



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudkyň JUDr. Jarmily Ďáskové a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D., v právní věci žalobce **O. B.**, zastoupeným JUDr. Ivanem Werlem, advokátem se sídlem Vrchovická 74/2, Velké Meziříčí, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, odboru dopravy**, se sídlem Brno, Žerotínovo náměstí 3/5, za účasti **Ludmily Smutné a Antonína Smutného**, obou bytem Brno – Komín, Ulrychova 858/26, obou zast. JUDr. Blankou Hostinskou, advokátkou se sídlem Brno, Husova 16, o žalobě proti rozhodnutím správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou včas podanou u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28.7.2010, č.j. JMK 106620/2010 a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě uvedl, že argumentace žalovaného není správná, pokud dovodil, že se v dané věci jedná o neveřejně přístupnou účelovou komunikaci i pokud argumentuje tím, že má žalobce zajištěn příjezd ke své nemovitosti jinak. Odkázal na rozhodnutí Ústavního

soudu ve věci sp.zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9.1.2008 s tím, že závěry tohoto nálezu svědčí ve prospěch argumentace žalobce, jsou plně aplikovatelná na daný případ a měla by být zohledněna i v probíhajícím řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby, když odmítl námitky žalobce a zdůraznil, že sporná účelová komunikace se nachází v uzavřeném oploceném prostoru, slouží potřebě vlastníka uzavřeného prostoru a nemůže být přístupná veřejně. Žalobce má navíc zajištěn přístup k nemovitosti prostřednictvím veřejně přístupné účelové komunikace, navíc existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby přes sporný pozemek v řízení žalobce neprokázal.

Osoby zúčastněné na řízení ve svém podání uvedly, že rozhodnutí bylo vydáno po správném zjištění skutkového stavu, po provedení výpovědí žalobce a jejich, rovněž bylo provedeno šetření na místě samém. Žalobce má zajištěn příjezd ke své nemovitosti veřejně přístupnou účelovou komunikací, která je v dobrém stavu a žalobce také tuto komunikaci téměř denně využívá. Sporná neveřejně přístupná účelová komunikace vede přes jejich pozemky, přičemž nikdy nikomu neudělili souhlas s průjezdem přes jejich pozemky, statut veřejné komunikace by pro ně znamenal značné a nedůvodné omezení jejich vlastnického práva. Pokud žalobce odkazuje na nález Ústavního soudu ve věci sp.zn. II. ÚS 268/06, pak citovaný nález svědčí právě ve prospěch napadeného rozhodnutí.

Poté Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí, vázán rozsahem a důvody, které žalobce uplatnil v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Žaloba není důvodná.

Žalobou je napadeno deklaratorní rozhodnutí žalovaného ze dne 28.7.2010, č.j. JMK 106620/2010, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Kuřimská Nová Ves, silničního správního úřadu ze dne 14.12.2009, č.j. 1/2009OU, sp.zn. 001/2009, kterým silniční správní úřad deklaroval s odkazem na ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění, že na pozemcích p.č. 1/1, 1/5 k.ú. Prosatín se nachází účelová komunikace v uzavřeném objektu, jedná se o neveřejnou účelovou komunikaci v režimu ustanovení § 7 odst. 2 citovaného zákona, která se nachází na soukromém oploceném pozemku ve vlastnictví manželů Smutných.

Při posuzování námitek žalobce vycházel soud z konstantní judikatury správních soudů vztahujících se k šetřené problematice, zejména rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.6.2008, č.j. 6 As 80/2006-105 a ve shodě se závěry zde uvedenými k námitkám žalobce uvádí toto:

Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, 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 nebo lesních pozemků. Výkladem zmíněného ustanovení se v minulosti opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud tak i Ústavní soud, např. v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, s jehož závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a ve kterém Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě

nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Absentuje-li některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva, jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Jinak řečeno, existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Přesně tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však 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. Obecně k takovým závěrům dospěla též dosavadní judikatura obecných soudů, a to jak ve své větvi civilistické (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000), tak i správní, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 20/2003, podle kterého „pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznat za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen, a dále především z toho, že užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby (Boh. A 10017/32). Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace.“). Ústavní soud souhlasí s názorem Nejvyššího správního soudu inspirovaným prvorepublikovou judikaturou, že vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého vlastnického práva a sluší tedy ustanovení jeho vykládat restriktivně a nikoliv extenzivně...“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251) a vedle nezbytné komunikační potřeby stanovily v judikatuře též podmínku dlouhodobého užívání pozemku, jakožto veřejné komunikace („Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastnickým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou“, srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož „okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou.“ (Boh. A 10130/32). Podobně jako současný zákon o pozemních komunikacích, rovněž tehdejší právní úprava podmínku nutné komunikační potřeby výslovně neupravovala a byla toliko dovozena dobovou judikaturou jako nezbytný prostředek k ochraně vlastnického práva („Pokud jde o trvalé ukojení nutné potřeby komunikační, namítá stížnost, že zákon takovýto požadavek nikde nestanoví, uvádějíc, že toliko při vyvlastnění pozemku ke stavbě veřejné cesty záleží na tom, zdali jde o cestu nutnou, kdežto při prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou

stačí již dlouhodobé obecní užívání pozemku jako cesty veřejné. Tento názor stížnosti odporuje však právnímu názoru důsledně zastávanému nejen bývalým správním soudem ..., nýbrž i tímto tribunálem, neboť podle této judikatury jest ukojení nutné potřeby komunikační jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou.“, Boh A 10017/32). V nyní posuzovaném případě dovodily obecné soudy, že sporný pozemek představuje veřejně přístupnou účelovou komunikaci, přičemž dospěly k závěru, že souhlas s takovým omezením vlastnického práva byl ze strany stěžovatelů dán, resp. toto omezení na ně přešlo z předchozího vlastníka, jímž bylo hlavní město Praha, a rovněž že tento pozemek byl jako veřejný užíván dlouhodobě. Ústavní soud je toho názoru, že tímto závěrem obecné soudy porušily ochranu vlastnického práva stěžovatelek garantovanou čl. 11 odst. 1 Listiny, a to z následujících důvodů. Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k přechodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hl. města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlédnout k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Podle Ústavního soudu je proto porušením vlastnického práva, pokud obecné soudy jejich souhlas bez dalšího presumovaly. Z důkazů provedených před obecnými soudy pak rovněž vyplynulo, že původní stěžovatelky souhlas s veřejným přístupem na pozemek nevyjádřily po nabytí vlastnického práva ani konkludentně. Naopak aktivita stěžovatelek stran odvrácení důsledků kolaudačního rozhodnutí, dohoda uzavřená s provozovatelem restaurace, v níž bylo dohodnuto placení finanční kompenzace, a konečně i samotná žaloba svědčí o tom, že stěžovatelky nebyly s omezením svého vlastnického práva srozuměny. Obecné soudy pak založily porušení vlastnického práva též tím, že se vůbec nezabývaly otázkou, zda je v daném případě splněna shora uvedená podmínka komunikační nezbytnosti. Jak již uvedeno, omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejné komunikace nelze konstruovat pouze na základě zjištění, že tento pozemek veřejnost dlouhodobě užívá ke zkrácení cesty mezi ulicemi C. a K., jak zaznělo v odůvodnění rozsudku odvolacího soudu. Fakt, že daný pozemek zkracuje a usnadňuje pohyb v městské aglomeraci, není sám o sobě dostatečným důvodem pro tak citelné omezení vlastnického práva. Ostatně v tomto směru je celá argumentace obecných soudů zavádějící, pokud titul k užívání pozemku vedlejším účastníkem odůvodnily „veřejným charakterem“ pozemku, resp. skutečností, že pozemek je tak jako tak využíván neomezeným okruhem uživatelů. Jak vyplývá z definice účelových komunikací, jejich primárním účelem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem tam, kde neexistuje jiná alternativa přístupu („slouží pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi“) a kde tento přístup zjevně není „upraven“ soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem). Pouze v takto úzkém rozsahu „potřeb vlastníků nemovitostí“, kteří nemají jiný alternativní přístup ke svým nemovitostem, je totiž možné spatřovat prosazení veřejného zájmu. Jinak řečeno, existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by tudíž neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes pozemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, který je případně upravitelný soukromoprávními instituty, nikoli však institutem veřejného práva. Teprve sekundárně, v

případě, že je splněna podmínka komunikační nezbytnosti pro potřeby vlastníků nemovitostí, je založeno i „právo“ vstupu třetím subjektům, tedy neomezenému okruhu osob (veřejnosti). Jinak řečeno, v daném případě nelze přístup vedlejšího účastníka, resp. provozovatele vinárny a zákazníků vinárny na pozemek stěžovatelů konstruovat na základě tvrzení, že tento pozemek je tak jako tak veřejně přístupný, nýbrž zcela naopak bylo třeba nejprve zkoumat, zda je dána nezbytnost přístupu k nemovitosti právě v případě vedlejšího účastníka.

Shora popsané závěry jak nálezu Ústavního soudu, které zcela akceptoval Nejvyšší správní soud v jím projednávaném případě a které lze jednoznačně vztáhnout i na danou věc projednávanou zdejším soudem, svědčí o tom, že podmínkou jednoznačného závěru, že se na určitých pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musí být prokázání toho, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva a že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu a kde tento přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem). Pro projednávanou věc je podstatné, že stav věci byl zjištěn v úplnosti, včetně místního šetření, vlastníci předmětné nemovitosti (osoby zúčastněné na řízení) se jednoznačně vyjádřili tak, že nemovitosti nabyli bez jakýchkoli omezení svých vlastnických práv, sami souhlas k veřejnému užívání nikdy neudělili a nebyl udělen ani jejich právními předchůdci, když pozemky do vlastnictví nabyly bez jakéhokoli omezení svých vlastnických práv. V řízení bylo rovněž objektivně prokázáno, že žalobce má zajištěn přístup ke své nemovitosti veřejně přístupnou účelovou komunikací, kterou také užívá. Tvrdí-li žalobce opak, je takové jeho tvrzení v rozporu se zjištěným skutečným stavem věci.

Za tohoto stavu věci soud rozhodl tak, že v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá, úspěšnému žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho jinak běžné administrativní činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 věta první s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě je z obsahu spisu zřejmé, že osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost neuložil, z tohoto důvodu bylo rozhodnuto tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává v příslušném počtu vyhotovení u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Brno, Moravské náměstí 6. 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). Případně-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 ustanovení § 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.

Krajský soud v Brně dne 11. ledna 2012

Za správnost vyhotovení:
Kristýna Pejčochová

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu