



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobců: a) J.B.**, bytem X, a **b) R.B.**, bytem X, *oba zastoupeni JUDr. Janem Gallivodou, advokátem se sídlem Nerudova 5, 301 27 Plzeň*, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, *za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) A.P.*, bytem X, a *2) H.P.*, bytem X, *oba zastoupeni Mgr. Bc. Tomášem Hodysem, advokátem, PRIME LEGAL advokátní kancelář s.r.o., se sídlem Lochotínská 18, 301 00 Plzeň*, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne **3.9.2010 č.j. DSH/10672/10**,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 3.9.2010 č.j. DSH/10672/10 a rozhodnutí Městského úřadu Rokycany, odboru dopravy, ze dne 28.5.2010 zn. 2169/OD/10 se z r u š u j í a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému .**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 10.784,- Kč, a to k rukám zástupce žalobců JUDr. Jana Gallivody do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku .**
- III. **Žádná z osob zúčastněných na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení .**

O d ů v o d n ě n í

Žalobou ze dne 5.11.2010 se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 3.9.2010

č.j. DSH/10672/10 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Rokycany, odboru dopravy (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“), ze dne 28.5.2010 č.j. 2169/OD/10 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“) a prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím bylo vlastníkům pozemku p.č. 544/9 v k.ú. Smědčice (= žalobcům) nařízeno odstranit z tohoto pozemku „*nepovolenou pevnou překážku z veřejně přístupné účelové komunikace - 3 ks betonových skruží umístěných na pozemní komunikaci – pozemku p.č. 544/9*“.

Problematika účelových komunikací byla upravena zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o pozemních komunikacích*“).

Správní řízení bylo upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“).

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*s.ř.s.*“ nebo „*soudní řád správní*“).

[I] Žaloba, vyjádření žalovaného k žalobě

Žalobci nesouhlasili s napadeným rozhodnutím, a to jak s posouzením žalovaného ve věci řešení otázky, zda se v daném případě jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci užívanou z titulu obecného užívání či nikoliv, tak zároveň s rozhodnutím žalovaného, že umístěné skruže na pozemku p.č. 544/9 jsou pevnou překážkou umístěnou na pozemní komunikaci, kterou je komunikace přehrazena a je bráněno jejímu užívání.

Žalobci se cítili být kráceni na vlastnickém právu zakotveném v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Dle jejich názoru napadené i prvoinstanční rozhodnutí spočívají na nesprávných skutkových zjištěních a nesprávném právním posouzení věci, žalovaný opomněl množství argumentů, které žalobci v průběhu správního řízení uváděli.

Pozemek p.č. 544/9 je užíván k soukromým účelům žalobců a jejich rodiny, případně osobami, s nimiž mají uzavřenou soukromoprávní dohodu či na prokazatelné povolení žalobců. Pozemek je v katastru nemovitostí evidován jako orná půda, nikoliv jako komunikace, resp. ostatní plocha - ostatní komunikace.

Prvoinstanční správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že rozhodoval na základě vyjádření Městského úřadu Rokycany, stavebního odboru, a dále na základě vyjádření obce Smědčice k otázce veřejně přístupné účelové komunikace. Stavební odbor své vyjádření opřel o skutečnost, že údajně v době stavby a pak za účelem kolaudace domu manželů P. byl dán souhlas žalobců s povolením stavby a zároveň byl udělen souhlas vlastníka příjezdové komunikace. To ale není pravda, neboť jak bylo v rámci správního řízení doloženo, v době stavby domu manželů P. nebyl pozemek p.č. 544/9 pozemní komunikací, nýbrž ornou půdou se zpevněným povrchem. Manželé P. nepřijali nabídku (předloženou žalobci) k uzavření soukromoprávní smlouvy o zřízení věcného břemene chůze a jízdy přes

pozemek p.č. 544/9 a následně ho užívali bez právního důvodu i když žalobci nesouhlasili s tím, aby se stal pozemní komunikací a jako pozemní komunikace se užíval.

Následovala nakonec nenaplněná snaha o dohodu o sdružení prostředků za účelem vybudování cesty na pozemcích, v níž se hovoří o tom, že po vybudování, zaměření skutečného stavu a zaplacení všech finančních prostředků, jak je v dohodě uvedeno, žalobci bezplatně převedou na obec Smědčice pozemek p.č. 544/9 a manželé K. pozemek p.č. 544/7. O pozemku p.č. 544/9 se zde jako o pozemní komunikaci vůbec nehovoří, dohoda neobsahuje souhlas žalobců s užíváním daného pozemku jako pozemní komunikace, toliko obsahuje způsob řešení do budoucna v případě zachování sjednaných podmínek. Proto není žalobcům jasné, z jakého titulu je nyní dovozováno, že byl udělen jejich souhlas s užíváním pozemku p.č. 544/9 jako veřejně přístupné účelové komunikace. Již v době, kdy bylo příslušným úřadem rozhodováno o udělení stavebního povolení, měl tento orgán zjišťovat, zda existuje relevantní souhlas vlastníků pozemku p.č. 544/9 využitím tohoto pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Stavební odbor tento souhlas nesprávně dovodil, ač tento fakticky absentoval. Není ale možné, aby pochybením stavebního odboru ve věci vydání povolení na stavbu domu manželů P. byli žalobci do budoucna kráceni na svých právech, když stavební odbor pochybil v úsudku a zjištění skutečného stavu, přičemž s touto chybnou dedukcí stále pracuje a opírá o ni svá tvrzení.

Žalobci nedali souhlas k užívání pozemku p.č. 544/9 P. ani jinými občany jako veřejně přístupné účelové komunikace. Pozemek byl užíván k soukromým účelům rodinou žalobců a dále osobami, s kterými měli žalobci uzavřenou soukromoprávní dohodu, či na výslovné prokazatelné povolení žalobců s tím, že toto užívání a jeho způsob má být v souladu požadavky žalobců, tj. nemá jím docházet k poškozování pozemku, ohrožování života, zdraví a majetku, případně k jakémukoliv, zejména pak finančnímu zvyhodňování a podnikatelským aktivitám jiných osob. Ze strany žalobců nebyl v minulosti dán souhlas k obecnému veřejnému užívání předmětného pozemku. Právě naopak. Žalobci k pozemku umístili informační ceduli, která jasně deklaruje jejich postoj k otázce užívání předmětného pozemku, žalobci pozemek na vlastní náklady udržují, odvádí z něj daně, stejně tak umístěním inkriminovaných skruží dali jednoznačně najevo, že souhlas s užíváním pozemku jakožto veřejně přístupné účelové komunikace z jejich strany není dán, když zároveň tento krok sloužil k zamezení užívání pozemku způsobem, který je v rozporu s požadavky žalobců. Ani ze skutečnosti, že byl žalobci v pozdější době upraven povrch předmětného pozemku (došlo k jeho zpevnění), taktéž nelze dovozovat jejich souhlas s tím, že se jedná o účelovou komunikaci. Nelze rovněž tvrdit, že by tato skutečnost měla vést k jejímu vzniku.

Odbor dopravy své rozhodnutí dále opřel o vyjádření Obecního úřadu Smědčice ze dne 8.9.2008, který stanovuje pozemek p.č. 544/9 jako účelovou komunikaci veřejně přístupnou. Toto vyjádření však není závazným rozhodnutím správního orgánu, jakým by mělo dle § 67 a násl. správního řádu být, neboť tímto rozhodnutím obecní úřad mění práva a povinnosti určitých osob, a proto tomuto rozhodnutí mělo předcházet řádné správní řízení dle § 44 a násl. správního řádu. Toto vyjádření ani nemá náležitosti rozhodnutí dle § 68 a násl. správního řádu, a proto není dle zákona závazné. Navíc Obecní úřad Smědčice si ve svých vyjádřeních odporuje, když následně ve vyjádření ze dne 20.4.2010 říká, že jeho stanovisko je takové, že příjezdová komunikace se změní na účelovou komunikaci veřejně přístupnou

po kolaudaci stavby pozemní komunikace a že obecní úřad nadále trvá na převodu pozemků p.č. 544/7 a p.č. 544/9 na obec Smědčice, aby mohl stavbu dokončit a zkolaudovat. I z toho vyplývá, že stavba pozemní komunikace tedy nebyla dokončena a zkolaudována a tedy pozemek p.č. 544/9 zatím dle stanoviska Obecního úřadu Smědčice není veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Žalobci na závěr zdůraznili, že se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace nikdy nesouhlasili a nikdy nesouhlasili ani s obecným užíváním svého pozemku p.č. 544/9. Nelze tedy konstatovat, že samovolným užíváním pozemku p.č. 544/9 ze strany manželů Povondrových se dovozuje obecné užívání tohoto pozemku.

Žalovaný správní orgán se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 18.5.2011. Navrhoval zamítnutí žaloby, když argumentačně vycházel z obsahu napadeného rozhodnutí.

Osoby zúčastněné na řízení se k věci nevyjádřily.

[III] Správní spis

Ze **správního spisu** se k věci podávají následující základné skutečnosti. Městský úřad Rokycany byl usnesením Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 3.9.2009 č.j. DSH/11588/09 pověřen vedením správního řízení ve věci žádosti H.P. a A.P. ze dne 2.2.2009, resp. 23.3.2009 o odstarnění pevných překážek – betonových skruží „údajně z veřejné účelové komunikace na pozemku p.č. 544/9 v k.ú. Smědčice“, a to za nečinný správní orgán Obecní úřad Smědčice.

Písemnostmi ze dne 6.10.2009, resp. 18.11.2009, obě č.j. 6661/OD/09, prvoinstanční správní orgán oznámil zahájení správního řízení ve věci.

Rozhodnutím ze dne 7.1.2010 č.j. 6661/OD/09 prvoinstanční správní orgán rozhodl tak, že se žalobcům nařizuje odstranit z pozemku p.č. 544/9 „(...) *nepovolenou pevnou překážku - 3 ks betonových skruží umístěných na pozemní komunikaci – pozemku p.č. 544/9* (...)“ s tím, že „(...) *tuto pozemní komunikaci na pozemku p.č. 544/9 v k.ú. Smědčice stanovil dne 8.9.2008 Obecní úřad Smědčice jako účelovou komunikaci veřejně přístupnou.*“. Žalobci brojili proti tomuto rozhodnutí odvoláním a Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, rozhodnutím ze dne 8.3.2010 č.j. DSH/2567/10 rozhodnutí Městského úřadu Rokycany, odboru dopravy, ze dne 7.1.2010 č.j. 6661/OD/09 zrušil a věc vrátil k novému projednání.

Rozhodnutím ze dne 28.5.2010 č.j. 2169/OD/10 prvoinstanční správní orgán nařídil žalobcům odstranit z pozemku p.č. 544/9 „*nepovolenou pevnou překážku z veřejně přístupné účelové komunikace - 3 ks betonových skruží umístěných na pozemní komunikaci – pozemku p.č. 544/9*“.

Žalobci brojili proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvoláním datovaným dne 16.6.2010, jehož součástí byly námitky obsahově shodné s pozdějšími námitkami

žalobními. Žalovaný správní orgán rozhodnutím ze dne 3.9.2010 č.j. DSH/10672/10 odvolání zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

[III] Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud připomíná, že podle § 65 odst. 1 s.ř.s. se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 75 odst. 1 s.ř.s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) - c) s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle § 76 odst. 2 s.ř.s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Podle § 78 odst. 1 s.ř.s. je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Podle § 78 odst. 7 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

Soud rozhodoval bez nařízení jednání, a to po výslovném souhlasu obou stran (§ 51 odst. 1 věty první s.ř.s.).

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se pozemní komunikace dělí na a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace a d) účelová komunikace.

Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů) je účelová komunikace 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. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.

Problematika účelových komunikací, resp. veřejně přístupných účelových komunikací, je dlouhodobě a konstantě judikována Ústavním soudem i Nejvyšším správním soudem. Ten v rozsudku ze dne 16.5.2011 č.j. 2 As 44/2011-99 (k dispozici na www.nssoud.cz, publikováno pod č. 9/2011 Sb. NSS) mj. konstatoval, že z právní úpravy lze tedy bez dalšího dovozovat, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to ex lege, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 věta první (event. § 7 odst. 2 věta první) tohoto zákona. Pokud správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dále konstatoval: „(...) [25] Otázkou je, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. komunikační potřebu jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace, s nímž zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá. Termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. Tak např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.(...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou (viz též rozhodnutí publikovaná zde: Boh. A 9162/31, Boh A 10130/32, Boh A 11955/35).

[26] Na tuto starší judikaturu lze i v současnosti dobře navázat, neboť se řeší stále stejný problém, totiž proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu. Ten spočívá v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se o účelovou pozemní komunikaci, platí zde, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ (cit. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.

[27] Na základě uvedené judikatury, která je východiskem i pro současnou rozhodovací činnost soudů (za všechny např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64) lze obecně vymezit následující základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastníkem pozemku s jejím zřízením

prokazatelně souhlasil, 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas.

[28] K tomu nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005). V obecné rovině se k tomuto závěru, který „jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno“, přiklonil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě nicméně bude, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60). Rovněž je nutné rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz naposled uvedený nálezn Ústavního soudu, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

[29] V prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu – vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. **Ve druhém případě je situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny, za použití ústavně konformního výkladu.**

[30] K omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Bude se přitom jednat o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna buď jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení. Zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá s poskytnutím náhrady za omezení vlastnického práva v důsledku zřízení veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. V takovém případě je možné vlastnické právo bez dalšího omezit výhradně se souhlasem vlastníka nemovitosti, na které se komunikace nachází (viz k tomu rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, č. j. 22 Cdo 1911/2000, a ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005, a především nálezn Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Bez souhlasu vlastníka lze existenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace deklarovat pouze za současné přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. **V takovém případě je tedy nutné poskytnout vlastníkově náhradu za nucené omezení vlastnického práva.**

[31] K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na rozdíl v omezení vlastnického práva podle ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny, které vlastníkům zakazuje zneužívat vlastnictví na újmou práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

Ve srovnání s omezením vlastnického práva podle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, omezení vlastnického práva ve prospěch chráněných obecných zájmů nevyžaduje poskytnutí náhrady. Pod těmito zájmy si lze představit např. zájem na obecném užívání lesa (§ 19 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon); mnohdy ale bude velmi problematické rozlišit, zda je vlastnické právo omezováno ve prospěch chráněného obecného zájmu (bez náhrady) či ve prospěch zájmu veřejného (s náhradou za omezení), typicky v případech omezení vlastnického práva ve prospěch zájmu na ochraně životního prostředí. Rozlišovací kritéria právní úprava nestanoví, je ale zřejmé, že jednoznačným vodítkem nemůže být skutečnost, zda zákonná úprava výslovně stanoví za omezení vlastnického práva náhradu či nikoliv. Jedním z vodítek nicméně může být intenzita, s jakou je konkrétní zájem ze strany společnosti jako celku chráněn, resp. intenzita potřeby takové ochrany. V případě omezení vlastnického práva existencí a obecným užíváním účelové pozemní komunikace Nejvyšší správní soud takto intenzivní zájem neshledává; jedná se tedy o omezení ve prospěch zájmu veřejného.

[32] V souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území – to je úkolem silničního správního úřadu.

[33] Je proto 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, 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 zjištěna nezbytná komunikační potřeba – pouze v případě, že je vlastníkově za takové omezení vlastnického práva poskytnuta odpovídající náhrada (čl. 11 odst. 4 Listiny). (...)“.

V posuzované věci se primárně jednalo o to, zda je pozemek p.č. 544/9 v k.ú. Smědčice (ve vlastnictví žalobců) veřejně přístupnou účelovou komunikací. Záležitost odstranění pevné překážky z takové komunikace byla problémem až následným, neboť má-li být nařízeno odstranění překážky z veřejně přístupné účelové komunikace, musí být postaveno najisto, že se o takovou komunikaci jedná.

A právě k tomu, dle přesvědčení zdejšího soudu, nedošlo, protože správní orgány obou stupňů nedokázaly jasně a přezkoumatelně definovat povahu onoho pozemku.

Prvoinstanční i žalovaný správní orgán opíraly svá rozhodnutí, resp. konstatování, že se v daném případě jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, především o vyjádření Městského úřadu Rokycany, odboru stavebního, ze dne 25.3.2010 č.j. 2169/OD/10, a dále o stanovisko (stanoviska) obce Smědčice.

Předně, písemnost, resp. písemnosti obce Smědčice týkající se věci lze jen stěží považovat za přezkoumatelný podklad pro jakékoliv rozhodnutí. Vyjádření Městského úřadu Rokycany, odboru stavebního, ze dne 25.3.2010 č.j. 2169/OD/10 se zmiňuje jednak o vyjádření obce Smědčice ze dne 16.9.2008, v němž obec „*jako místně a věcně příslušný silničně správní úřad na základě § 3 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích stanovuje pozemky p.č. 544/7 a 544/9 v k.ú. Smědčice jako účelovou komunikaci veřejně přístupnou.*“. Prvoinstanční rozhodnutí však rovněž cituje další písemnost obce Smědčice, tentokrát ze dne 20.4.2010, v níž stanovisko obce zní, že „*příjezdová komunikace se změní na účelovou komunikaci veřejně přístupnou po kolaudaci této stavby a za její bezpečnost odpovídá stavebník a majitel pozemku, na kterém se stavba nachází.*“. Tento rozpor, který žalobci namítali v odvolání i v žalobě, navíc prohlubuje další vyjádření obce Smědčice, které se nachází ve správním spisu. Je datováno 2.2.2010 a uvádí se v něm, že „*Obec Smědčice nemá zpracovaný pasport pro místní komunikace a nemůže doložit, že pozemky p.č. 544/9 a p.č. 544/7 byly řádně změněny na účelovou komunikaci veřejně přístupnou. Ve sdělení ze dne 8.9.2008 zaslané stavebnímu odboru MěÚ Rokycany byla informace, jak budou pozemky p.č. 544/9 a p.č. 544/7 zařazeny po kolaudaci stavby přístupové komunikace umístěné na těchto pozemcích.*“. Rozpornost a zmatečnost těchto sdělení ve vztahu k charakteru pozemku p.č. 544/9 je evidentní. A žalovaný správní orgán se s odvolací námitkou mířící právě na uvedené rozpory v obsahu stanovisek ze dne 16.9.2008 a 20.4.2010 nevypořádal.

Městský úřad Rokycany, odbor stavební, ve vyjádření ze dne 25.3.2010 č.j. 2169/OD/10 zmiňuje mj. vydávání stavebních povolení a kolaudačních rozhodnutí ve prospěch žalobců i manželů P. Pro věc významná jsou pak tvrzení na str. 1 [„*V době povolení stavby (= rodinný dům manželů P.) existovala Dohoda o sdružení prostředků ze dne 24.10.1995, byl udělen souhlas vlastníka příjezdové komunikace a byl udělen souhlas obce Smědčice, stavební úřad neměl pochybnost ve věci zajištění přístupu a příjezdu stavební povolení na předmětné stavby vydal.*“], resp. na str. 2 („*Manž. B. souhlasili s přístupem a příjezdem ke stavbě rodinného domku manž. P., když bylo projednáváno správní řízení ve věci povolení rodinného domku manž. P.*“).

Soud spatřuje problém v tom, že žalobci v odvolání (a posléze i v žalobě) namítali, že takový souhlas nikdy nedali, že se jednalo víceméně o sousedskou vstřícnost, když jejich snahou bylo smluvní vyřešení situace.

Žalovaný správní orgán k tomu uvedl (str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí), že „(...) ve spise jsou podklady o tom, že snahou odvolatele kdysi bylo uzavřít s manželi P.(soukromoprávní) dohodu o užívání pozemku. K uzavření dohody však nikdy nedošlo, jak ostatně tvrdí sám odvolatel. Ten však zároveň tvrdí, že „cestu“ mohli kdykoli a bez omezení manželé P. užívat, toto právo vlastník pozemku nikdy (až do okamžiku umístění pevné překážky) neomezil, nikdy proti tomu aktivně nebrojil atd. Odvolací orgán by argumentaci odvolatele přisvědčil za té situace, kdy by tento aktivně v okamžiku neuzavření dohody o užívání pozemku vystoupil proti užívání pozemku manželi P., pokud by s tím vyslovil nesouhlas, pokud by užívání pozemku nestrpěl, zakázal jej atd. To se však nestalo, právě naopak, P. byli několik let v užívání pozemku zcela neomezeni, užívali a stavěli se k němu jako k užívání pozemní komunikace - příjezdové cesty (koneckonců povrch pozemku je částečně jako cesta upraven) a tento závěr ostatně konstantně podporoval ve své úřední činnosti i stavební úřad. Podle názoru odvolacího orgánu odvolatel strpěl, aby jeho pozemek byl užíván jako pozemní komunikace (příjezdová cesta) neomezenému okruhu uživatelů (manželům P., jejich příbuzným, návštěvám apod.), v daném případě tak jde o obecné užívání účelové komunikace, nikoli o soukromoprávní ujednání o možnosti užívat pozemek. K tomuto závěru vlastně svědčí takřka všechny podklady spisu (srov. např. výpovědi manželů B. před orgány policie), argumentaci odvolatele k této záležitosti uvedenou v odvolání pak odvolací orgán shledal jako účelovou. (...)“.

Takové odůvodnění však nelze hodnotit jinak, než jako nepřezkoumatelné. Žalovaný sice shledal argumentaci uvedenou k této záležitosti v odvolání jako účelovou, ale opomněl sdělit jako takovou argumentaci odvolatelů, resp. žalobců má na mysli a ani to, proč ji shledal účelovou. A to je z hlediska podstaty věci velmi významné, ne-li stěžejní. Žalovaný za situace, kdy žalobci tvrdí, že souhlas s veřejným užíváním svého pozemku jako komunikace nedali, nemůže bez dalšího přijmout, že souhlas byl udělen a nebyly zde pochybnosti ve věci zajištění přístupu a příjezdu, aniž by takový závěr přesvědčivě objasnil.

Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná, a proto podle § 78 odst. 1 s.ř.s. [ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.] zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro jeho nedostatečné odůvodnění. Současně soud podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Vzhledem k tomu, že uvedenými nedostatky bylo zatíženo i prvoinstanční rozhodnutí, jak je popsáno výše, soud ve smyslu § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i rozhodnutí Městského úřadu Rokycany, odboru dopravy, ze dne 28.5.2010 zn. 2169/OD/10.**

V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

[IV] Náklady řízení

Žalobci, kteří měli ve věci plný úspěch, mají podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Soud proto přiznal žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 10.784,- Kč, sestávající ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000,- Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 2.100,- Kč/úkon, snížené za každou zastupovanou osobu o 20 %, tedy ve výši 6.720,- Kč, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč/úkon, tedy ve výši 600,- Kč, to vše podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“). Jako úkony právní služby oceněné plnou výší byly uznány převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby. Protože žalobkyně byla zastoupena advokátem – plátcem DPH, byly odměna a náhrada navýšeny o částku 1.464,- Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Ke splnění uvedené povinnosti bylo žalovanému stanoveno platební místo podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „o.s.ř.“) ve spojení s § 64 s.ř.s. a určena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s. (výrok II. rozsudku).

O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení soud vycházel ze znění § 60 odst. 5 s.ř.s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a tak rozhodl, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává v pěti 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 Plzni dne 31. srpna 2012

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková