



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobkyně: R O Y A L S T A V, s.r.o.**, se sídlem v Ústí nad Labem, ul. Přístavní č. p. 483/27, PSČ 400 07, IČ: 472 84 633, zastoupené Mgr. Leošem Janouchem, advokátem advokátní kanceláře KAVINEK & partneři, v.o.s., se sídlem v Praze 1, ul. Králodvorská č. p. 16, PSČ 110 00, proti **žalovanému: K r a j s k é m u ú ř a d u v Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem v Ústí nad Labem, ul. Velká Hradební č. p. 3118/48, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2008, zn. 179/DS/08/8578/Zat, ev. č. 8575/2008,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 1. 8. 2008, zn. 179/DS/08/8578/Zat, ev. č. 8575/2008, a rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem ze dne 19. 11. 2007, č. j. MM/OD/SÚ/32536/2007/ChalL, ev. č. 164397/2007, **se pro vady řízení z r u š u j í** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. V řízení o žalobě a kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 2009, č. j. 15 Ca 84/2008 - 36 je žalovaný **p o v i n e n zaplatit** žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **14.724,-Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou v zákonné lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, ze dne 1. 2. 2008, zn. 179/DS/08/8578/Zat, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem, odboru dopravy (dále jen „prvostupňový

správní orgán“), ze dne 19. 11. 2007, č.j. MM/OD/SÚ/32536/2007/ChalL, ev.č. 164397/2007, jímž byla žalobkyni uložena pořádková pokuta ve výši 10.000,-Kč pro neuposlechnutí jeho výzvy, kterou byla žalobkyně opakovaně vyzvána k odstranění dopravního značení a zařízení omezujícího přístup na komunikaci umístěné na parcele č. 1620/20 k.ú. Krásné Březno. Současně se žalobkyně domáhala i zrušení uvedeného prvostupňového rozhodnutí a vedle toho, aby bylo žalovanému uloženo nahradit jí náklady za soudní řízení.

V žalobě namítla, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vychází z nesprávného právního posouzení věci v tom smyslu, že předmětná účelová komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Z tohoto nesprávného právního posouzení pak odvozují, že prvostupňový správní orgán měl jako silniční správní úřad dle ust. § 41 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), pravomoc a příslušnost vykonávat státní dozor na předmětné komunikaci jako veřejně přístupné účelové komunikaci a v rámci výkonu státního dozoru uložit žalobkyni pořádkovou pokutu dle ust. § 42 zákona o pozemních komunikacích, když podle názoru obou správních orgánů omezovala přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Oba správní orgány zastávají stanovisko, že žalobkyně jako vlastník pozemku, na němž se nachází předmětná účelová komunikace, není oprávněn jakkoli omezovat přístup na předmětnou účelovou komunikaci, jelikož ta je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Žalobkyně může dosáhnout omezení přístupu na předmětnou účelovou komunikaci dle názoru obou správních orgánů pouze postupem dle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož může příslušný silniční správní úřad, na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie ČR upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.

Žalobkyně s tímto právním názorem žalovaného a silničního správního úřadu nesouhlasí, neboť předmětná komunikace byla na pozemkové parcele č. 1620/20 zřízena předchozím vlastníkem předmětného pozemku, a to společností R.T.I., a.s., v rámci jím realizované stavby: „Prodejní autoservis FIAT, Ústí nad Labem“, která byla zkolaudována rozhodnutím ze dne 6. 11. 1997, zn. SO/S/1307-2/97/R. V této souvislosti žalobkyně zmínila, že předmětná komunikace byla zřízena předchozím vlastníkem jako komunikace výlučně v rámci nemovitostí, které byly jejím vlastnictvím, a dále že v době zřízení sloužila předmětná komunikace výlučně pro potřeby jediného vlastníka nemovitostí, který ji zřídil, tedy společnosti R.T.I., a.s. Z tohoto důvodu je žalobkyně přesvědčena, že dotyčná komunikace nemohla být účelovou komunikací dle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nelze totiž dovodit, že pokud vlastník nemovitosti vybuduje výlučně v rámci nemovitostí v jeho vlastnictví a pro jeho potřeby komunikaci, tak na základě tohoto a bez dalšího má kdokoli přístup na takové nemovitosti ve vlastnictví takového vlastníka.

Dále žalobkyně uvedla, že společnost R.T.I., a.s. převedla vlastnické právo k části nemovitostí na společnost S & W Automobily, s.r.o., se sídlem v Jenišově, ul. Daimlerova č.p. 202, na základě kupní smlouvy o zřízení práva věcného břemene uzavřené dne 22. 10. 1999, kdy předchozí vlastník nemovitostí na základě této smlouvy zřídil právě věcné břemeno odpovídající právu chůze a jízdy, tedy právo užívání předmětné komunikace, a to výlučně pro potřeby společnosti S & W Automobily, s.r.o., jako oprávněného z věcného břemene tak, aby uvedená společnost měla přes komunikaci na pozemkové parcele č. 1620/20 přístup na

pozemní komunikaci – silnici. Předmětné věcné břemeno je zapsáno na LV č. 681 v katastru nemovitostí.

Ze shora uvedeného pak žalobkyně dovozuje, že předmětná komunikace na pozemkové parcele č. 1620/20 není veřejně přístupnou komunikací, resp. nikdy nebyla zřízena jako veřejně přístupná účelová komunikace, ani nebyla věnována veřejnému užívání. Za veřejně přístupné účelové komunikace nelze považovat cesty, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným z věcného břemene, případně z jiného práva. U těchto cest není možné dovodit vznik obecného užívání opírající se o souhlas vlastníka pozemku, který je povinen trpět jeho užívání jen určitými osobami. Jelikož předmětná komunikace na pozemkové parcele č. 1620/20 není veřejně přístupnou komunikací, nebyla dána pravomoc a příslušnost správního orgánu jako silničního správního úřadu vykonávat státní dozor na předmětné komunikaci dle ust. § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jelikož ta je dána pouze v případě veřejně přístupných účelových komunikací. Prvostupňový správní orgán nebyl proto ani oprávněn uložit žalobkyni pořádkovou pokutu dle ust. § 42 zákona o pozemních komunikacích za nedodržení pokynu k odstranění omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Dále žalobkyně namítla, že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal se skutečností, že předmětný pozemek, na němž se nachází předmětná komunikace, je zatížen právem odpovídajícím právu věcného břemene chůze a jízdy, které umožňuje výlučně společnosti S & W Automobily, s.r.o., její užívání. Žalobkyně přitom nesouhlasí s názorem žalovaného, že projev vůle účastníka řízení (stejně jako projev vlastníka) ve smyslu souhlasu s veřejným užíváním spočíval v umožnění využití této komunikace veřejností, a to nejen společností S & W Automobily, s.r.o., ale i jejími zákazníky, dodavateli apod.

Vedle toho žalobkyně namítla, že ve správním řízení označila rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby a rozhodnutí o kolaudaci, v jejímž rámci byla zřízena předmětná komunikace. Žalovaný si tedy mohl snadno opatřit označená rozhodnutí, neboť je vydal stejný prvostupňový správní orgán, byť jiný odbor.

Žalovaný i prvostupňový správní orgán dle názoru žalobkyně postupovali v rozporu se zásadou uvedenou v ust. § 3, § 2 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které stanovují, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí prvostupňového správního orgánu o uložení pořádkové pokuty dle ust. § 42 zákona o pozemkových komunikacích je dle žalobkyně nezákonné, neboť k tomu žádný správní orgán neměl pravomoc a příslušnost, jelikož předmětná komunikace na pozemkové parcele č. 1620/20 není veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Žalovaný k výzvě soudu předložil příslušný správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost.

K věci uvedl, že předmětná účelová komunikace nacházející se na pozemkové parcele č. 1620/20 v k.ú. Krásné Březno naplňuje znaky uvedené v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která slouží ke spojení

jednotlivých nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Prvostupňový správní orgán, jakožto příslušný silniční správní úřad, vedl správní řízení dle ust. § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, přičemž v rámci výkonu státního dozoru na veřejně přístupných účelových komunikacích vyzval žalobkyni, jakožto vlastníka této komunikace, k odstranění nepovoleného omezení přístupu spočívajícího v umístění dopravního značení a dopravního zařízení na přístupné účelové komunikaci. Následně pak na základě neuposlechnutí výzvy státního dozoru rozhodl dle ust. § 42 odst. 1 cit. zákona o uložení pořádkové pokuty.

Dále žalovaný uvedl, že v žádném případě nerozporuje možnou skutečnost, že předmětná komunikace byla zřízena v rámci stavby realizované předchozím vlastníkem, tedy společností R.T.I., a.s., jak uvedla žalobkyně, a to v době jejího zřízení výlučně pro potřeby tohoto vlastníka. Skutečnost, že vlastník zřizoval komunikaci pro potřeby svoje, svých zákazníků a dodavatelů, je však právně významná jen potud, že se z ní jeví jeho vůle, aby pozemek byl užíván jako pozemní komunikace. Případné vymezení okruhu jejich uživatelů vlastníkem je právně nevýznamné, nejde-li o případ uvedený v ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Vedle toho žalovaný poukázal na to, že žalobkyně v průběhu řízení nepopírala, že na pozemku p.č. 1620/20 se nachází účelová komunikace. Pokud ovšem namítá, že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, nepřímou tvrdí, že se jedná o účelovou komunikaci veřejně přístupnou. Pro posouzení, zda se jedná o veřejně přístupnou či neveřejně přístupnou účelovou komunikaci, je zcela irelevantní, zda k této komunikaci bylo zřízeno věcné břemeno chůze a jízdy pro určité subjekty, neboť pro posouzení veřejné přístupnosti je rozhodující, jak ze zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že účelovou komunikací neveřejně přístupnou je pouze komunikace, která se nachází v uzavřeném objektu či prostoru. „Uzavřenost“ musí být zřejmá, a to jak faktická (např. oplocení, zeď), tak jen právní (tabule). Dle žalovaného v době zahájení řízení prvostupňovým správním orgánem nebyla uzavřenost areálu ve výše uvedeném smyslu zřejmá ani žádným faktickým způsobem prokázána.

Rovněž tak žalovaný poznamenal, že vztah vlastníka komunikace s jejími uživateli není vztahem občanskoprávním, ale je upraven zákonem o pozemních komunikacích. To znamená, že vlastník takové komunikace je povinen umožnit její obecné užívání, má však právo na ochranu svého vlastnictví na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu. Žalovaný v této souvislosti pak zdůraznil, že pokud je tato účelová komunikace přístupná vozidlům, platí na ní pravidla provozu na pozemních komunikacích, a to zásadně bez rozlišení, zda se jedná o veřejně či neveřejně přístupnou účelovou komunikaci. Jakákoliv úprava či omezení veřejného přístupu ze strany vlastníka komunikace je možná na základě souhlasu příslušného silničního správního úřadu a po předchozím písemném stanovisku Policie ČR.

A v závěru svého vyjádření žalovaný poukázal na to, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku. Jestliže vlastník s jejím zřízením souhlasil, byť jen konkludentně (areál neoplotil, neumístil tabuli apod.), jsou jeho 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. Dle žalovaného stav věci byl řádně zjištěn, a proto neměl žádný důvod pro vyžadování si správních rozhodnutí, jak namítala žalobkyně. Tvrzení žalobkyně, že komunikace byla původně budována jako neveřejně přístupná, není v tomto případě relevantní, neboť pokud došlo k věnování veřejnému užívání původním vlastníkem či jeho prvním nástupcem, a to konkludentně, stala se veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Při ústním jednání soudu uskutečněném dne 15. 7. 2009 právní zástupce žalobkyně setrval na jednotlivých žalobních námitkách, které podrobně rozvedl.

Pověřený pracovník žalovaného při tomtéž ústním jednání odkázal na písemné vyjádření k podané žalobě a na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí prvního dílu hlavy druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanoveních § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud z úřední povinnosti podle § 76 odst. 2 s. ř. s. přihlídnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají jeho nicotnost. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Na tomto místě soud považuje za potřebné zmínit, že v předmětné věci již jednou rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 15. 7. 2009, č.j. 15 Ca 84/2008 - 36, kterým žalobu pro nedůvodnost zamítl a současně žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Krajský soud v odůvodnění právě citovaného zamítavého rozsudku uvedl, že působnost prvostupňového správního orgánu jakožto silničního správního úřadu nelze chápat úzce tak, že je dána pouze tam, vyjde-li v konečném důsledku najevo, že se jedná o komunikaci veřejně přístupnou. Správní orgán nemůže v případě pochybností o charakteru účelové komunikace vést dokazování a následně, posoudí-li komunikaci jako neveřejnou, dospět k závěru, že nemá ve věci pravomoc rozhodnout. Krajský soud dodal, že i kdyby žalovaný posoudil otázku charakteru komunikace nesprávně, tato vada by způsobila pouze nezákonnost, nikoli nicotnost rozhodnutí z nedostatku pravomoci, přičemž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128. Dále krajský soud vyslovil, že pravomoc silničního správního úřadu dle ust. § 29 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace s tím, že tento názor dopadá i na projednávanou věc, a proto neshledal dotýcnou žalobu důvodnou.

Nejvyšší správní soud se však ve svém rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, vydaném ke kasační stížnosti žalobkyně, s některými shora předestřenými závěry krajského soudu neztotožnil, což bylo i důvodem pro zrušení výše zmíněného rozsudku krajského soudu ze dne 15. 7. 2009, č.j. 15 Ca 84/2008 - 36. Nejvyšší správní soud sice ve shodě s názorem krajského soudu vyslovil, že působnost obecního úřadu jakožto silničního správního úřadu „ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací“ podle ust. § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích v sobě zahrnuje i pravomoc tohoto silničního správního úřadu v pochybnostech posoudit, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, ovšem vyvstane-li otázka charakteru účelové komunikace v řízení o návrhu na odstranění pevné překážky z této komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne. Ani případný závěr silničního správního úřadu o tom, že jde o neveřejnou účelovou komunikaci, nezabavuje silniční správní úřad pravomoci a tudíž ani povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé, jež může být ostatně předmětem dalšího přezkumu. I kdyby snad prvostupňový správní orgán

posoudil otázku charakteru účelové komunikace nesprávně, šlo by o vadu způsobující jen nezákonnost jeho rozhodnutí a nikoli jeho nicotnost z důvodu nedostatku pravomoci, což již bylo shodně vysloveno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, který je publikován ve Sbírce NSS pod č. 1486/2008 a také na www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud proto v tomto směru shodně jako krajský soud uzavřel, že prvostupňový správní orgán nepřekročil při stanovování pokuty žalobkyni meze své působnosti a pravomoci.

Oproti krajskému soudu však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitka žalobkyně, že v řízení před žalovanými správními orgány obou stupňů byly vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, je důvodná, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu krajský soud, který ve věci prvotně rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit. K tomu Nejvyšší správní soud ještě poznamenal, že opodstatněnost námitky je dílem způsobena též tím, že krajský soud zaujal v této věci nesprávný právní názor co do výkladu relevantních právních předpisů.

Dle Nejvyššího správního soudu ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, 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. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenal, že výkladem ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se v minulosti opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud, který v nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9) mj. konstatoval, že 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 (například 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 ust. čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

S ohledem na právě uvedené pak Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud existuje v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ust. § 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. Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno

pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce, přičemž souhlas vlastníka nemusí být projeven výslovně, neboť obvykle půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací, jak bylo již konstатовáno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 *in fine* zákona o pozemních komunikacích).

Na tomto místě krajský soud podotýká, že v novém soudním řízení správním je zdejší krajský soud podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán shora uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu obsaženým v jeho zrušujícím rozsudku ze dne 22. 12. 2009.

Proto krajskému soudu v dalším řízení nezbylo nic jiného než v intencích dotyčného rozsudku Nejvyššího správního soudu vyslovit, že správní orgán byl povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předpokladem takového jednoznačného závěru přitom musí být jednak to, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva, a jednak to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu. Vznik obecného užívání totiž nelze bez dalšího dovodit ani u cest, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným z věcného břemene nebo z obligace. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, totiž svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. Správní orgány obou stupňů nijak neprokázaly, že v případě předmětné komunikace lze hovořit o věnování nebo o konkludentním určení veřejnému užívání. Je tomu tak přesto, že žalobkyně opakovaně namítala, že komunikace po svém zřízení sloužila výlučně potřebě původního vlastníka, společnosti R.T.I., a.s., přičemž když v souvislosti s koupí sousedního areálu společností S & W Automobily, s.r.o., této společnosti vznikla komunikační potřeba předmětné komunikace, bylo již v rámci kupní smlouvy mezi společnostmi R.T.I., a.s., a S & W Automobily, s.r.o., užívání předmětné komunikace upraveno soukromoprávním institutem věcného břemene. V intencích výše citovaného zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009 proto krajský soud v dalším řízení uvádí, že uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene je pro posouzení charakteru pozemní komunikace právně významné, neboť z uzavření této smlouvy lze obvykle vyvozovat chybějící vůli vlastníka předmětné komunikace určit ji veřejnému užívání. A právě vůle vlastníka komunikaci určit či věnovat veřejnému užívání je rozhodná pro splnění znaku veřejně přístupné komunikace.

V návaznosti na shora předestřené názory obsažené ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009 krajský soud pro přehlednost shrnuje, že

pokud vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace již jednou vyslovil souhlas, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace přitom nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce, přičemž souhlas vlastníka nemusí být projevem výslovně, neboť obvykle půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít. Na tomto místě krajský soud považuje za nutné ještě zdůraznit, že v případě následného nesouhlasu vlastníka komunikace s jejím statusem jakožto veřejně přístupné účelové komunikace však nestačuje pouhý nesouhlasný projev vůle vlastníka, nýbrž je nutno z jeho strany iniciovat zahájení správního řízení o úpravě či omezení veřejného přístupu na tuto komunikaci ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Dále krajský soud uvádí, že správní orgán nesprávně interpretoval ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, pokud dovodil, že veřejně přístupná účelová komunikace je každá komunikace, která nesplňuje znaky komunikace podle ust. § 7 odst. 2 téhož zákona a tedy není uzavřeným prostorem nebo objektem s tím, že uzavřeným prostorem nebo objektem je pak dle tohoto právního názoru jen takový prostor nebo objekt, který je buď oplocen anebo označen cedulí se zákazem vstupu. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace totiž nelze bez dalšího vyvodit z toho, že žalobkyně či její právní předchůdce účelovou komunikaci fyzicky neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu, neboť by šlo o nepřipustně extenzivní výklad ust. § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích. Pokud snad komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí. Teprve pokud by snad komunikace byla užívána třetími osobami, aniž by vlastník pozemku svůj nesouhlas s tímto projevil např. označením cedulí se zákazem vstupu, bylo by možno hovořit o jeho konkludentním souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace. Veřejná přístupnost účelové komunikace ještě sama o sobě nečiní komunikaci veřejnou. Podstatné pro určení veřejné přístupnosti je v daném případě to, zda je účelová komunikace vskutku třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků.

Vázán názory obsaženými ve shora citovaném zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009 dále krajský soud uvádí, že žalobkyně důvodně namítala, že žalovaný spolu s prvostupňovým správním orgánem pochybili, pokud neprovedli důkaz stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím na předmětnou účelovou komunikaci, ačkoliv žalobkyně s těmito rozhodnutími nedisponovala, ovšem označila je ve svých podáních číslem jednacím. Žalovaná strana byla povinna navržený důkaz stavebním povolením nebo kolaudačním rozhodnutím provést nebo srozumitelně vysvětlit, proč provedení takového důkazu není třeba. Skutečnost, že žalobkyně sama zmiňovaná rozhodnutí nepředložila, bez dalšího neznamená, že žalovaná strana nebyla povinna důkaz těmito rozhodnutími provést, obzvláště když původcem těchto rozhodnutí má být dle žalobkyně tentýž správní orgán. Je přitom skutečností, že pokud snad žalobkyní bylo akceptováno veřejné užití komunikace na jejím pozemku, nemohlo by na tom nic změnit ani původní odlišné určení účelu komunikace

ve stavebním povolení nebo kolaudačním rozhodnutí. Pokud snad však již v původních rozhodnutích byla komunikace určena k veřejnému užití, může to mít pro posuzovanou věc zásadní význam.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti tedy krajskému soudu respektujíc výše předestřený názor Nejvyššího správního soudu na daný případ nezbylo nic jiného než shledat žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalovaného včetně prvostupňového rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve výroku rozsudku ad I. zrušil, neboť skutková podstata, z níž žalovaná strana při svém rozhodování vycházela, nemá dosud oporu ve správním spise. Zároveň krajský soud v souladu s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o tom, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným. V dalším správním řízení bude zapotřebí, aby se správní orgány obou stupňů vypořádaly se základní námitkou žalobkyně, podle které ona sama ani její právní předchůdce nikdy nedali souhlas s veřejným užíváním svých pozemků. V dalším správním řízení přitom v první řadě bude věcí žalované strany vyslovit se k otázce veřejné přístupnosti účelové komunikace, ovšem se zřetelem na náležitou interpretaci ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích, jak ji podal Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 22. 12. 2009.

Na tomto místě soud poznamenává, že o předmětné žalobě v tomto dalším řízení rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobkyně ani žalovaný s tímto postupem nevyjádřili do dvou týdnů od doručení soudní výzvy svůj nesouhlas s takovým projednáním věci, a proto soud vycházel z toho, že souhlas udělili, když byli o uvedeném následku ve výzvě výslovně poučeni. Navíc možnost soudu v dalším řízení rozhodnout ve věci bez jednání byla dána i aplikací ust. § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Výrok rozsudku ad II. o náhradě nákladů řízení má pak oporu v ust. § 60 odst. 1 věty první a ust. § 110 odst. 2 s.ř.s., neboť žalobkyně měla ve věci konečný úspěch, když pro rozhodování o nákladech řízení je podstatný celkový úspěch ve věci, a nikoliv v některém jejím stádiu. Krajský soud proto uložil žalovanému zaplatit jí do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti proti již zmiňovanému předchozímu rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 7. 2009 ve výši 14.724,-Kč. Tato částka se skládá z částky 2.000,-Kč za zaplacený soudní poplatek; z částky 6.300,-Kč za tři úkony právní služby právního zástupce žalobkyně Mgr. Leoše Janoucha v původním řízení před krajským soudem po 2.100,-Kč podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb ve znění po 1. 9. 2006 Sb. [převzetí a příprava zastoupení - § 11 odst. 1 písm. a), podání žaloby - § 11 odst. 1 písm. d), účast při jednání soudu dne 15. 7. 2009 - § 11 odst. 1 písm. g)]; z částky 900,-Kč za tři s tím související režijní paušály po 300,-Kč v původním řízení před krajským soudem podle ust. § 13 odst. 1, odst. 3 vyhl. Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. ve znění po 1. 9. 2006; z částky 1.003,-Kč za cestovné k jednání krajského soudu dne 15. 7. 2009; z částky 2.100,-Kč za jeden úkon právní služby téhož právního zástupce žalobkyně v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem po 2.100,-Kč podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. ve znění po 1. 9. 2006 [podání kasační stížnosti - § 11 odst. 1 písm. k)]; z částky 300,-Kč za jeden s tím související režijní paušál po 300,-Kč v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem podle ust. § 13 odst. 1, odst. 3 vyhl. Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. ve znění po 1. 9. 2006 a z částky 2.121,-Kč představující 20% DPH, kterou byl advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z odměny za zastupování a náhrad, jež

byly vyjmenovány. V novém řízení před krajským soudem právní zástupce žalobkyně již ve věci neučinil žádný úkon, a proto mu za toto stádium řízení náhrada nákladů řízení nepřísluší.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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 Ústí nad Labem dne 18. ledna 2012

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová