



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 **žalobkyně: M.R., zastoupené JUDr. Libuší Vackovou, advokátkou se sídlem Komenského 166/9, 360 07 Karlovy Vary**, proti **žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, 360 20 Karlovy Vary, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: E.K., zastoupené JUDr. Alicí Zachariášovou, advokátkou se sídlem Krymská 5, 360 01 Karlovy Vary**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne **12.2.2010 č.j. 4062/DS/09-2**,

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 12.2.2010 č.j. 4062/DS/09-2 a rozhodnutí Městského úřadu Toužim, stavebního úřadu, ze dne 23.11.2009 sp.zn. Výst/493/2009 č.j. Výst/Z/2135/09 se z r u š u j í a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému .**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 7.760,- Kč, a to k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Libuše Vackové do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku .**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení .**

O d ů v o d n ě n í

Žalobou doručenou Krajskému soudu v Plzni dne 14.4.2010 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 12.2.2010 č.j. 4062/DS/09-2 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Toužim, stavebního úřadu (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*silniční správní úřad*“), ze dne 23.11.2009 sp.zn. Výst/493/2009 č.j. Výst/Z/2135/09 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým bylo rozhodnuto o tom, že „*pozemní komunikace na pozemku parc. č. 44/1 v kat.území Radyně je veřejně přístupnou účelovou komunikací od 50. let minulého století do dnešního dne*“.

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

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

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

Žalobkyně se cítila být napadeným rozhodnutím protiprávně omezena ve vlastnických právech a výrok napadeného rozhodnutí považovala za nezákonný s tím, že je v rozporu s Listinou základních práv a svobod. Součástí obsahu vlastnického práva je moci věc nerušeně užívat a požívat její plody, což v případě nemovitého majetku znamená, že pouze sám vlastník rozhoduje o tom, komu poskytne oprávnění na soukromý pozemek vstupovat a užívat jej.

Žalobkyně připomněla, že již v odvolání uvedla (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004 sp.zn. 5As 20/2003), že pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznat za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady – jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl určen k obecnému užívání, a dále především z toho důvodu, že slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. Shodně pak v rozsudku ve věci vedené pod sp.zn. 22 Cdo 2591/2002 se Nejvyšší soud dovolává stále užívaného rozhodnutí ze dne 1.2.1938 sp.zn. Rv 421/37 publikovaného v ASPI pod č. 8514 (JUD), ve kterém se rovněž uvádí, že prohlášení účelové komunikace za veřejně přístupovou cestu je možné při splnění dvou podmínek, tj. užívání od nepaměti a existence naléhavé komunikační potřeby.

Žalobkyně namítala, že žalovaný své rozhodnutí odůvodnil tím, že pozemní komunikace č. 44/1 je veřejně přístupnou účelovou cestou, že je užívána od padesátých let minulého století. V té době byl vlastníkem této komunikace, jakož i dalších sousedících objektů, jeden vlastník, a to státní statek, takže užíval nemovitost jemu vlastnický náležející. Otázkou naléhavé komunikační potřeby k nemovitostem paní E.K., která o prohlášení pozemku č. 44/1 za veřejně přístupnou komunikaci požádala, se žalovaný nezabýval, i když

žalobkyně požádala o místní šetření směřující ke zjištění, že paní K. má přístup ke svým nemovitostem přes své pozemky.

Žalobkyně dále konstatovala, že pozemek č. 44/1 v k.ú. Radyně získala od Pozemkového fondu ČR výměnou za její pozemky v roce 2001. Důvodem výměny byl fakt, že žalobkyně zamýšlela na pozemku, který těsně sousedí s jejím domem, vysadit stromy, oplocit jej a užívat jako sad, což jí bylo v důsledku výše uvedeného rozhodnutí znemožněno. Při výměně byla upozorněna na to, že pozemek je zatížen věcným břemenem pro Vodárny a kanalizace, protože na pozemku se nachází ochranné pásmo vodovodu a k vodovodnímu řádu je zachován přístup pro opravy a údržbu. Tuto skutečnost žalobkyně akceptovala. O tom, že by šlo o veřejně přístupovou komunikaci, se nikdo ze zúčastněných stran výměny nezmínil. Za pozemek č. 44/1 o výměře 0,285 ha žalobkyně předala Pozemkovému fondu 0,7394 ha orné půdy. Z pozemku platí daň a udržuje ho.

Žalovaný správní orgán se k žalobě vyslovil podáním ze dne 16.7.2010, přičemž argumentačně vycházel z obsahu napadeného rozhodnutí.

Ze **správního spisu** se k věci podává následující. Dne 4.5.2009 podala E.K. žádost Městskému úřadu v Toužimi (zaevidováno pod č.j. 493) o „rozhodnutí, zda cesta, která vede z hlavní komunikace v obci Radyně přes pozemek č. 44/1 k zemědělské hospodářské budově a zastavěné ploše č. 32/3 je účelovou komunikací“ a dále „zda cesta, která vede od spodní části hospodářské budovy č. 32/3 k pozemku č. 47/1, 49/1 a dalších pozemků je účelovou komunikací“.

Prvoinstanční správní orgán nařídil přípisem ze dne 27.5.2009 č.j. Výst/Z/623/2009 ústní jednání spojené s ohledáním na místě na 12.6.2009. O ústním jednání ve věci účelové komunikace na pozemku parc. č. 44/1 v k.ú. Radyně byl sepsán protokol ze dne 12.6.2009 (dále též jen „*Protokol*“), v němž bylo mj. konstatováno, že komunikace je částečně zpevněna kamenivem, její šíře je přibližně 2 až 2,5 m a vede podél pozemku parc. č. 32/1 k hranici pozemku parc. č. 32/3 a pokračuje severozápadním směrem při hranici s pozemkem parc. č. 47/3. Dále zde bylo konstatováno, že dle sdělených informací komunikace na pozemku parc. č. 44/1 vznikla zhruba v 50. letech minulého století. Až do ukončení činnosti ji využíval především Státní statek Toužim pro příjezd k hospodářskému objektu na pozemku parc. č. 32/3. Po převodu vlastnických práv uvedeného objektu na E.K. ji začala využívat ona.

Žalobkyně do Protokolu uvedla, že cestu na svém pozemku dále nechce s tím, že není (cesta) zapsána v katastru nemovitostí a pozemek nemůže užívat, jak by chtěla. Daň z nemovitosti platí za celý pozemek, i za plochu zabranou cestou, a sousedka (E. K.) má možnost do své stodoly jezdit přes svůj pozemek.

Zástupce E. K. do Protokolu uvedl, že komunikace na pozemku parc. č. 44/1 je tzv. od nepaměti a slouží nejen pro E. K., ale i pro vlastníka objektu na pozemku parc. č. 32/1 a další osoby. Komunikace je rovněž nezbytná pro příjezd rozměrné zemědělské techniky a v případě potřeby i hasičských vozidel.

Dne 15.7.2009 vydal prvoinstanční správní orgán pod č.j. Výst/Z/493/2009 rozhodnutí, kterým konstatoval, že „*pozemní komunikace na pozemku parc.č. 44/1 v kat.území Radyně je veřejně přístupnou účelovou komunikací od 50. let minulého století do dnešního dne*“. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala a žalovaný rozhodnutím ze dne 8.10.2009 č.j. 2921/DS/09-2 odvoláním napadené rozhodnutí zrušil.

Dne 22.10.2009 obdržel prvoinstanční správní orgán žádost žalobkyně o svolání nového místního šetření. Prvoinstanční správní orgán dospěl k závěru, že podklady shromážděné v průběhu řízení jsou dostatečné pro řádné posouzení věci a nového místního šetření není třeba.

Dne 23.11.2009 bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí. V něm prvoinstanční správní orgán konstatoval, že „*pozemní komunikace na pozemku parc.č. 44/1 v kat. území Radyně je veřejně přístupnou účelovou komunikací od 50. let minulého století do dnešního dne*“. V odůvodnění rozhodnutí silniční správní úřad uvedl, že „*ve svém rozhodování o předmětné komunikaci vycházel ze skutečnosti, že tato není a nikdy nebyla uzavřena a její užívání nebylo žádným způsobem omezeno. Komunikace splňuje znaky dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, dle kterého 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. V rozsudku Nejvyššího soudu 22 Cdo 2191/2002 je na toto odkaz a dále je tam uvedeno, byla-li cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci a ta může vést přes pozemek v soukromém vlastnictví. A protože dle stejného ustanovení zákona o pozemních komunikacích Městský úřad Toužim, stavební úřad, jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad dosud nerozhodl o tom, že by tato komunikace mohla být neveřejnou, nejedná se o uzavřený prostor či objekt, ale jedná se tedy o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a nelze ji žádným způsobem uzavřít*“.

Ústavní soud ve svém rozhodnutí sp.zn. II ÚS 268/06 ze dne 9.1.2008 shodně s Veřejným ochráncem práv konstatoval, že účelovou komunikací se pozemek stává přímo ze zákona, pokud splňuje definici podanou v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V souladu s dřívější judikaturou Ústavní soud tuto definici rozšiřuje o další znaky. Aby byla určitá cesta považována za pozemní komunikaci, musí buďto vlastník pozemku projevit výslovný souhlas s jejím veřejným užíváním anebo musí jít o cestu veřejně užívanou od nepaměti (zde se dovozuje souhlas vlastníka daný mlčky tím, že v užívání cesty veřejnosti nebránil). Druhým znakem pozemní komunikace, který v zákoně přímo uveden není, je podle Ústavního soudu tzv. nutná komunikační potřeba. Aby tedy byla určitá cesta považována za veřejně přístupnou pozemní komunikaci, musí jít o nezbytnou komunikační spojnici. Dle rozsudku Nejvyššího soudu 22 Cdo 1868-2000 z 21. listopadu 2000 zřídí -li tedy vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ní i nadále obecné užívání pozemní komunikace. Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejně právním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Zákon o pozemních komunikacích je dle tohoto rozsudku třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého vyvlastnění

nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Je-li účelová komunikace v souladu s vůlí vlastníka zřízena, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání, jak je zřejmé i z ustanovení zákona o pozemních komunikacích, která vážou regulaci provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích (ustanovení § 7 odst. 1) na rozhodnutí příslušného orgánu, nikoliv na rozhodnutí vlastníka (ustanovení § 7 odst. 1 věta druhá, ustanovení § 24), i z těch ustanovení, která svémocnou regulaci postihují (ustanovení § 42 odst. 2 písm. c)). K takové regulaci nejsou oprávnění ani právní nástupci původního vlastníka.

Vlastník komunikace, která má znaky účelové komunikace, která není v uzavřeném prostoru nebo objektu (ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích), není ani při zřízení komunikace oprávněn omezit užívání této komunikace na určitou skupinu subjektů a vyloučit tak její obecné užívání. I rozsudek Nejvyššího soudu 22 Cdo-1911/2000 z 20. března 2002 charakterizuje účelové komunikace v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Dále uvádí, zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením, stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ní nadále obecné užívání pozemní komunikace v souladu s ustanovením § 19 zákona o pozemních komunikacích. Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Rozsudek Ústavního soudu

II. ÚS 268/06 z 9. ledna 2008 uvádí, že zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady ... a dále uvádí, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit.

Silniční správní úřad ve svém rozhodování vychází rovněž ze Sborníku stanovisek Veřejného ochránce práv - Veřejné cesty, místní a účelové pozemní komunikace, dle kterého je pozemní komunikací každá dopravní cesta, určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, o vzniku komunikace není třeba vydat žádné správní rozhodnutí. V mnoha případech na ní nemusí být vydáno ani stavební povolení či kolaudační rozhodnutí. Taková komunikace nemusí mít dokonce ani zpevněný povrch. Ze zákona také nevyplývá, že by musela být zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí. Žadatelka požádala silniční správní úřad o vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci účelové komunikace na pozemku parc.č. 44/1 v kat.území Radyně. Jedná se o rozhodnutí dle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu, zda určitý právní vztah vznikl, kdy se tak stalo a zda trvá. V rámci řízení byl proto zkoumán faktický stav věci. V průběhu ústního jednání bylo žadatelkou i vlastníkem pozemku shodně sděleno, že komunikace na předmětném pozemku vznikla zhruba v 50. letech minulého století. Od jejího vzniku až do ukončení své činnosti ji především využíval zemědělský podnik (Státní statek Toužim, s.p.) pro příjezd k hospodářskému objektu na pozemku parc.č. 32/3 zastavěná plocha v kat. území Radyně. Po přechodu vlastnických práv na žadatelku ji začala, kromě vlastníka objektu na pozemku parc.č. 32/1 zastavěná plocha v kat. území Radyně, využívat ona. Silniční správní úřad do vydání rozhodnutí obdržel dne 11.11.2009 žádost Marie Rešlové o omezení a upravení vjezdu na účelovou komunikaci na pozemku parc.č. 44/1 v kat. území Radyně. Rozhodnutí o této žádosti bude předmětem jiného správního řízení, lze se však domnívat, že žadatelka uznává existenci komunikace a proto podala zmíněnou žádost. Na podkladě získaných informací, dostupných materiálů a za podpory rozsudku Ústavního

soudu, Nejvyššího soudu a řídě se Stanovisky veřejného ochránce práv - Veřejné cesty bylo vydáno toto správní rozhodnutí.

Na základě výše uvedených skutečností, po zhodnocení současného stavu věci i skutečnosti, že předmětná komunikace byla užívána od nepaměti, vždy byla veřejná a je přístupovou komunikací nezbytnou pro napojení a obsluhu všech objektů v dané lokalitě, tudíž splňují definici podanou v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a tvoří nutnou komunikační potřebu, vlastník (či právní nástupce) z jejich zřízením a užíváním konkludentně souhlasil (nepožádal dosud správní úřad o omezení či upravení vjezdu na ně) a na základě citovaných rozsudků soudu v obdobných záležitostech Městský úřad Toužim, stavební úřad, jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikací rozhodl jak je uvedeno ve výrokové části rozhodnutí.“.

Žalobkyně se proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolala podáním ze dne 7.12.2009, v němž mj. uvedla, že místní šetření navrhovala z toho důvodu, že od doby vydání prvního rozhodnutí silničního správního úřadu došlo k podstatné změně spočívající v osvědčení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc.č. 839/6 v k.ú. Radyně. Z této veřejně přístupné účelové komunikace má E. K. možnost přístupu a příjezdu k jejím nemovitostem přes pozemkovou parcelu č. 47/3 v k.ú. Radyně, kterou od 7.5.2009 vlastní. Žalobkyně považovala prvoinstanční rozhodnutí za nezákonné, neboť prokazatelně existuje veřejně přístupná účelová komunikace vedoucí po pozemkové parcele č. 839/6 v k.ú. Radyně, ze které má E. K. přístup a příjezd ke svým nemovitostem nacházejícím se na pozemkové parcele č. 32/3 v k.ú. Radyně.

Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl. V odůvodnění rozhodnutí mj. uvedl, že „(...) Ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích definuje účelovou komunikaci jako pozemní komunikaci, 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 současné době účinný zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, o nutnosti komunikační potřeby nehovoří.

K otázce nutné komunikační potřeby jako jednoho ze znaků pozemní komunikace se vyslovil Nejvyšší soud ČR v rozsudku č.j. 22 Cdo 2191/2002 a Nejvyšší správní soud ČR v rozsudku č.j. 5 As 20/2003-64. Oba výše jmenované soudy vycházejí v této otázce z prvorepublikové judikatury. Z uvedených rozsudků však nelze dovodit, že za nutnou komunikační potřebu soud považuje pouze situaci, kdy v daném území neexistuje žádná jiná obslužná komunikace.

Z leteckého snímku se zakreslením hranic jednotlivých pozemků a v přiložené fotodokumentaci je zřetelná vyježděná cesta - účelová komunikace na pozemku p.č. 44/1 v k.ú. Radyně. Odvolatelka při ústním jednání spojeném s ohledáním na místě samém nepopírala existenci této komunikace a její zřízení v 50. letech minulého století bývalým státním statkem. Odvolatelka uvedený pozemek p.č. 44/1 získala na základě jednoduché pozemkové úpravy provedené v roce 2001 od Města Toužim a od té doby až do podání odvolání proti zrušenému

rozhodnutí č.j. Výst/Z/493/2009 tj. 27.7.2009, neprojevila nesouhlas s užíváním části uvedeného pozemku jako veřejné cesty.

Osvědčení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p.č. 839/6 v k.ú. Radyně vydané správním orgánem dne 18.8.2009 nepovažuje odvolací orgán za relevantní v řízení o existenci pozemní komunikace na pozemku p.č. 44/1 v k. ú. Radyně.

Část veřejně přístupné účelové komunikace, která je umístěna na pozemku p.č. 839/6 v k.ú. Radyně a vede dále přes jiné pozemky k hospodářskému objektu umístěnému na p.p.č. 32/3 v k.ú. Radyně ve vlastnictví paní K. je umístěna také na pozemku p.č. 44/1 v k.ú. Radyně ve vlastnictví paní R.

(...) Žádost paní R. o provedení nového místního šetření za účasti obou stran v navrhovaných termínech 23.10.2009, 27.10.2009 a 29.10.2009 obdržel správní orgán dne 22.10.2009. Dle ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejmeně s pětidenním předstihem. Vzhledem k navrhovaným termínům ústního jednání a dni podání uvedené žádosti by nebylo možné doručit oznámení o konání místního šetření v souladu s § 49 odst. 1 správního řádu.

Odvolací orgán se ztotožňuje s názorem správního orgánu, že podklady shromážděné v průběhu řízení jsou dostatečné pro řádné posouzení věci a není nutné účastníky řízení zatěžovat dalším ohledáním na místě. Dle názoru odvolacího orgánu správní orgán postupoval vůči účastníkům nestranně a vyžadoval plnění procesních povinností rovnou měrou.

(...) Jak vyplývá z dosavadní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.11.2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.10.2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, čj. 5 As 20/2003-64, www.nssoud.cz). zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku. Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním. 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. Novodobá judikatura v tomto ohledu navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu (srov. rozhodnutí Boh. A 10017/32). Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde 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. To, zda je pozemek účelovou komunikací, je třeba posoudit podle současného zákona o pozemních komunikacích, neboť tento zákon nemá žádné přechodné ustanovení, ze kterého by bylo možno dovodit, že právní poměry komunikací zřízených za platnosti dřívějších předpisů je třeba posoudit podle těchto předpisů. Platné právní předpisy nestanovují počet přístupů či příjezdů k určitému pozemku.“.

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 § 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 jeh zneužil. Podle § 78 odst. 7 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podstatou sporu v posuzované věci byla otázka, zda pozemek ve vlastnictví žalobkyně (p.č. 44/1 v k.ú. Toužim) bylo lze označit za veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci.

Podle § 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 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.

Podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka

nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.

Problematickou účelových komunikací se ve svých rozhodnutích hojně zabývají Ústavní soud, Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud. Tak například Ústavní soud v nálezu ze dne 9.1.2008 sp.zn. II. ÚS 268/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz) mj. dospěl k závěru, že ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto 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.

Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., 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. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavněkonformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. 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 proportionalit 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.

Podobně judikoval i Nejvyšší správní soud v jednom ze svých aktuálních rozhodnutí týkajících se uvedené problematiky, konkrétně v rozsudku ze dne 16.5.2011 č.j. 2 As 44/2011–99 (k dispozici na www.nssoud.cz). Tam Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že „(...) [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 nálezy 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 vlastníků zakazuje zneužívat vlastnictví na újmu 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 obecné rovině lze tedy shrnout, že předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací

ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva.

Správní orgány obou stupňů vycházely při rozhodování ze skutečnosti, která byla, dle jejich názoru, zřejmá a nespochybnitelná – totiž, že předmětný pozemek byl jako komunikace užíván „od nepaměti“, přesně od 50. let minulého století z důvodů nutné komunikační potřeby (viz výše odůvodnění obou rozhodnutí). Zároveň se opíraly o tvrzení, že žalobkyně nevyslovila s takovým využíváním jejího pozemku nesouhlas, a to až do doby podání odvolání proti rozhodnutí silničního správního úřadu.

Závěry správních orgánů však zůstaly pouze v rovině konstatování, která nebyla dostatečně a řádně odůvodněna.

Předně, stran tvrzení užívání pozemku „od nepaměti“ zdejší soud zdůrazňuje, že nelze odhlédnout od faktu, že takovým způsobem užíval pozemek státní statek. V té souvislosti je potřebné připomenout nálezy Ústavního soudu ze dne 9.1.2008 sp.zn. II. ÚS 268/06, podle něhož: *„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 převodu 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 hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet 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.“*. Tyto závěry lze aplikovat i na věc posuzovanou zdejším soudem.

Situaci žalobkyně lze jistě přirovnat k situaci stěžovatelů v případě hodnoceném Ústavním soudem. Žalobkyně totiž získala pozemek zatížený jeho veřejným užíváním, aniž by o tom, dle svého tvrzení, věděla. Správní orgány sice argumentovaly tím, že nevyslovila nesouhlas s takovým využitím pozemku, a to až do roku 2009, a tedy že je zde dán konkludentní souhlas, avšak vzhledem k výše popsaným okolnostem lze mít o takovém souhlasu důvodné pochybnosti. Za takového stavu je pak třeba ještě intenzivněji trvat na splnění a řádném odůvodnění dalších podmínek, mj. naléhavé komunikační potřebě.

Právě v tomto směru však správní orgány selhaly. Prvoinstanční správní orgán se omezil pouze na tvrzení, že *„komunikace (...) je přístupovou komunikací nezbytnou pro napojení a obsluhu všech objektů v dané lokalitě (...)“*. K tomu zdejší soud konstatuje,

že obecnější závěr snad ani přijmout a vyslovit nelze. A žalovaný, který měl z odvolání žalobkyně k dispozici informaci (námitku) zpochybňující naléhavou komunikační potřebu (viz výše obsah odvolání), k tomu uvedl toto: „*Osvědčení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p.č. 839/6 v k.ú. Radyně vydané správním orgánem dne 18.8.2009 nepovažuje odvolací orgán za relevantní v řízení o existenci pozemní komunikace na pozemku p.č. 44/1 v k. ú. Radyně. Část veřejně přístupné účelové komunikace, která je umístěna na pozemku p.č. 839/6 v k.ú. Radyně a vede dále přes jiné pozemky k hospodářskému objektu umístěnému na p.p.č. 32/3 v k.ú. Radyně ve vlastnictví paní K. je umístěna také na pozemku p.č. 44/1 v k.ú. Radyně ve vlastnictví paní R.*“. Tím tak sám nutnou komunikační potřebu do určité míry zpochybnil.

Za tohoto stavu věci soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná z důvodu nedostatečného odůvodnění, 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. Současně soud podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.**

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

Soud ve smyslu § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému rozhodnutí. Tento krok soud zdůvodňuje tím, že to byl i prvoinstanční správní orgán, který pochybil popsáním způsobem a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností (jak je popsáno výše).

Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má 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. Žalobkyni tak byla přiznána náhrada nákladů řízení v celkové výši 7.760,- Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 2.000,- Kč a z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 2.100,- Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1.9.2006 (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 advokátkou – plátkyní DPH, byly odměna a náhrada navýšeny o částku 960,- 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 povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému stanoveno platební místo podle § 149 odst. 1 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.

Stran náhrady nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení soud konstatuje, že podle § 60 odst. 5 věta první s.ř.s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V této věci však soud

osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nebylo přiznáno.

Soud považuje za potřebné vyslovit se na tomto místě i k poučení o možnosti podat proti rozsudku kasační stížnost. Rozsudek ve věci byl vyhlášen dne 30.11.2011 a téhož dne bylo na úřední desce soudu vyvěšeno jeho zkrácené vyhotovení (bez odůvodnění). Podle tehdy účinného znění § 106 odst. 4 s.ř.s. se kasační stížnost podávala u soudu, který napadené rozhodnutí vydal, tedy u příslušného krajského soudu. V tomto smyslu také znělo poučení na zkráceném vyhotovení rozsudku. Dne 1.1.2012 nabyl účinnosti zákon č. 303/2011 Sb., který novelizoval mj. i znění § 106 odst. 4 s.ř.s. v tom smyslu, že kasační stížnost se nově (tedy od 1.1.2012) podává u Nejvyššího správního soudu. Proto je v písemném vyhotovení tohoto rozsudku uvedeno poučení o místě podání opravného prostředku již podle znění s.ř.s. ve znění účinném od 1.1.2012.

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 třech 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 30. listopadu 2011

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu