



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobců: a) RSDr. V.J., b) J.J., a c) F.H.,** všichni zastoupeni JUDr. Jaroslavem Kozlerem, advokátem se sídlem Mánesova 272, 344 01 Domažlice, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, za účasti **osob zúčastněných na řízení: 1) Ing. J.V., 2) Ing. Z.V.,** oba zastoupeni Mgr. Michalem Bernáškem, advokátem, ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ Michala Bernáška s.r.o., se sídlem nám. Republiky 30, 301 00 Plzeň; adresa pro doručování: P.O. BOX 109, 304 09 Plzeň, **3) M.P., 4) Š.J., a 5) obec Česká Kubice**, se sídlem Česká Kubice 82, 345 32 Česká Kubice, zastoupena JUDr. Zdeňkem Novákem, advokátem, se sídlem Vodní 31, 344 01 Domažlice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 6.9.2010 č.j. DSH/10176/10,

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení .**
- 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 26.10.2010 se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 6.9.2010 č.j. DSH/10176/10 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání

žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Tachov, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“), ze dne 10.6.2010 č.j. 3967/2009-ODSH-13 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“) a prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto, že „*ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, se na pozemcích p.č. 1127/2, 1128/3, 1129/1 v k.ú. Česká Kubice nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, která by naplňovala ustanovení § 7 odst. 1 citovaného zákona.*“.

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 znění 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 a osob zúčastněných na řízení k žalobě

Žalobci namítali, že byli napadeným rozhodnutím zkráceni na právech, protože žalovaný se řádně nevypořádal s konkrétními důvody uváděnými v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, z čehož žalobci dovozovali nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Žalobci zdůraznili, že bylo povinností správních orgánů postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), a aby byly zjištěny všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 správního řádu). Přitom správní orgán hodnotí podkladové materiály sice podle své úvahy, ale s pečlivým přihlédnutím ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, včetně toho, co účastníci uvedli (§ 50 odst. 4 správního řádu). Podle § 52 správního řádu správní orgán musí vždy provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Podle přesvědčení žalobců však žalovaný tak nepostupoval, když nezjistil nedostatky v postupu prvoinstančního orgánu, které zatížily řízení s důsledkem nesprávného rozhodnutí. Žalovaný v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu neuvedl v odůvodnění rozhodnutí, jak se vypořádal s konkrétními odvolacími důvody a v důsledku toho je jeho rozhodnutí z části nepřezkoumatelné.

Dle žalobců není sporu o podmínkách, které pro existenci účelové komunikace musí být splněny v souladu se stávající judikaturou. Došlo však k nesprávnému hodnocení jednotlivých podkladových materiálů, včetně jednotlivých důkazů i navzájem, a činění i nepodložených závěrů a domněnek.

Žalobci předložili jako důkaz mj. prohlášení pamětníků k předmětné účelové komunikaci, konkrétně E.V., žijící v České Kubici od dětství, F.H., předsedy tamního MNV v letech 1973 - 1982, Ing. J.B., starosty a místostarosty České Kubice v letech 1990 – 1994, L.U. a J.D. Všichni jmenovaní existenci účelové komunikace potvrzovali. Pokud správní orgán měl nějaké pochybnosti, resp. vyplynula-li dle jeho názoru nutnost upřesnění průběhu

komunikace, bylo možné tyto osoby vyslechnout jako svědky. To učiněno nebylo. Prvoinstanční správní orgán prohlášení většiny těchto osob neakceptoval s tím, že nemají vazby k předmětné lokalitě a někteří z nich ani nežijí v České Kubici. Žalovaný se k tomu blíže nevyjádřil, ačkoliv žalobci proti tomu v odvolání brojili, jen obecně uvedl, že lze konstatovat, že v minulosti byla cesta přes sporné pozemky využívána. I ze správního spisu Městského úřadu Domažlice (č.j. OD-14961/07-14454/2008/Ko) je patrná existence znatelné vyjeté cesty v místě, což uvedený správní orgán zjistil též ohledáním, včetně konstatování, že sporné předmětné pozemky s účelovou komunikací byly nesporně takto využívány od 30. let minulého století. Na takové zjištění žalobci poukazovali i při jednání pracovníků Městského úřadu Tachov před vydáním prvoinstančního rozhodnutí.

Žalobci připomněli, že obstarali a doložili letecké snímky z Vojenského geografického a hydrometeorologického úřadu z období let 1971 - 1996, k nimž se žalovaný blíže nevyjádřil a které prvoinstanční orgán zpochybnil tím, že u nich nelze dojít k jednoznačnému závěru, zda svědčí účelové komunikaci, a dále s domněnkou ničím nepodloženou o hospodářské činnosti spojené s udržováním předmětných pozemků. Měl-li správní orgán pochybnosti, nemohl je řešit nepodloženou úvahou, nýbrž jen na základě odborného stanoviska z oboru kartografie, popř. i znaleckým posudkem k vyhodnocení leteckých snímků. Tak ale postupováno nebylo.

Obdobně nepodloženě žalovaný zhodnotil znak nutné komunikační potřeby. I v odvolacím řízení žalobci tvrdili znemožnění závozu větších nákladů do jejich nemovitostí v místě, neboť na nesporné komunikaci nacházející se na parc. č. 1130/1 se nákladní auto nemůže vzhledem k její šíři otočit a couvat rovněž ne, zvláště i s přihlédnutím ke značnému svahu podél nemovitosti F.H. č.p. 75. Pokud už správní orgán na otázku nutné komunikační potřeby narazil, měl ji důkazně vyřešit, nikoliv ji pominout. Závěr žalovaného se neopírá o žádný důkaz a zůstává jen jeho domněnkou. Žalovaný mohl podložit svou úvahu např. odborným vyjádřením k technickým parametrům běžných nákladních automobilů při jejich pohybu na svahu, k příkrostiti svahu a šíři shora uvedené komunikace. Takový důkaz či jiný obdobný obstarán nebyl. Z žádného důkazu nevyplývá technická možnost závozu či odvozu věcí nákladními automobily jinak, než žalobci tvrzeným způsobem. Na nezpochybněvanou část komunikace na parc. č. 1130/1 pak logicky navazuje její prodloužení i po parc. č. 1127/2, 1128/3, 1129/1, jak ostatně sám žalovaný ve svém rozhodnutí připouští pro zásobování stavebními materiály, uhlím, dřevem apod.

Závěr žalovaného, že v současné době cesta na předmětných pozemcích není patrná, je sice správný, ale irrelevantní a postrádá vyhodnocení důvodu tohoto stavu. Manželé V. dotčené pozemky koupili od obce Česká Kubice v roce 1996 a do roku 2005 respektovali užívání účelové komunikace na koupených pozemcích. Až od roku 2005 postupně a protiprávně začali omezovat užívání této účelové komunikace. Do roku 2005 znatelně vyjeté koleje předmětné komunikace zasypali, oseli travou a nakonec své pozemky nechali zorat, uvláčet a poté dokonce oplotit. Proto žalovaný při místním ohledání nemohl určit průběh komunikace. Takové protiprávní postupy manželů V. nemohly dle mínění žalobců vést k zániku existence účelové komunikace. Příslušný správní orgán, obec Česká Kubice, zůstal nečinný, přičemž žalobci jednání obce vnímali jako nikoliv nestranné, neboť svými částečně nepravdivými informacemi podporovala manželé V., kterým dané pozemky před tím sama

prodala. Nepravdivost tvrzení obce např. v prohlášení ze dne 5.2.2007 o tom, že v místě nikdy nevedla cesta k pozemku č. 1130/1 přes pozemky č. 1129/1, 1128/3 a 1127, vyplývá mj. z porovnání s leteckými snímky, s prohlášením pamětníků a též se zjištěním Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje pod č.j. RP 2340/06 uvedeným v rozhodnutí ze dne 1.9.2006, na které žalobci poukazovali v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí. O přístupu obce jako silničního správního orgánu svědčí i její nechuť předepsaným správním postupem případ řešit, což vedlo k pověření jiného úřadu vydáním rozhodnutí.

Žalovaný správní orgán se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 7.12.2010. Navrhoval zamítnutí žaloby, když argumentačně vycházel z obsahu napadeného rozhodnutí.

Osoby zúčastněné na řízení č. 1, č. 2 a č. 5 se k věci vyjádřily v podáních ze dne 18.3.2011 (Ing. J.V. a Ing. Z.V.) a ze dne 2.5.2011 (obec Česká Kubice), přičemž shodně považovaly žalobu za nedůvodnou a navrhovaly její zamítnutí.

[III] Správní spis

Ze **správního spisu** se k věci podávají následující základní skutečnosti. Městský úřad Tachov, odbor dopravy a silničního hospodářství, byl usnesením Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 20.5.2009 č.j. DSH/5601/09 pověřen vedením správního řízení ve věci žádosti M.P., Š.J., V.J., J.J. a F.H. ze dne 6.2.2009 o vydání správního rozhodnutí, které bude „zabezpečovat ochranu práva užívat veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích v k.ú. Česká Kubice na pozemcích č. 1127, 1128, 1129 a 1130/1“, a to za nečinný správní orgán obec Česká Kubice.

Písemností ze dne 27.1.2010 č.j. 3967/2009-ODSH-7 prvoinstanční správní orgán oznámil zahájení správního řízení ve věci a současně nařídil ústní jednání na den 25.2.2010.

Rozhodnutím ze dne 10.6.2010 prvoinstanční správní orgán rozhodl tak, že se na pozemcích p.č. 1127/2, 1128/3 a 1129/1 v k.ú. Česká Kubice nenachází veřejně přístupná účelová komunikace (ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).

Žalobci brojili proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvoláním datovaným dne 30.6.2010, jehož součástí byly námitky obsahově shodné s pozdějšími námitkami žalobními. Žalovaný správní orgán rozhodnutím ze dne 6.9.2010 č.j. DSH/10176/10 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.

Při jednání konaném před Krajským soudem v Plzni dne 28.8.2012 obě strany i osoby zúčastněné na řízení setrvaly na svých výše prezentovaných stanoviscích.

Soud dospěl k závěru, že žaloba není 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 vlastník 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 vlastníkov 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 újmú 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 problematičné 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). (...)“.

Vzhledem k tomu, že v posuzované věci nebyl dán souhlas vlastníků (= osoby zúčastněné na řízení č. 1 a 2) se zřízením veřejně přístupné účelové pozemní komunikace na jejich pozemcích (= pozemky p.č. 1127/2 a 1128/3 v k.ú. Česká Kubice), resp. existovaly o tom přinejmenším důvodné pochybnosti, byla otázka nezbytné komunikační potřeby, dle názoru zdejšího soudu, otázkou stěžejní.

Předně, soud nemohl jako důvodnou uznat žalobní námitku konstatující, že správní orgán otázku komunikační potřeby pominul. Prvoinstanční správní orgán na str. 3 svého rozhodnutí uvedl, že přístup k nemovitostem žadatelů (= i žalobců) je „(...) možný ze silnice II. třídy č. 190 přímo a dále ze silnice č. II/190 přes pozemek p.č. 1130/1“, přičemž „přístup od silnice č. II/190 přes předmětné pozemky a pozemek p.č. 1130/1 by byla možnost třetí, což

není nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. (...)“. Žalovaný správní orgán pak na poslední straně napadeného rozhodnutí uvedl, že v případě žalobců je „(...) *komunikační napojení č.p 75 -78 v k.ú. Česká Kubice provedeno přímo na stávající silnici II/190 a dále ze zadního traktu nepřímo po komunikaci na silnici II/190. Vymáhaná třetí možnost přes předmětné pozemky v k.ú. Česká Kubice řeší další komunikační připojení na veřejnou komunikační síť by dotvářela stávající komunikační obsluhu č.p. 75 -78 na komfortní komunikační obsluhu. (...)“.*

Žalobci v průběhu řízení nevyloučili, že k jejich nemovitostem mají přístup i jinak, než přes pozemky parc. č. 1127/2, 1128/3 a 1129/1, namítali však, že alternativní přístupy nemohou využít nákladní automobily. Je tedy otázkou, zda nemožnost obsloužit své nemovitosti nákladními automobily, vytváří (ve vztahu k pozemkům, přes které má vést veřejně přístupná účelová komunikace) nezbytnou (naléhavou) komunikační potřebu.

Soud je přesvědčen, že v posuzované věci tomu tak není.

Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku dospěl mj. k závěru, že podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, **o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat.**

Není pochyb o tom, že existují nemovitosti, k nimž je omezen nebo znemožněn přístup nákladními automobily. Může jít o obtížnost (nemožnost) způsobenou prostorovým uspořádáním místa, ale i důsledek zákazu vjezdu těmito vozidly. V některých případech je taková situace neřešitelná, v jiných ji lze řešit např. přeložením nákladu na menší vozidla, byť to může jistě znamenat složitější i nákladnější způsob přepravy. Žalobci sami tuto možnost nevyloučili, setrvali však na požadavku přejezdu nákladními automobily přes předmětné pozemky.

Avšak omezit v posuzované věci vlastnické právo k pozemkům deklarací existence veřejně přístupné účelové komunikace jen na základě takového požadavku nenaplnuje výše uvedený předpoklad neexistence komunikační alternativy, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. Správní orgány obou stupňů, s jejichž argumentací se soud stran této námitky plně ztotožňuje, popsaly situaci v místě tak, že přejezd přes předmětné pozemky coby veřejně přístupnou účelovou komunikaci by byl třetím a nadstandardním způsobem obslužnosti nemovitostí žalobců. Těm tak v onom konkrétním případě nevznikla naléhavá a nezbytná komunikační potřeba, která je ovšem jednou ze základních podmínek, jejichž splnění je nutné pro konstatování existence veřejně přístupné účelové komunikace.

Prizmatem **nedůvodnosti** této žalobní námitky pak soud nahlížel na celkové posouzení napadeného a prvoinstančního rozhodnutí v intencích žalobních námitek.

V obecné rovině lze žalobcům přisvědčit stran námitek týkajících se nedostatečného odůvodnění neprovedení svědeckých výpovědí E.V., F.H., Ing. J.B., L.U. a J.D., resp.

nepodložených úvah týkajících se předložených leteckých snímků Vojenského geografického a hydrometeorologického úřadu.

Byť žalobci explicitně nevyslovili návrh svědecké výpovědi výše zmíněných osob, prvoinstanční správní orgán se k obsahu jejich čestných prohlášení vyslovil, a to tak, že ony osoby nemají vazby k předmětné lokalitě a někteří z nich ani nežijí v České Kubici. Žalobci pak takovou námitku uplatnili v odvolání (bod č. 5). Žalovaný správní orgán však její obsah v napadeném rozhodnutí víceméně pominul a nevypořádal se s ní tak, jak mu ukládá správní řád, tedy přezkoumat správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání (§ 89 odst. 2 věta druhá správního řádu). Obdobné lze konstatovat i ve vztahu k odvolací námitce týkající se předložených map, kterou žalobci uplatnili v bodu č. 2 odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Ani k té se žalovaný jednoznačně a přezkoumatelně nevyslovil.

Takové nedostatky by (v teoretické rovině) zakládaly důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Protože však soud shledal jako nedůvodnou námitku nutné komunikační potřeby (viz výše), je třeba na tyto nedostatky nahlížet jako na takové, které nemohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Řečeno jednoduše, i kdyby se žalovaný správní orgán s těmito námitkami řádně vyrovnal, nemohlo by to nic změnit na jeho správném závěru, že žalobci neměli naléhavou a nezbytnou komunikační potřebu, jakožto podmínku, která musí být pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace nutně splněna.

Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Vzhledem k důvodům, které soud vedly k zamítnutí žaloby, nebyl proveden důkaz správním spisem Městského úřadu Domažlice sp.zn. OD-14961/07-14454/2008/Ko. Jeho provedení by nemohlo nic změnit na posouzení nezbytné komunikační potřeby v daném případě, a bylo by tak zjevně nadbytečné.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobcům, kteří ve věci úspěch neměli. Žalovaný se však tohoto práva vzdal, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

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 devíti 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 28. srpna 2012

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková