



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobkyně: **obec H., IČO X**
sídlem H. 13, X H.

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

za účasti: **A. S., narozen X**
bytem X
zastoupen zmocněncem Ing. Bc. P. S., narozen X
bytem X
O. Š., narozen X
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2021, č. j. KUOK 89018/2021, ve věci
odstranění pevné překážky,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Podstatou nyní projednávané věci je otázka naplnění znaku účelové komunikace podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a to konkrétně znaku souhlasu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

vlastníka pozemku (na němž se nachází dotčená dopravní cesta) s obecným užíváním takové cesty.

2. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení shora vymezeného rozhodnutí, kterým žalovaný výrokem I. změnil (doplněním účastníků) dále uvedené rozhodnutí a výrokem II. zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Lipník nad Bečvou (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 5. 2021, č. MU/09835/2021/SÚ-SH, kterým dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích rozhodl v řízení o odstranění pevné překážky spočívající ve stavbě oplocení na pozemcích parc. č. X a XA v k. ú. X tak, že její odstranění nenařizuje, neboť dotčená pevná překážka (oplocení) se nenachází na veřejně přístupné účelové komunikaci.
3. Dotčená dopravní cesta se nachází na pozemcích parc. č. XA ve vlastnictví žalobkyně a parc. č. X ve vlastnictví O. Š., oba v k. ú. X. Uvedená cesta slouží pouze pro přístup k pozemkům parc. č. XA (ve vlastnictví A. S.) a parc. č. XB (ve vlastnictví A. V.), oba v k. ú. X, neboť vyjeté koleje nevedou dále než ke vstupní bráně na pozemku parc. č. XA. Cesta je tedy využívána pouze vlastníky uvedených pozemků, případně jejich rodinami, návštěvami či poskytovateli služeb. Na podzim roku 2020 si nový vlastník (O. Š.) oplotil pozemek parc. č. X, čímž došlo k zúžení stávající cesty, neboť jedna z vyjetých kolejí se nyní nachází za postaveným plotem. Vlastník pozemku parc. č. X (O. Š.) se v průběhu správního řízení vyjádřil tak, že předchozí vlastníci neznali pozici hranice pozemku v terénu, jakožto nový vlastník chtěl za účelem oplocení pozemku znát přesné umístění hranice, pročež došlo ke geodetickému zaměření a vytyčení v terénu. V reakci na postavené oplocení před správním orgánem I. stupně proběhlo řízení o odstranění pevné překážky na účelové komunikaci na pozemcích parc. č. X a XA, které však skončilo výše uvedeným rozhodnutím. Správní orgány dospěly k závěru, že se oplocení nenachází na veřejně přístupné účelové komunikaci, neboť z důvodu omezeného okruhu uživatelů dotčené cesty neshledaly naplnění nezbytného znaku účelové komunikace, a to souhlasu vlastníka pozemku parc. č. X s obecným užíváním dotčené cesty.
4. Žalobkyně namítá nesprávné hodnocení otázky, zda se jedná o veřejnosti přístupnou účelovou komunikaci. Je nesporné, že se aktuální vlastník pozemku parc. č. X ani jeho právní předchůdci jakkoli nebránili užívání části svého pozemku. V řízení přitom nebylo prokázáno, že by takto konkludentně souhlasili jen vůči vymezenému okruhu osob, či naopak by ostatním v minulosti sdělovali, že užívat tuto komunikaci smějí jen jimi vybrané osoby, snažili se omezit vjezd veřejnosti dopravním značením apod. Konkludentní souhlas tedy nebyl adresován jen úzkému okruhu osob s tím, že na širší veřejnost se nevztahuje. Nebylo tvrzeno ani prokázáno, že by vlastníci předmětného pozemku neudělili konkludentní souhlas s užíváním komunikace, byť i jen jediné osobě. Jediný možný závěr tudíž je, že souhlas byl udělen neomezenému okruhu osob.
5. Žalobkyně dále označila jako zmatečnou argumentaci žalovaného, že užívání vozidly IZS je jen výjimečné, pročež na ně není třeba brát zřetel. Vytvořením dané překážky na pozemní komunikaci je (ať už zákon těmito složkám umožňuje užívat obecně cokoli) příjezd těmito složkám fakticky znemožněn.
6. Dle žalobkyně dále nelze ignorovat fakt, že předmětná komunikace je zaznačena i v rámci pasportu místních komunikací obce H. jako účelová. Přinejmenším z toho vyplývá dlouhodobost i způsob užívání daných pozemků.

7. Žalovaný navrhol zamítnout žalobu jako nedůvodnou. Žalovaný zopakoval svou argumentaci z napadeného rozhodnutí a zdůraznil, že při posouzení skutečnosti, zda byl udělen souhlas s obecným užíváním, je nutné se zabývat zejména tím, jak velký okruh osob spornou cestu užívá, neboť souhlas musí být udělen ve vztahu k veřejnosti jako neomezenému okruhu osob. V nyní posuzovaném případě se jedná o cestu, která zřetelně končí u začátku pozemku parc. č. XA. Ačkoli slepá cesta sama o sobě neznamena neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, je nutné se přiklonit k závěru správního orgánu I. stupně o uzavřeném okruhu uživatelů. Jedná se o dopravní obsluhu malého, omezeného počtu nemovitostí. Ve vztahu k nutnosti užívání cesty vozy IZS je třeba uvést, že uvedené výjimečné užití nemá relevanci ve vztahu k posouzení, zda je naplněn souhlas s obecným užíváním. Tyto složky mají v nezbytných případech zajištěn příjezd přes cizí pozemky. Cestu tedy nemá důvod užívat širší veřejnost. Za takové situace vlastník pozemku parc. č. X konkludentně souhlas s užíváním cesty na svém pozemku neudělil, neboť se nejednalo o souhlas s obecným užíváním, jak je vyžadováno ustálenou soudní judikaturou. V daném případě se jedná o soukromou potřebu konkrétních fyzických osob užívat k přístupu ke své nemovitosti cizí sousední pozemek. Z tohoto důvodu se na tomto pozemku nemůže nacházet pozemní komunikace, ze které by bylo možné nařídit odstranění umístění pevné překážky. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani tvrzené vedení účelové komunikace v pasportu, neboť takový údaj není závazný.
8. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
9. Podle § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení kromě zábradlí, zrcadel a hlásek; ostatní předměty tvoří pevnou překážku.*
10. Podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích *pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.*
11. V nyní projednávané věci vedl správní orgán I. stupně řízení o odstranění pevné překážky podle citovaných ustanovení. Pro posouzení věci tak bylo nezbytné, aby si jako předběžnou posoudil otázku, zda se jedná o pozemní komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.
12. Pro věc relevantní právní úprava je tak obsažena v § 2 zákona o pozemních komunikacích, který v odst. 1 definuje pozemní komunikaci jako dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Dle odst. 2 se pozemní komunikace dělí na: a) dálnice; b) silnice; c) místní komunikace a d) účelové komunikace.
13. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *účelová komunikace je 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 (...).*

14. Podle § 19 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích *v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak (...).*
15. Pro posouzení důvodnosti tvrzení, že předmětná cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť vlastník dotčeného pozemku udělil konkludentní souhlas k užívání, který se nutně musel vztahovat na neomezený okruh osob, je s ohledem na citovanou zákonnou úpravu a závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, na prvním místě nutno vyjasnit, zda zde vůbec existuje dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána v režimu obecného užívání podle § 19 citovaného zákona. Z uvedeného rozsudku totiž plyne, že „[o]becné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci. Úprava užívání takové cesty proto musí být řešena nikoli prostřednictvím institutů veřejného práva (deklarace veřejně přístupné účelové komunikace), ale práva soukromého.“
16. Lze dodat, že účelová komunikace musí kumulativně vykazovat čtyři definiční znaky. První dva plynou přímo z ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého musí existovat stálá a v terénu patrná dopravní cesta (první znak) sloužící k některému účelu uvedenému ve zmiňovaném ustanovení (druhý znak). Zbývající dva znaky dovodila již ustálená a uznávaná soudní praxe (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a na něj navazující rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, a ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42), podle níž musí být prokázán jednak souhlas vlastníka zkoumané dopravní cesty s obecným užíváním (třetí znak) a dále požadavek na nutnou komunikační potřebu ke konkrétním nemovitostem (čtvrtý znak, srov. k němu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 – 21). Veřejně přístupná účelová komunikace též nevznikne, je-li komunikační spojení zajištěno soukromoprávním institutem.
17. V nyní projednávané věci přitom bylo správním orgánem I. stupně shledáno naplnění prvního, druhého a čtvrtého znaku účelové komunikace, přičemž toto nebylo rozporováno ani v průběhu správního řízení, ani nyní v žalobě. Předmětem posouzení krajského soudu je tedy pouze otázka obecného užívání, k němuž musí dát vlastník dotčené dopravní cesty souhlas.
18. Správní orgány dospěly k závěru, že tento znak v nyní projednávané věci nebyl naplněn, neboť dotčená cesta nebyla a není užívána neomezeným okruhem osob. Krajský soud se s tímto posouzením věci ztotožňuje.
19. Souhlas vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku může mít různé formy, tedy i formu konkludentní. K udělení konkludentního souhlasu postačuje pouhá nečinnost. Pokud vlastník po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, pak je nutno vycházet z toho, že se vznikem veřejné cesty na svém pozemku souhlasí. Judikatura k tomu vytvořila teorii tzv. kvalifikovaného nesouhlasu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128), dle které začne-li určitý pozemek užívat jako cestu veřejnost a vlastník nesouhlasí s tímto stavem, pak musí dát

aktivně najevo svůj nesouhlas. Potud se žalobkyně nemýlí ve svém tvrzení o možné existenci konkludentního souhlasu a naopak nutnosti projevit nesouhlas s obecným užíváním v opačném případě.

20. Nutno však zdůraznit, že doktrínu kvalifikovaného nesouhlasu nelze zneužívat k prosazování vzniku veřejných cest tam, kde vlastník vůbec neměl důvod nějaký souhlas vyjadřovat. K tomu, aby veřejná cesta vznikla na základě konkludentního souhlasu, musí ji veřejnost reálně využívat, nepostačuje pouhá teoretická možnost veřejného užívání. Nestačí tedy jen to, že vlastník svůj pozemek neoplotí a ponechá jej volně přístupný (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). Pokud vlastník neměl důvod vstup na svůj pozemek nijak omezovat, neboť jej kromě vlastníka buď neužíval k dopravním účelům nikdo další, případně jej užívaly pouze osoby, které tak činily na základě soukromého práva (např. osoby oprávněné z věcného břemene), pak samotný fakt, že pozemek není nijak uzavřen, nezakládá souhlas vlastníka s jeho obecným užíváním. To stejné musí dle krajského soudu platit i v případě, kdy pozemek užíval pouze velmi omezený okruh dalších osob. Navíc v pochybnostech o existenci souhlasu je pak třeba vždy rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141).
21. Současně dále platí, že aby se dalo hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoliv. V opačném případě by šlo o pouhou výprosu jakožto institut soukromého práva, v rámci kterého vlastník pozemku z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání konkrétním osobám, který jej zároveň do budoucna nijak nezavazuje a může jej kdykoliv odvolat (viz shodně též ČERNÍK, K. In. ČERNÍN, K., ČERNÍNOVÁ, M., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7 odst. 1, dostupné v systému ASPI).
22. Na tomto místě se do popředí dostává podstata nyní řešeného problému. Rozlišovacím kritériem mezi udělenou výprosou či uděleným souhlasem k obecnému užívání účelové komunikace je totiž právě okruh osob, které pozemek užívají, resp. mají svolení užívat. Jde-li o situaci, že spolu s vlastníky přilehlých nemovitostí užívají danou cestu též osoby, kterých je tak velký počet, že je nelze přesně určit (např. cesty zpřístupňující veřejnosti veřejné budovy či cesty napojující zemědělské usedlosti sloužící zároveň jako pěší zkratka mezi obcemi apod.), lze mít zato, že vlastník, který takovéto užívání svého pozemku bez soukromoprávního podkladu trpěl, souhlasil s obecným užíváním.
23. Naproti tomu skládá-li se okruh uživatelů dotčené cesty jen z těch osob, které zároveň nutně potřebují cestu pro přístup ke své nemovitosti nebo k obhospodařování svého pozemku a jiné osoby nemají důvod cestu užívat, ať již proto, že je slepá, nebo proto, že nevede k žádnému pro veřejnost atraktivnímu cíli, je na místě vyhodnotit nečinnost vlastníka jako tolerování užívání pozemku pouze určitými osobami. V takovém případě se jedná o mlčky udělenou výprosu (shodně též ČERNÍK, K. In. ČERNÍN, K., ČERNÍNOVÁ, M., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7 odst. 1, dostupné v systému ASPI). Vlastník může takový souhlas kdykoliv odvolat a požadovat, aby se vlastníci nemovitostí, jimž dosud z dobré vůle nezávazně vycházel vstříc, od nynějška zdrželi dalšího užívání jeho pozemku. Tito by následně museli postupovat prostřednictvím soukromoprávních institutů.

24. Přesně o takovou situaci se jedná v nyní projednávané věci. Cesta sloužila pouze jako přístup ke dvěma pozemkům. Využívali ji tedy pouze vlastníci těchto přilehlých nemovitostí a jejich návštěvy. V takovém případě pak dle názoru krajského soudu nelze dospět k jinému závěru, než že se o veřejné užívání nejednalo, neboť vlastník dotčeného pozemku si bez většího úsilí mohl udržovat přehled o tom, kdo a k jakým účelům jeho pozemek užívá a jeho souhlas tedy zůstal omezený na užívání konkrétními osobami. V souladu s výše uvedeným výkladem trpění užívání dotčené cesty sousedy a jejich návštěvami tudíž představovalo pouze mlčky udělenou výprosu, kterou současný vlastník pozemku mohl odvolat a svůj pozemek oplotit. Krajský soud proto souhlasí s žalovaným, že vlastník dotčeného pozemku neudělil konkludentně souhlas s obecným užíváním, neboť se jedná o soukromou potřebu konkrétních fyzických osob užívat k přístupu ke své nemovitosti cizí sousední pozemek. V tomto případě správní orgány správně uzavřely, že se nejednalo o dopravní cestu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána v režimu obecného užívání podle § 19 citovaného zákona, a tudíž není na místě nařizovat odstranění pevné překážky (oplocení). Tato žalobní námitka je proto nedůvodná.
25. Pokud jde o namítanou zmatečnost ve vztahu k vypořádání námitky ohledně užívání cesty vozidly IZS, tuto krajský soud neshledal, neboť argumentaci žalovaného shledal jako logickou, neodporující výše uvedeným závěrům. Jakkoliv je pravdou, že přístup pro vozidla IZS je v důsledku oplocení dotčeného pozemku ztížen, nelze jen z tohoto důvodu hovořit o účelové komunikaci, jestliže chybí naplnění jednoho z nezbytných znaků účelové komunikace. Žalovaný se nemýlí, uvedl-li, že ani výjimečné užití cesty vozidly IZS z jejího užívání nečiní vzhledem k výše uvedenému užívání veřejné. Ani tato žalobní námitka není důvodná.
26. Ve vztahu k námitce o zanesení cesty jako účelové v pasportu místních komunikací je třeba uvést, že účelová komunikace vzniká naplněním výše uvedených čtyř znaků. Její vedení jako účelové v pasportu místních komunikací mezi tyto znaky nepatří, a není tudíž pro posouzení věci rozhodné. Skutečnost, že z toho vyplývá dlouhodobost užívání, na závěru soudu nemůže ničeho změnit, neboť ani dlouhodobost užívání není jedním z uvedených znaků a především pak ani neodporuje posouzení věci jako udělené výprosy, jelikož i ta může být udělena bez časového omezení. Krajský soud tak rovněž tuto námitku hodnotí jako nedůvodnou.
27. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl jako nedůvodnou.
28. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
29. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s., když soud žádné z těchto osob v řízení neuložil žádnou povinnost a neshledal ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné, která by přiznání náhrady nákladů řízení kterékoli z těchto osob odůvodňovaly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 24. května 2023

Mgr. Barbora Berková
předsedkyně senátu

v. z. JUDr. Michal Jantoš v. r.
pověřený člen senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.