším pěti subjektům, kteří provozují obchodní a hostinskou činnost. Nutnou komunikační potřebou se rozumí také přístup k nákladní rampě a nákladnímu výtahu, ke kterým je přístup nákladních zásobovacích vozidel pouze z pozemku p.č. 250 v k.ú. Město Žďár. V následující větě žalovaný uvedl, že druh provozované živnosti nelze spojit s deklarováním účelové komunikace.

Rozhodnutí žalovaného soud posoudil jako vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Z rozhodnutí nevyplývá, že by se vůbec žalovaný existencí nutné komunikační potřeby zabýval, když pouze citoval vyjádření společnosti JAPA, s.r.o. k odvolání žalobce, aniž by uvedená tvrzení byla podložena provedeným dokazováním. Vzhledem k tomu, že existence nutné komunikační potřeby je kromě pojmových znaků vyplývajících přímo u ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích jednou ze dvou podmínek, které jsou třeba k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupové

účelové komunikace, soud má za to, že správní orgán nepostupoval v souladu s ustanovením § 3 správního řádu, tedy tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Na základě výše uvedeného soud rozhodnutí žalovaného, jakožto rozhodnutí zatížené vadou, která zakládá zrušení napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. zrušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Podle § 78 odst. 4 s.ř.s. zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Žalovaný ve věci vydá nové rozhodnutí, které odstraní vady vytykané soudem ve výše uvedeném rozsudku.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 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. V posuzované věci byl žalobce úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení v plné výši spočívající v úhradě soudního poplatku ve výši 2.000,- Kč a zavázal žalovaného, aby tyto náklady žalobci uhradil do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

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

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, lze podat opravný prostředek (kasační stížnost podle ust. § 102 a násl. s.ř.s.) do dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu soudu v Brně. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2,4 s.ř.s.).

V Brně dne 10. října 2012

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu