



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **G. D. H.**, právně zastoupeného Mgr. Milanem Chytilém, advokátem se sídlem Česká 12, 602 00, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna, odbor dopravy**, se sídlem Kounicova 67, 601 67, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2009, č. j. 57 Ca 49/2008 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2009, č. j. 57 Ca 49/2008 - 38, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen stěžovatel) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen krajský soud), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 13. 5. 2008, č. j. 5400/OD/MMB/0071417/2008/-Ro-/32 ve věci uložení pokut, která byla žalobci uložena za přestupek podle § 42a odst. 1 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, kterého se žalobce dopustil tím, že v rozporu s ust. § 24 téhož zákona uzavřel minimálně od 8. 12. 2007 veřejně přístupnou účelovou komunikaci, jejímž je vlastníkem, a to tak, že u přístupu a příjezdu na tuto komunikaci od ulice Pod Mniší horou instaloval kovovou bránu s řetězem a visacím zámkem.

V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že krajský soud ve svém rozsudku konstatuje, že správní orgány nemají dosud jasno o charakteru komunikace. Dle stěžovatele je charakter komunikace zcela jednoznačně dán – jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která slouží ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Existence uvedené

komunikace vyplývá jak ze sdělení katastrálního úřadu, tak ze šetření správního orgánu I. stupně na místě samém. Označení pozemku v katastru nemovitostí není v části „využití pozemku“ závazným údajem ve smyslu ustanovení § 20 katastrálního zákona. Proto je skutečnost dosaženého zápisu „jiná plocha“ namísto dosavadního „ostatní komunikace“ pro existenci komunikace - cesty irelevantní, což potvrzuje i stávající judikatura (např. rozsudek NSS č. j. 6 Ans 2/2007).

Pokud jde o další znak veřejně přístupné komunikace, kterým má být dle názoru krajského soudu souhlas vlastníka pozemku, který komunikaci tvoří, dostupná judikatura uvádí, že postačí souhlas konkludentní – viz rozsudek NS č. j. 22 Cdo 1911/2000 ze dne 20. 3. 2002 nebo rozsudek NSS č. j. 5 As 20/2003 ze dne 27. 10. 2004. S názorem krajského soudu vysloveném v jeho rozsudku napadeném touto stížností, který předpokládá v novém řízení provedení svědeckých výpovědí předchozích vlastníků pozemku stran jejich uděleného souhlasu, stěžovatel nesouhlasí, neboť dle názoru stěžovatele zde konkludentní souhlas udělen byl, o čemž svědčí v terénu zřetelně rozpoznatelná cesta existující „od nepaměti“. V opačném případě – tedy v případě zásadního nesouhlasu s používáním svého pozemku jako cesty – měl majitel pozemku - žalobce možnost bránit se užívání pozemku třetími osobami jednak negatorní žalobou dle ustanovení § 126 odst. 1 občanského zákoníku, jednak postupem dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – tedy požádat o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na předmětnou komunikaci, což neučinil. Situaci řešil svépomocí tak, že komunikaci bez dalšího uzavřel.

Co se týká dalšího pojmového znaku veřejně přístupné komunikace, který není ovšem v zákoně uveden, a to sice nezbytnost komunikační potřeby pro třetí osoby užívající tuto cestu; tato byla správním orgánem I. stupně konstatována již v jeho prvostupňovém rozhodnutí tak, že do lokality Pod Mniší horou nevede jiná adekvátní cesta. Ke stejnému závěru dospěl i odvolací orgán po seznámení se s situací na místě samém. Rovněž Veřejný ochránce práv při šetření podnětu žalobce v předmětné věci potvrdil zjištění správních orgánů obou stupňů k otázce nutné komunikační potřeby, a to v dopise sp. zn. 2846/2008/VOP/DS ze dne 8. 8. 2008. Záležitostí se zabýval i Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor dopravy, jenž zamítl podnět k přezkumu správního rozhodnutí Magistrátu města Brna sp. zn. 5400/MMB/0071417/2008-Ro-/32 ze dne 13. 5. 2008 jako nedůvodný.

Stěžovatel tedy zásadně rozporuje tvrzení krajského soudu, že nebyl v daném případě jednoznačně určen charakter komunikace, navíc zdůrazňuje, že správní rozhodnutí, jež bylo napadeným rozsudkem krajského soudu zrušeno, bylo rozhodnutím o přestupku dle ustanovení § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, kde v řízení o tomto přestupku byl žalobce poškozen za to, že bez povolení silničního správního úřadu uzavřel svévolně veřejně přístupnou komunikaci, o čemž se správní úřad dozvěděl právě na základě upozornění a podnětů občanů, jichž se uzavření cesty bezprostředně dotklo. Zjišťování nezbytné komunikační potřeby v daném případě, tedy přesné rozlišení, pro které osoby cesta představovala nutnou komunikační spojnici a pro které nikoliv (kteří mohli případně užít alternativní cestu přes k. ú. Komín, která je neprůjezdná a téměř neprůchodná), nepovažuje stěžovatel za relevantní pro rozhodování o správním deliktu. Tato otázka, tedy přesné definování nutné komunikační potřeby pro jednotlivé osoby užívající nemovitosti v lokalitě Mniší hora, by byla samozřejmě na místě v řízení o

omezení či úpravě veřejného přístupu na veřejně přístupnou komunikaci na pozemku p. č. 1614 v k. ú. Bystrc, pokud by žalobce požádal silniční správní úřad ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o úpravu či omezení veřejného přístupu, namísto toho, aby věc řešil svépomocí.

Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti k tvrzení stěžovatele, že byl dán konkludentní souhlas s užíváním předmětné nemovitosti, uvádí, že se od doby, kdy předmětnou nemovitost nabyt, snažil zamezit tomu, aby přes ní projížděly či procházely třetí osoby. Ani předchozí vlastníci pozemku s tímto nesouhlasili. Žalobce více než deset let vede v dané věci s Úřadem městské části Brno - Bystrc a Magistrátem města Brna čilou korespondenci a jednání. Je samozřejmé, že i přes jeho nesouhlas nebylo bez oplocení pozemku v jeho silách zabránit, aby si majitelé zahrad v zahrádkářské osadě Pod Mniší horou příjezdovou cestou k těmto zahradám zkracovali přístup průjezdem či průchodem přes jeho pozemek, ačkoliv mohli využít několikrát zmiňovanou cestu přes k. ú. Komín.

Není pravdou, že by se žalobce nebránil proti těmto zásahům do svého vlastnického práva ze strany třetích osob. Žalobce využil zmiňovaný postup podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť dopisem ze dne 11. 8. 2007 oznámil Úřadu městské části Brno - Bystrc záměr ke dni 30. 8. 2007 z důvodu neustálého odcizování materiálu uzavřít průjezd po shora uvedené parcele. V souladu s ustanovením § 37 odst. 1 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, v platném znění, se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.

Žalobce již dříve zmínil, že jeho podání ze dne 11. 8. 2007 mělo být posouzeno dle svého obsahu jako přípis ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy jako návrh vlastníka účelové komunikace, aby příslušný silniční správní úřad po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravil nebo omezil veřejný přístup na účelovou komunikaci, protože je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Na toto podání žalobce nebylo žádným relevantní způsobem reagováno a jak orgán rozhodující v prvním stupni, tak orgán odvolací zkonstatovaly, že žalobce nepožádal silniční správní úřad o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci. Stejně stanovisko bylo zaujato v kasační stížnosti. Tento postup poukazuje pouze na přepjatý formalismus příslušných orgánů státní správy, který je v příkrém rozporu s principy dobré správy zakotvenými v ustanovení § 2 a násl. správního řádu.

Žalobce dále konstatuje, že si není vědom, že by ve svých podáních někdy rozlišoval osoby, pro které předmětná cesta představovala nezbytnou komunikační potřebu a pro které nikoliv, jak tvrdí stěžovatel.

Zejména z těchto důvodů žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z obsahu správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti

rozhodné pro posouzení kasační stížnosti.

Správním rozhodnutím I. stupně byla žalobci uložena pokuta za přestupek podle ustanovení § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, kterého se žalobce dopustil tím, že v rozporu s ustanovením § 24 téhož zákona uzavřel veřejně přístupnou účelovou komunikaci nacházející se na pozemku, jehož je vlastníkem. Za uvedený přestupek uložil správní orgán žalobci pokutu 10 000 Kč a náhradu nákladů přestupkového řízení.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání. V odvolacím řízení rozhodnutím stěžovatele bylo dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, napadené rozhodnutí změněno tak, že výroková část napadeného rozhodnutí označena jako bod 1 se doplnila o slova „P. D. H. G. se uznává vinným z přestupku dle § 42a odst. 1 písm. a) z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích v platném znění“, která byla vložena za větu „opakovaná snaha ÚMČ Brno - Bystrc o řešení stávající situace poklidnou cestou nebyla úspěšná“. Dále byla nahrazena uvedená vyhláška č. 520/2005 Sb., ve výrokové části pod bodem 2 vyhl. č. 231/1996 Sb., v platném znění. Ve zbývajících částech bylo napadené rozhodnutí in meritum potvrzeno a odvolání žalobce zamítnuto.

Ve včas podané žalobě žalobce navrhl zrušení obou správních rozhodnutí a vrácení věci stěžovateli k dalšímu řízení, neboť byl přesvědčen, že se žádného přestupku nedopustil. Uvedl v žalobě dále, že dopisem ze dne 11. 8. 2007 oznámil úřadu MČ Brno - Bystrc záměr uzavřít průjezd po předmětné parcele, kterou má ve vlastnictví, opětovně požádal o obnovení historické cesty k zahrádkářské oblasti po pozemcích, které jsou v majetku statutárního města Brna. Ve věci se uskutečnilo jednání dne 22. 8. 2007 a dne 29. 8. 2007, uvedený orgán však nijak nerozhodl. Žalobce proto, aby chránil svůj majetek, omezil přístup na pozemek. Vyjádřil nesouhlas s hodnocením žalovaného stran charakteru předmětné cesty, jakožto účelové komunikace, která je veřejně přístupná, a namítal, že není prokázána žádná z podmínek pro takový závěr; schází nezbytný souhlas vlastníka, jakož i nezbytnost a nenahraditelnost komunikační potřeby. Poukazuje na to, že předchozí vlastníci dle kupní smlouvy kupovali pozemek jako ostatní plochu, nikoli jako ostatní (účelovou) komunikaci. Tito po dobu 16 let, kdy pozemek vlastnili, nedali ani konkludentní souhlas k tomu, aby pozemek byl užíván k průjezdu a průchodu, jakmile zjistili, že pozemek je využíván jako veřejná cesta, snažili se tomu zamezit. V roce 1997, předtím, než pozemek nabyt žalobce, byl bez jakéhokoli souhlasu stavebního úřadu, (který to přípisem ze dne 29. 8. 2007 potvrdil) změněn způsob využívání pozemku, přitom podklady k řízení o změně se nepodařilo dohledat. Žalobce dále obsáhle v žalobě popisuje historii změn a oprav pozemku v katastru nemovitostí. Rovněž argumentoval i tím, že není dána nenahraditelnost a jedinečnost komunikační potřeby. Uvedl, že majetkový odbor ÚMČ Brno - Bystrc již v roce 1998 začal řešit otázku přístupu k areálu ZOO a do oblasti okolních zahrad a chat, kdy navrhoval buď majetkoprávní vypořádání této stávající komunikace nebo obnovení původní přístupové cesty po pozemcích p. č. 1604 a p. č. 1605/1, přičemž oba tyto pozemky byly městem vykoupěny právě za účelem zajištění přístupu do výše uvedených lokalit; majetkový odbor začal věc řešit taktéž v návaznosti na oznámení žalobce z roku 1997. Dosud není věc dořešena a majetkový odbor je nečinný. Žalobce poukazuje na to, že důsledkem výše uvedeného je skutečnost, že si vlastníci či

uživatelé chat a zahrad v oblasti Pod Mniší horou zajišťují přístup k těmto nemovitostem průchodem přes jeho pozemek, ačkoli existují minimálně čtyři varianty či způsoby, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení předmětných nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva žalobce. Žalobce uvádí, že jednak lze obnovit historickou přístupovou cestu, dále lze využít příjezdovou cestu po k. ú. Komín, která je za tímto účelem využívána řadu let a byla hojně užívána zejména v období, kdy byla prováděna rekonstrukce splaškové a dešťové kanalizace v ulici Pod Mniší horou a tudíž nebyl možný průjezd po pozemku p. č. 1614., třetí možností je zprůjezdnění další příjezdové cesty po k. ú. Komín – tato není v současné době na rozdíl od druhé cesty využívána pro přírodní překážky, které na ní váznou, nicméně je v mapách vyznačena a po odstranění zábran by jí bylo možno využít. Další přístup lze využít po cestě v k. ú. Medlánky. Existují tedy již nyní dvě reálné a dvě potenciální alternativy přístupu pro majitele zahrad a chat, jak se dostat ke svým nemovitostem. Žalobce poukazuje zejména na to, že dne 11. 8. 2007 učinil podání, které dle obsahu mělo být posouzeno ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy jako návrh vlastníka účelové komunikace, aby příslušný správní orgán upravil nebo omezil přístup na účelovou komunikaci, protože je to nezbytné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka. Na podání žalobce nebylo reagováno a žalovaný zcela nepravdivě zkonstatoval, že žalobce nepožádal silniční správní orgán o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci. Krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost žalovaný správní orgán.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán, to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud přitom vycházel z následujících skutečností:

K samotnému „vzniku“ veřejně přístupné účelové komunikace 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 ustanovení § 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.

Omezit vlastnické právo lze pouze se souhlasem vlastníka. Další podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku vedle nezbytného souhlasu vlastníka je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

Jak vyplývá z dosavadní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), 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 může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). 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). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. 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. Novodobá judikatura v tomto ohledu navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu – *„Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati 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 toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.“* (Boh A 10017/32). Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.

Druhou podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku, jak bylo předesláno, je 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 práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“* (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251). 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).

Úřad městské části města Brno - Bystrc uložil žalobci pokutu za svévolné uzavření veřejné komunikace. Takto učinil na základě místního šetření, kdy shledal, že veřejně přístupná účelová komunikace umožňující jediný přístup k pozemkům v horní části byla zahrazena železnou branou. Místním šetřením nebyla zjištěna *in eventum* žádná jiná přístupová cesta, která by umožnila přístup jiným majitelům ke svým pozemkům. Na základě svědeckých výpovědí správní úřad zjistil, že přístupová cesta zde vedla od roku 1956. Jiná přístupová cesta byla v letech 1987 a 1989 natolik poškozena, že se již neopravila a dále nepoužívala. V současné době není ani průchozí z důvodu velkých terénních nerovností a přerostlé vegetace. Byla potvrzena faktická existence nyní zahrazené cesty již za předchozích majitelů a její veřejné využívání.

Žalobce své odvolání proti rozhodnutí o přestupku svým obsahem zaměřil pouze na jeho spory s Městskou částí města Brno - Bystrc stran změny charakteru p. č. 1614, vytýká zde nečinnost ÚMČ po dobu 9 let a popisuje průběh vedeného řízení a z uvedeného dovozuje, že nemůže v důsledku nečinnosti správního orgánu nést odpovědnost za přestupek. V odvolání konstatuje žalobce, že i přes podvod v zápise v katastru nikomu nebránil na požádání v průjezdu a průchodu po své parcele a byl vstřícný, nicméně po zcizení většího množství stavebního materiálu byl nucen postupovat tak, aby ochránil svůj majetek, tedy pozemek zabezpečit. Konkludentní souhlas předchozích vlastníků a nemožnost jiné alternativní cesty žalobce v podaném odvolání nijak nerozporoval, stejně tak neuváděl alternativní komunikační přístupy k nemovitostem chatařů a zahrádkářů. Odvolací orgán – Magistrát města Brna, odbor dopravy – rozhodnutí I. stupně změnil, když opravil chyby ve výroku, rozhodnutí *in meritum* však potvrdil a odvolání zamítl. Uvedl přitom výslovně, že neexistuje žádná jiná přístupová cesta k ostatním nemovitostem, uvedl rovněž, že vlastník pozemku (žalobce) nepožádal příslušný silniční správní úřad o omezení přístupu na účelovou komunikaci vedoucí po parcele č. 1614. Výši pokuty odůvodnil silniční správní úřad s přihlédnutím ke způsobu spáchání přestupku a k zřejmému omezení práv jiných občanů a nemožnosti užívání svých pozemků, neboť v současné době zde nevede žádná jiná cesta, škoda na majetku nebyla způsobena.

Proti rozhodnutí stěžovatele podal žalobce žalobu, ve které již namítá (a to poprvé), že sám dal výslovný nesouhlas s veřejným užíváním jeho soukromého pozemku, a že ani souhlasy předchozích vlastníků nebyly dány; dále rozporuje i splnění druhé podmínky, a to že není dána ani jedinečnost a nenahraditelnost komunikační potřeby, přitom uvádí čtyři alternativní přístupy.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu, jakož i žalobou napadené rozhodnutí a pro závěry, které krajský soud stran nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nevypořádání se s námitkami žalobce učinil, neshledal oporu ve spisovém materiálu.

Krajský soud ve svém rozsudku na str. 8 uvádí, že : *„žalobce své námitky uplatnil i v odvolacím řízení, kde však neuspěl, proto tyto námitky uplatnil i v žalobě.“*

Není však možné, jak tvrdí krajský soud, že by se žalovaný nezabýval základními námitkami žalobce, v nichž by uváděl, že nedal souhlas s veřejným užíváním svých pozemků a že vlastníci ostatních nemovitostí mají alternativní možnosti přístupu a příjezdu ke svým nemovitostem, když tyto námitky žalobce uvádí poprvé v žalobě, tedy až po vydání napadených správních rozhodnutí. Z tohoto důvodu nelze souhlasit s tím, že krajský soud na základě výše uvedené skutečnosti rozhodnutí žalovaného shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů; naopak je to krajský soud, který svým odůvodněním zatěžuje své rozhodnutí vadou způsobující nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nesdílí rovněž názor krajského soudu, že správní orgány nemají jasno o charakteru komunikace, když ze správního spisu i z rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že komunikace byla posouzena zcela důvodně jako veřejně přístupná účelová komunikace. Nadto i sám žalobce považuje cestu za účelovou komunikaci, tvrdí-li sám, že požádal již v roce 1997 o omezení přístupu na veřejnou komunikaci ve smyslu ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích, věc však dosud není vyřízena. Sám tedy přisoudil cestě charakter cesty veřejné, sám rovněž v různých podáních ve spise obsažených připouští, že po určitou dobu průchod přes svůj pozemek toleroval, tedy strpěl, teprve poté, kdy došlo opakovaně ke krádeži materiálu, byl nucen pozemek ohradit. V této souvislosti nutno konstatovat, že přípis, kterého se žalobce dovolává, a který dne 11. 8. 2007 adresoval starostovi ÚMČ Brno - Bystrc, nelze ani podle obsahu, bez ohledu na nepřislušného adresáta podání, kvalifikovat jako žádost o zahájení řízení dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalobce zde pouze sděluje, že z důvodu opakovaného zcizení materiálu z jeho pozemku ke dni 30. 8. 2007 ohradil svůj pozemek a žádá, aby byla učiněna opatření k průchodu po parcelách patřících městu Brnu.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že nelze zde směšovat dvě různá řízení, a to řízení o omezení práva přístupu na pozemek žalobce ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a řízení, které jediné je předmětem stávajícího přezkumu, tj. řízení o spáchaném přestupku, jehož se žalobce dopustil dle ust. § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Ve věci nyní přezkoumávané je tedy rozhodné pouze zhodnotit, zda se žalobce dopustil jemu přičítanému jednání, tedy, zda se dopustil omezení obecného užívání cesty vedoucí přes jeho pozemek, přitom je nutno postavit najisto otázku, zda tato cesta je účelovou komunikací. Pouze za předpokladu naplnění obou podmínek lze dospět k závěru, že žalobce mohl naplnit skutkovou podstatu přestupku ve smyslu ust. § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, tj. omezil přístup na účelovou komunikaci a dopustil se přestupku.

Podle výše citovaného ustanovení se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že „v rozporu s § 24 uzavře dálnici, silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupnou účelovou komunikaci nebo zřídí objížděku nebo neoznačí uzavírku nebo objížděku podle rozhodnutí o uzavírce nebo nedodrží podmínky stanovené tímto rozhodnutím“.

Podle odst. 7 cit. ustanovení lze za přestupek dle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích uložit pokutu do 500 000 Kč.

Není zde mezi účastníky sporu o tom, že žalobce technickým opatřením zamezil

průchod (průjezd) přes svůj pozemek, tj. umístil zde kovovou bránu s řetězem a visacím zámekem, nicméně k jejímu uzavírání docházelo pouze na noc, aby bylo zabráněno dalšímu odcizování majetku.

Spornou se tak může jevit pouze otázka, zda se jednalo o účelovou komunikaci a zda se tedy žalobce mohl dopustit jemu přičítanému protiprávnímu jednání.

Krajský soud konstatoval, že žalovaný nepostavil najisto otázku stran posouzení charakteru komunikace, uvedl dále, že nebyli vyslechnuti předchozí majitelé dotčeného pozemku ohledně jejich předchozího souhlasu k veřejnému používání komunikace. Žalobce tvrdí, že předchozí vlastníci s užíváním parcely jako účelové komunikace nesouhlasili. Dle krajského soudu správní orgány toto tvrzení žalobce neřešily a tudíž nedostatečným způsobem byla tato stránka dokumentována, proto je pro zjištění nezbytných skutečností dle krajského soudu nutno vyslechnout předchozí vlastníky.

Nejvyšší správní soud však věc posoudil odlišně, přitom dospěl k závěru, že zjištění konkludentního souhlasu předchozích vlastníků, popř. jiných soudem navrhaných osob, které by se mohly vyjádřit k tomu, zda dříve byl dán souhlas s přechodem či přejezdem přes a v době, kdy ji vlastnil R. Š., tzn. subjektivní tvrzení těchto osob, když je prokázáno, že nikdy nebyl učiněn ani předchozím vlastníkem ani žalobcem kvalifikovaný úkon k omezení průchodnosti této komunikace a jak vyplynulo ze svědeckých výpovědí, tato byla od nepaměti užívána, nemůže ničeho zvrátit na skutkovém stavu, tj. na faktické existenci účelové komunikace. Pro posouzení konkludentního souhlasu je podstatná objektivní skutečnost, tedy již samotná existence užívané cesty „od nepaměti“ a nikoliv subjektivní sdělení předchozích vlastníků. Existence konkludentního souhlasu předchozích vlastníků byla správním orgánem dostatečně zjištěna, vyplynula z dosavadního užívání cesty a nelze ji zvrátit ani nyní učiněnou výpovědí o tom, zda předchozí vlastníci s užíváním cesty „subjektivně“ souhlasili či nikoli.

Výpověď soudem navrhaných osob nemůže mít ani žádnou relevanci pro závěr o tom, zda žalobce svým chováním spáchal přestupek či nikoli. Ze spisového materiálu, jak již bylo výše podáno, jednoznačně vyplynulo, že se jednalo o účelovou komunikaci, což žalobce sám připouští, žalobce však nesouhlasí s jejím veřejným užíváním. Tato otázka však může být řešena toliko v řízení vedeném dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nikoli v tomto řízení o spáchaném přestupku. Rovněž v řízení o omezení obecného užívání je relevantní posoudit dostupnost komunikačního spojení jinými cestami.

V řízení o přestupku byl však žalobce postižen za své chování, tj. protiprávní jednání, kterého se prokazatelně dopustil.

Byť tedy užívání veřejně přístupné účelové komunikace může být za určitých podmínek omezeno, je třeba v obecné rovině souhlasit se stěžovatelem, že se tak nemůže dít svémocně, ale jedinečně způsobem předvídaným v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy rozhodnutím silničního správního úřadu na návrh vlastníka účelové komunikace, pokud je to nezbytné k ochraně jeho oprávněných zájmů. V takovém řízení o návrhu na omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou

komunikaci musí silniční správní úřad samozřejmě přihlížet rovněž k oprávněným zájmům dosavadních uživatelů dané komunikace, zvláště pak těch, kteří ji využívají pro přístup ke svým nemovitostem či pro něž možnost užívání dané komunikace podmiňuje způsob využití jejich pozemků. Pokud však není o návrhu rozhodnuto a jsou splněny všechny nutné podmínky, nelze veřejně přístupnou účelovou komunikaci uzavřít.

Krajský soud tím, že shledal napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, když dle něj správní orgán se nezabýval základními námitkami žalobce, avšak žalobce použil tyto námitky až v podané žalobě, zatížil své rozhodnutí vadou, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Na rozdíl od krajského soudu shledal Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného přezkoumatelným, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k věcnému projednání, v němž se bude krajský soud zabývat rozhodnutím o vině i trestu, který žalovaný uložil.

Krajský soud v Brně je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. září 2009

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu