



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Bc. Petry Netoličkové a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobců:

a)X

bytem X

b) X

bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Ing. Jakubem Maškem
sídlem Týnská 1053/21, Praha 1

proti

žalovanému:

Krajský úřad Libereckého kraje

sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2

za účasti:

I. X

bytem X

II. Statutární město Liberec

sídlem nám, Dr. E. Beneše 1/1, Liberec 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2023, č. j. KULK 45622/2023 OSH
359/2023/280.9/FR

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 21. 6. 2023, č. j. KULK 456022/2023 OSH 359/2023/280.9/Fr, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům na náhradě nákladů částku 25 094 Kč, k rukám advokáta Mgr. Ing. Jakuba Maška, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osobám zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobci se domáhají zrušení shora označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 15. 3. 2023, č. j. PDMUFT 7155/2023/OD/Bu.
2. Prvostupňovým rozhodnutím silniční správní úřad zamítl žádost žalobců o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na částech pozemků p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X, obec X (dále budou pozemky uváděny bez označení k. ú., kterým je vždy k. ú. X).
3. Žádost podali žalobci dne 12. 9. 2022 jako spoluvlastníci pozemků p. č. XE a XF, žalobce a) rovněž jako vlastník pozemku p. č. XF, a to z důvodu, že na pozemcích p. č. XE a XF je umístěna mj. stavba č. p. X s restaurací, jejíž zásobování je realizováno prostřednictvím sporné komunikace tvořené pozemky p. č. XA ve vlastnictví X, obhospodařování majetku v podílovém fondu X, investiční společnost, a. s. (dále jen „X“) a pozemky p. č. XB, XC a XD ve vlastnictví X (osoba zúčastněná na řízení I.). Uváděli, že sporná komunikace spojuje dále pozemky p. č. XG, XH a XI ve vlastnictví X, pozemky p. č. XJ, XK a XL ve vlastnictví X a pozemek p. č. XM ve vlastnictví X, na kterém je umístěno stanoviště odpadových kontejnerů, přičemž k uvedeným pozemkům není jiný přístup z místní komunikace X ani jiné komunikace než přes spornou komunikaci.
4. Silniční správní úřad měl k dispozici vyjádření dalších účastníků řízení – X, X, statutárního města Liberec. Dále hodnotil rozhodnutí Okresního soudu v Liberci č. j. 15 Nc 7001/2022-41, dohodu o vzájemných vztazích k pozemkům v zadním traktu objektů ve X ulici v X ze dne 13. 10. 1998, rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 1. 8. 2022, provedl ohledání dopravní cesty, jejíž současný stav zachytil ve fotodokumentaci. Vycházel také z rozhodnutí o předběžném opatření ze dne 7. 11. 2022, jímž nařídil X a X, aby umožnily užívání cesty na označených pozemcích všem uživatelům nemovitostí, pro které je cesta nezbytnou spojnici s místní komunikací ulice X včetně dopravní obsluhy těchto nemovitostí, a potvrzujícího rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2023. Silniční správní úřad konstatoval, že zákonný účel komunikace podle § 7 zákona o pozemních komunikacích, stejně jako znak stálosti a patrnosti dopravní cesty v terénu podle § 2 odst. 1 uvedeného zákona byly splněny. Popsal, že cesta spojuje nemovitosti ve vlastnictví žalobců, statutárního města Liberec, X a X. s místní komunikací ul. X. Na tuto cestu dále navazují pozemky p. č. XM a XN ve vlastnictví statutárního města Liberec a lidé tudy procházejí „ze zvyku“, jde o slepou cestu pro vozidla nikoliv pro pěší, na niž není omezen přístup žádnou zákazovou dopravní značkou, pouze začátkem října 2022 byla na cestu instalována brána a na objekt hotelu Radnice připevněna

cedulka upozorňující na soukromý pozemek se zákazem vstupu a vjezdu. Charakter a uspořádání cesty svědčí tomu, že vznikla výhradně pro potřeby vlastníků přilehlých nemovitostí, ze zvyku po této cestě náhodně procházejí pěší, kteří ji využívají při průchodu z a do obchodního centra X (dále jen „X“) z ul. X nebo z X. Cesta je zpevněná asfaltem, na vjezdu je vyznačeno vodorovné dopravní značení žluté barvy a není zde umístěna žádná zákazová dopravní značka, pouze cedula vlevo na budově hotelu X s upozorněním soukromý pozemek, zákaz vjezdu a chůze a na vjezdu je osazená brána. V prostoru jsou umístěny kontejnery, pozemek za objektem hotelu p. č. XO je oddělen od p. č. XF plotem a od p. č. XA posuvnou bránou. Cesta je slepá pro motorovou dopravu, končí ve dvoře.

5. Silniční správní úřad dovodil, že nebyl dán souhlas vlastníka s obecným užíváním. Vyšel z výpovědi účastníků řízení a z výsledku svědků –X a X– a dovodil, že se jednalo vždy o řešení konkrétních potřeb vlastníků přilehlých nemovitostí, tedy o soukromý zájem konkrétních osob. Pokud žalobci dokládali, že již před rokem 1989 byla komunikace považována za veřejně přístupnou, silniční správní úřad přihlédl k tomu, že předchozím vlastníkem cesty a hotelu X byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemku mohl být odlišný od ryze soukromého vlastníka pozemku. Dále poukázal na Kupní smlouvu a smlouvu o zřízení věcného břemene ze dne 22. 7. 1999, podle které je užívání pozemků p. č. XA, XC a XD založeno soukromoprávním institutem. Vlastníci nemovitostí užívají tyto pozemky na základě zřízeného věcného břemene, které spočívá v právu chůze a jízdy přes pozemky, přičemž přes pozemek p. č. XB není jiný přístup než přes část pozemku XA, XC a XD. Z jednání vlastníků těchto nemovitostí je zřejmé, že nesouhlasí s deklarací veřejně přístupné účelové komunikace. K otázce dlouhodobé tolerance užívání cesty chodci silniční správní úřad konstatoval, že se jedná o kvalitativně jiné využívání pozemků a u veřejnosti nepřipadá v úvahu splnění podmínky nezbytné komunikační potřeby. K námitce X, že je vedeno soudní řízení před Okresním soudem v Liberci, v němž žalobci tvrdí, že se o veřejně účelovou komunikaci nejedná, poznamenal, že tato skutečnost nemá vliv na posouzení věci. Dále upozornil na to, že ze stavebního povolení pro X ze dne 23. 4. 2008 vyplývá, že mezi pozemky p. č. XP a XF a rohem budovy X ve styku pozemků p. č. XF a XQ má být zřízen plot s vrátky, z čehož vyvozoval, že nebylo úmyslem věnovat spojnici veřejnému užívání. Rovněž v průvodní zprávě ke stavbě X ze dne 21. 4. 2006 je uvedeno, že v nevyužitém prostoru mezi objektem trafostanice a objektem X bude na p. č. XM vybudována lehká stavba přístřešku na nádoby domovního odpadu, přístup z prostoru dvora bude chodníkem s možností uzavření brankou proti vstupu nepovolaných osob.
6. Podle silničního správního úřadu nebyl naplněn ani znak nutné komunikační potřeby. Pozemky p. č. XR (č. p. X), XH (č. p. X), XS, XT, XU jsou přístupné z místní komunikace ul. X. Pozemky žalobců p. č. XE (č. p. X) a XF jsou přístupné z místní komunikace nám. X. Pozemky ve vlastnictví X (X) jsou napojeny na místní komunikaci ul. nám. X, ul. X, ul. X a X, pro pěší provoz je obchodní centrum přístupné z místních komunikací X, ul. X i ul. X. Vjezd do podzemních garáží pro veřejnost i zásobování obchodního centra je zajištěno z místní komunikace ul. X. Pozemek p. č. XM ve vlastnictví statutárního města Liberec je napojen na místní komunikaci nám. Dr. E. Beneše a dále je s pozemkem p. č. XN na nám. Dr. E. Beneše napojen přes pozemky p. č. XP, XV, XW a XX, které jsou rovněž ve vlastnictví města. Ze stavebního povolení pro X ze dne 23. 4. 2008 nevyplývá, že by ke stavbě byl projektován přístup po sporné komunikaci. Pozemky ve vlastnictví Kooperativa pojišťovna, a. s. (p. č. XY, XZ) jsou napojeny na místní komunikaci ul. Moskevská. Jediným pozemkem, který nemá zajištěn přístup přímo z místní komunikace a jehož užívání není založeno

soukromoprávním institutem, je pozemek žalobce a) p. č. XQ. Ten je přístupný přes objekty na pozemcích p. č. XE a XF ve spoluvlastnictví žalobců, které jsou napojeny na místní komunikaci a ze sporné komunikace. V případě pěších pak nejde o nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu, ale zvykové užívání. Přístup a příjezd k nemovitostem je upraven smlouvou o zřízení věcného břemene, což považoval silniční správní úřad za klíčové. Zajištění přístupu na pozemek p. č. XQ ve vlastnictví žalobce a) je ryze soukromým zájmem, který lze řešit soukromoprávními instituty. Otázka dopravní obsluhy objektů na p. č. XE a XF, její vhodnost či větší pohodlnost pak není otázkou komunikační nezbytnosti. Pokud jde o vstup vlastníků či správců inženýrských sítí na cizí pozemky, ten upravují zvláštní zákony. Silniční správní úřad dodal, že žalobci P. V. nikdy nepožádali o souhlas k chůzi nebo vjezdu na pozemky p. č. XC a XD. Pokud jde o svoz odpadu, X k tomu dala výslovný souhlas a rovněž respektuje práva vlastníků inženýrských sítí. Silniční správní úřad zmínil fotografii branky na pozemku ve vlastnictví města, která má bránit ve vstupu do OC Plaza. V rámci projektu OC Plaza nebylo počítáno s využitím sporné komunikace pro přístup a příjezd veřejnosti, ten nevyplývá ani ze stavebního povolení. Zda pozemky plní či neplní funkci únikové cesty, není znakem účelové komunikace, silniční správní úřad připomenul, že společnost P4 Plaza s. r. o. zůstala v řízení pasivní. A zopakoval, že cesta obsluhuje několik málo nemovitostí, skupina uživatelů cesty je značně omezená, stěží lze hovořit o veřejnosti, která má komunikaci užívat z nutné komunikační potřeby, pokud jde o omezený okruh uživatelů, nemůže se jednat o obecné užívání.

7. V napadeném rozhodnutí žalovaný odvolací námitky žalobců odmítnul. Vlastníci přilehlých pozemků projevili vůli k užívání sporné komunikace tím, že pro jednotlivé uživatele zřídili věcná břemena, která je k užívání sporné komunikace opravňují. Věcná břemena nebyla zřízena pouze pro 1RIF, ale i další účastníky řízení, a to při koupi navazujících pozemků. To je prokazováno také kupní smlouvou mezi paní X a X, ačkoliv v případě tohoto břemene nedošlo k zápisu do katastru nemovitostí. Žalovaný odmítnul tvrzení, že komunikace vznikla před rokem 1989 a je historicky užívána veřejností spolu s vlastníky a uživateli přilehlých nemovitostí k jejich dopravní službě a tvoří součást nouzového úniku z OC Plaza s kapacitou 900 osob, a rovněž tvrzení, že bylo prokázáno, že dosud nebylo nikomu bráněno spornou komunikací užívat. Konstatoval, že v roce 2008 byla povolena stavba OC Plaza, v průběhu stavby nebylo možné spornou komunikací užívat. Vznik komunikace nemůže být datován od nepaměti, neboť se poměry v území změnily po roce 1989 a po dostavbě areálu OC Plaza. Ani před udělením stavebního povolení nebylo prokázáno užívání komunikace a vstup do vnitrobloku veřejností, naopak je podle fotodokumentace zřejmé, že přístup byl omezen. V roce 2008 potom zcela uzavřen, o vzniku veřejně přístupné účelové komunikace lze hovořit nejdříve okolo roku 1989 a nejpozději k dostavbě areálu OC Plaza. K tomu datu, nikoliv od nepaměti lze odvozovat další znaky zejména souhlas vlastníka s užíváním. Podle žalovaného jsou správci zařízení a inženýrských sítí jasně definovanou množinou, nadto z výpisu z katastru nemovitostí vyplývá věcné břemeno pro správce sítí – ČEZ Distribuce a. s. na LV č. X. Stejně je zřízeno věcné břemeno chůze a jízdy pro p. č. XC, XD a XŽ. Z výpisu z katastru nemovitostí LV č. X vyplývá věcné břemeno chůze a jízdy k p. č. XD, XC, které je zřízeno pro p. č. X, XK, XJ, XZ, XG, XA, XU, XR, XS, XH a břemeno chůze pro p. č. XY. Silniční správní úřad řádně odůvodnil, proč neprováděl dotazování výsledkem dalších svědků. K námitce, že nebyla správně vyhodnocena Kupní smlouva a smlouva o zřízení věcného břemene ze dne 22. 7. 1999, žalovaný uvedl, že v případě pozemků p. č. XD a XC jde o stavební parcely, které jsou mj. také budovou, je zřejmé, že může být používána pouze část jako dvůr, nikoliv celá nemovitost. Žalovaný zopakoval, že tu není pouze věcné břemeno

zřízené k p. č. XA, ale jsou tu i věcná břemena zřízená k p. č. XC a XD, která zajišťují přístup a příjezd k ostatním pozemkům mimo žalobců, např. X. Tvrzení, že předmětná komunikace byla přístupná až do doby osazení závory, odmítnul, neboť na obou stranách sporné komunikace jsou osazeny brány na soukromá parkoviště, není tak možné, aby kdokoliv z veřejnosti komunikaci užíval pro vjezd či parkování vozidel, navíc se jedná o slepou komunikaci. Pokud jde o argumentaci, že nebyla zohledněna existence únikového východu, žalovaný uvedl, že stavební povolení na OC Plaza i žalobci uvedené stavební povolení nevycházejí z průvodní zprávy. Komunikace byly povolovány speciálním stavebním úřadem, o únikovém východu není v rozhodnutí zmínka. Žalovaný konstatoval, že ve stavebním povolení je instalace branky uvedena, tím je potvrzeno, že město chtělo přístup na navazující spornou cestou minimálně omezit, stavební povolení nevyvozovalo existenci účelové komunikace. Žalovaný zopakoval, že spornou komunikaci nepovažuje za komunikaci od nepaměti zejména proto, že z historických map na webu města je znatelné, že v roce 1977 zde byla hustá výstavba také ve vnitrobloku, pozemky mohly být případně užívány obyvateli jednotlivých domů, ale pro veřejnost sloužili ul. Felberova a nám. Dr. E. Beneše. Případnou komunikaci lze datovat okolo roku 1989, ale pravděpodobně až později, neboť zde panoval velký stavební ruch, rozhodně nelze hovořit o původní cestě. Veřejnoprávní korporaci, která vlastnila pozemky i po roce 1989, byl stát, od něhož nabylo pozemky město Liberec, které je prodávalo. Pokud by v té době předpokládalo, že zde vede veřejně přístupná komunikace, muselo by na tuto skutečnost kupující upozornit, případně tomu uzpůsobit cenu za prodávané nemovitosti. Nic takového žalobci nedoložili a ani nic takového neuvedl původní vlastník X ve svědecké výpovědi. K instalaci a odstranění brány v roce 1998 žalovaný konstatoval, že je nelze vykládat jako vyslovení souhlasu vzhledem k tomu, že v roce 1999 byla zřízená věcná břemena chůze a jízdy, což mohlo být důvodem k odstranění brány.

8. Žalovaný se pak ztotožnil se závěry ohledně posouzení znaku nutné komunikační potřeby. Přístup k jednotlivým nemovitostem je zajištěn věcnými právy, ta však nejsou zřízena ve prospěch žalobců. Pokud jde o chodce, žalovaný shodně uvedl, že se jedná o zkratku z pohodlí. Žalovaný aproboval závěr, že v případě žalobců je přístup k jejich nemovitostem z nám. Dr. E. Beneše, mimo p. č. XQ ve vlastnictví žalobce a). Ostatní mají přístup zřízen soukromoprávním institutem v podobě věcného břemene nebo se přístupu nedožadují, jako je tomu u P4 PLAZA s. r. o. Ohledně alternativního přístupu k nemovitostem ve vlastnictví žalobců přes nám. Dr. E. Beneše žalovaný konstatoval, že tento závěr silniční správní úřad neučinil na základě fotodokumentace dodané P. V., ale vlastním místním šetřením. Pokud jde o pozemek p. č. XQ, ten navazuje na p. č. XM ve vlastnictví města. Zásobování je možné řešit, mimo přístup přes nám. Dr. E. Beneše, zřízením věcného břemene. Žalovaný upozornil, že žalobci podali návrh k Okresnímu soudu v Liberci, což lze chápat jako důkaz toho, že sami v existenci veřejně přístupné účelové komunikaci nevěří. Rovněž konstatoval, že k odvolání se vyjádřila P. V., jejíž podání neobsahuje žádné nové skutečnosti, a proto se k němu nebude blíže vyjadřovat.

II. Žaloba

9. Žalobci ve včasné žalobě namítali, že správní orgány dospěly ke skutkovým závěrům, které neodpovídají provedenému dokazování. Ve svých rozhodnutích argumentují tím, že vlastníci komunikace měli zřídit ve prospěch všech vlastníků a uživatelů okolních nemovitostí věcné břemeno chůze a jízdy přes komunikaci. Historicky však bylo zřízeno věcné břemeno chůze a jízdy ve prospěch některých z okolních nemovitostí, a to výhradně k částem pozemků p. č.

XA, XC a XD v rozsahu geometrického plánu č. 72/98 ze dne 25. 8. 1998, věcné břemeno neobsahuje kompletní spornou komunikaci. Ve správním spisu nebyly založeny listy vlastnictví vztahující se k přilehlým nemovitostem, pouze informativní a neúplné výpisy z webové aplikace katastru nemovitostí. Jediný list vlastnictví založený do správního spisu, který dokládá oprávnění z věcného břemene, je LV č. X, který doložil RIF ke svému vyjádření a vyplývá z něj oprávnění pouze pro tento subjekt, nikoliv pro ostatní dotčené vlastníky ani uživatele. List vlastnictví č. X, který zmínil žalovaný, není součástí spisu. Z územního omezení věcného břemene vyplývá, že nemůže být dostačující pro P4 PLAZA s. r. o., která má v této části objektu umístěnou trafostanici a na spornou komunikaci ústí nouzový východ z obchodního centra. Statutární město Liberec vlastní navazující pozemky a během řízení žádalo zachování průchodnosti mj. z důvodu veřejného užívání těchto pozemků a sporné komunikace. V případě znepřístupnění sporné komunikace pro veřejnost by předmětné pozemky města ztratily svou funkci.

10. Závěr žalovaného, podle kterého mohla účelová komunikace vzniknout někdy v období roku 1989 a dostavbou OC PLAZA, nikoliv před rokem 1989, odporuje provedenímu dokazování. Z požární technické zprávy Stavoprojektu z roku 1983 a výpovědi svědka X vyplývá, že komunikace vznikla a musela být veřejnosti přístupná již před rokem 1989. Podle žalobců to dokládají letecké snímky z let 1975-1977, 1989 a 2021. Z nich je patrné, že ke změně místních poměrů a k faktickému vzniku komunikace došlo mezi pořízením snímků v letech 1975 a 1989, čemuž odpovídá rok vzniku a obsah požární technické zprávy, i obsah výpovědi svědka. Rekonstrukce dotčené části nám. Dr. E. Beneše v 80. letech žalobci doložili dobovými fotografiemi, ze kterých vyplývá, že rekonstrukce si vyžádala uzavření ul. Moskevská. Z žádných fotografií ani jiných podkladů nevyplývá, že byl omezen vstup veřejnosti na komunikaci, jak uzavřel žalovaný. Okolnosti vzniku komunikace a její přístupnost mohou doložit žalobci navrhaní svědci, jejich výslech však nebyl správními orgány proveden. Žalobci proto navrhli výslech svědků. Pokud žalovaný odkázal na historické mapy města Liberec z období kolem roku 1977, ze kterých dovozuje pozdější vznik komunikace, nejsou součástí správního spisu, nadto letecké snímky i ostatní důkazy tento závěr vyvracejí. Pokud žalovaný konstatoval, že během výstavby OC Plaza byla komunikace zcela uzavřena a opírá tento závěr o fotodokumentaci, není zřejmé, z jaké fotodokumentace vychází, neboť žádná fotodokumentace zachycující uzavření komunikace není ve spisu založena. Naopak svědek X popsal, že komunikace byla pro stavbu rovněž využívána. Podle žalobců provedené dokazování podporuje jejich tvrzení, že sporná komunikace byla dlouhodobě přístupná a užívána veřejností. Z panoramatických map z let 2015, 2017 a 2019 vyplývá volný přístup veřejnosti na komunikaci v období od roku 2015 do 2019. Jediným omezujícím prvkem byla cedulka na stěně hotelu Radnice přiléhající ke sporné komunikaci „Zákaz parkování“. Motivací zjevně bylo usměrnit jinak neurčitý okruh uživatelů komunikace, aby neparkovali na chodníku u hotelu. Pokud by okruh uživatelů komunikace byl vlastníku hotelu znám, nebylo by třeba tabulku instalovat.
11. Dále žalobci nesouhlasili s tím, že správní orgány odmítly uznat existenci nouzového východu z OC Plaza, kdy součástí únikové cesty dle průvodní zprávy ze dne 21. 4. 2006 je právě sporná komunikace, přičemž kapacita únikové cesty má být až 900 osob. Stavební ani kolaudační povolení, která si opatřil silniční správní úřad, se netýkají stavebního řešení samotné stavby obchodního centra, a není proto v nich není nouzová cesta zmiňována. Stavebním povolením však došlo ke schválení projektové dokumentace, ve které je stavba včetně únikových cest popsána. Projektová dokumentace není součástí spisu. Existenci nouzového východu dokládá průvodní zpráva z roku 2006 a zmiňoval jej svědek X i zástupce

statutárního města Liberec. Samotné schodiště bylo zachyceno na fotografiích pořízených během místního šetření. Provedené dokazování závěr správních orgánů nepodporuje a svědčí naopak o existenci nouzového východu. Žalobci také napadli závěr žalovaného, že k odstranění brány v roce 1998 došlo pravděpodobně v souvislosti se zřízením věcného břemene, který je v rozporu s obsahem spisu. K instalaci a odstranění brány mělo dojít v roce 1998, ke zřízení věcného břemene došlo až v druhé polovině roku 1999, žalovaným dovozovaná časová souvislosti chybí. K odstranění brány se vyjádřil svědek X, který rozvedl, že smyslem instalace brány bylo omezení přístupu veřejnosti na parkoviště pobočky České pojišťovny (dnes parkoviště 1RIF), nikoliv omezit přístup na spornou komunikaci.

12. Závěr žalovaného, který dává k tíži žalobcům, že se přístupu na komunikaci souběžně domáhají v občanském soudním řízení, odporuje skutečnosti a tento závěr převzal žalovaný z tvrzení P. V., aniž by ho ověřil a doložil důkazy. Žalobci vysvětlili, že se nedomáhali soudního zřízení věcného břemene chůze a jízdy přes komunikaci jako nezbytné cesty, ani vydržení téhož věcného břemene, ale toliko ochrany držby podle § 1003 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. V tomto řízení se soud otázkou existence práva nezabýval a zjišťoval pouze poslední držbu a její rušení, jak musí být soudu známo z úřední činnosti, konkrétně z řízení pod sp. zn. 35 Co 74/2023.
13. Závěr ohledně alternativního přístupu k sousedním nemovitostem, který žalovaný opřel o výsledky místního šetření, neodpovídá skutečnosti. Místní šetření se vztahovalo pouze k ohledání sporné komunikace. Silniční správní úřad při místním šetření nevstoupil do žádné z přilehlých budov, nemohl tak posoudit a dovodit existenci alternativních přístupů, které by byly srovnatelné kvality jako posuzovaná komunikace, žalobci odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76. Zmíněný alternativní přístup není dostatečný pro účely dopravní obsluhy jejich pozemků, resp. provozu umístěného ve stavbách na těchto pozemcích. Pokud jde o další dotčené vlastníky a alternativní přístupy, z listinných důkazů vyplývá pochybnost o alternativní přístupnosti k trafostanici OC Plaza. Vhodností a dostatečností alternativních přístupů k přilehlým nemovitostem se správní orgány nezabývaly, závěr o existenci alternativních přístupů nemá oporu v provedeném dokazování.
14. V další části žaloby žalobci namítali, že žalovaný na základě nesprávně a nedostatečně zjištěného skutkového stavu potvrdil nesprávný závěr, že nebyly dány znaky souhlasu vlastníka s veřejným užíváním a nutné komunikační potřeby. Žalobci upozornili na závěry rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14. V daném případě nejde o případ restituce, souhlas předchozích vlastníků tedy zavazoval jejich právního nástupce. Úvahy silničního správního úřadu o nemožnosti přechodu souhlasu původního vlastníka jakožto veřejnoprávní korporace jsou liché. Sporná komunikace historicky existovala a byla užívána zejména k zásobování staveb umístěných na přilehlých nemovitostech již před rokem 1989, jak žalobci doložili. Zásobování není s ohledem na stavební řešení možné jiným způsobem, což také doložili. Neobstojí ani právní názor žalovaného, že souhlas je možné dokládat až po roce 1989. Podle žalobců jde o případ tzv. účelové komunikace od nepaměti, kdy jde o historickou cestu užívanou z hlediska tehdejšího vlastníka neurčitým okruhem třetích osob, zejména různými tehdejšími uživateli přilehlých staveb, jejich dodavateli, klienty a návštěvníky, kteří neměli a nemají jinou možnost dopravní obsluhy v potřebném rozsahu. Přechodné osazení komunikace bránou v roce 1998 pak nelze považovat za projev kvalifikovaného nesouhlasu. V té době musela existovat komunikace jako veřejně přístupná, pokud by nebyla užívána veřejností, nebylo by důvodu osazovat na jejím ústí bránu. Brána

byla po půl roce odstraněna, svévolné jednání tehdejších vlastníků bylo v rozporu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, když nebyl vydán souhlas silničního správního úřadu, šlo o přechodný stav, který byl po půl roce obnoven. Následné odstranění brány představuje jednoznačný projev vůle tehdejších vlastníků umožnit přístup neomezenému okruhu osob na komunikaci. Vlastníci komunikace nemohli mít přehled o tom, kdo zrovna užívá spornou komunikaci, a s ohledem na odstranění o to neměli zájem. To dosvědčují fotografie, které dokládají osazení přilehlé stěny hotelu tabulkou se zákazem parkování. Právní posouzení naplnění znaku souhlasu vlastníka s veřejným užíváním je nesprávné a nemá oporu v dokazování. Žalobci zopakovali, že komunikace byla historicky užívána z pohledu tehdejšího vlastníka neurčitým okruhem osob a tento stav byl strpěn. Souhlas je pak závazný pro následující vlastníky komunikace. Jednoznačným projevem takového souhlasu je odstranění brány přechodně osazené na ústí sporné komunikace v roce 1998. Od té doby je komunikace nepřetržitě z pohledu vlastníků užívána neurčitým okruhem osob a tento stav trval do blokace komunikace ze strany X. Po dostavbě OC Plaza se navýšil počet uživatelů, neboť ji chodci začali užívat také jako zkratku do obchodního centra, tomuto navýšení používání komunikace vlastníci nebránili.

15. Ani zřízení věcného břemene nevylučuje skutečnost, že cesta byla v minulosti používána pro dopravní obsluhu alespoň jedné nemovitosti a tato její funkce přetrvává. Komunikace představuje jedinou přístupovou cestu k pozemkům žalobců využívaného pro účely zásobování jejich provozu s ohledem na stavebnětechnické řešení staveb a jedinou přístupovou cestu k parkovišti na p. č. 60/2, byť je ve prospěch vlastníka zřízeno věcné břemeno. A dále jedinou přístupovou cestu k trafostanici OC Plaza, kdy věcné břemeno bylo zřízeno v nedostatečném rozsahu, inženýrským sítím a dalším zařízením umístěným pod pozemky v zadní části.
16. Žalobci upozornili na podobnost s případem v Moskevské ul., jež byla u krajského soudu řešena pod sp. zn. 59 A 10/2016. I zde byla ve vnitrobloku umístěna parkovací stání a vjezd do garáží, probíhalo zde zásobování restaurace a bylo zřízeno věcné břemeno cesty jen pro některé vlastníky. Žalovaný v takovém případě shledal naplnění všech znaků účelové komunikace, tj. i znaku nutné komunikační potřeby. Žalovaný v rozporu s § 2 odstavec 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozhodl odlišně od předchozího rozhodnutí v obdobné věci.
17. Rozhodnutí bylo také založeno na podstatném porušení procesních práv žalobců. Žalovaný žalobce před vydáním rozhodnutí neseznámil s podklady pro rozhodnutí a neumožnil se k nim vyjádřit dle § 36 odst. 3 správního řádu. Ze spisu vyplývá, že k jejich odvolání se vyjadřovala X podáním ze dne 7. 4. 2023, o kterém se žalobci dozvěděli až při nahlédnutí do spisu po vydání napadeného rozhodnutí. P. V. ve svém vyjádření nově uváděla, že komunikace historicky neexistovala, resp. vjezd byl omezen dvoumetrovými železnými vraty, což dokládala fotografiemi, z nichž však není zřejmé, odkud jsou foceny a co zachycují. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalobci dovozují, že některé skutkové závěry o nepřístupnosti, resp. neexistenci sporné komunikace do roku 1989 a nepřístupnosti v době výstavby OC Plaza učinil žalovaný na základě těchto tvrzení a fotografií doložených ve vyjádření. Nelze tak přisvědčit konstatování žalovaného, že vyjádření neuvádí nové skutečnosti.
18. Naposledy žalobci zmínili vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí. Žalovanému vytýkali, že konstatoval, že vlastníci komunikace mohli vyslovit souhlas s jejím veřejným užíváním mezi roky 1989 a nejpozději s dokončením OC Plaza. Současně ale uvedl, že v roce 2008

v době výstavby obchodního centra byla komunikace veřejnosti zcela uzavřena. Z povahy věci není možné souhlasit s veřejným užíváním cesty, která není veřejně přístupná. Dále žalovaný posoudil instalaci brány v roce 1998 jako projev kvalifikovaného nesouhlasu s veřejným užíváním, ale současně odmítl její odstranění posoudit jako projev takového souhlasu, což postrádá vnitřní logiku. Popsaná rozpornost se týká zásadní otázky pro rozhodnutí ve věci, zda byl či nebyl udělen souhlas s užíváním sporné komunikace jako veřejně přístupné, a způsobuje zásadní vadu rozhodnutí spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti.

19. Z uvedených důvodů žalobci navrhovali, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a žalovanému uložil povinnost nahradit jim náhradu nákladů řízení.
20. V doplnění žaloby ze dne 13. 10. 2023 žalobci navrhli doplnit dokazování o ohledání sporné komunikace a ohledání veřejné účelové komunikace vedoucí z Moskevské ul., která byla předmětem řízení ve věci sp. zn. 59 A 10/2016.

III. Vyjádření žalovaného

21. Žalovaný stručně odkázal na napadené rozhodnutí. Neseznámení s podklady v případě vyjádření X ze dne 7. 4. 2023 není relevantní, šlo o vyjádření k podanému odvolání, nikoliv o vyjádření v průběhu řízení.
22. Analogii s kauzou řešenou v ul. Moskevské žalovaný neuznal, neboť v tehdy řešeném případě byla ve dvoře historicky provozovna a nebyly zde přístupy řešeny věcnými břemeny jako v projednávaném případě.
23. Žalovaný navrhoval, aby podané žalobě soud nevyhověl z důvodů uvedených v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů.

IV. Replika žalobců

24. K vyjádření žalovaného žalobci podotkli, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný argumentoval blíže neurčenou fotodokumentací a uzavřel, že sporná komunikace nemohla existovat před rokem 1989, resp. že musela být nepřístupná v době výstavby OC Plaza. Tyto námitky vznesla X právě ve vyjádření ze dne 7. 4. 2023 a předložila fotodokumentaci, která není součástí spisu. Žalobci trvali na tom, že žalovaný měl provést seznámení s podklady dle § 36 odst. 3 správního řádu.
25. Žalobci setrvali rovněž na názoru, že jde o podobnou věc jako v případě řešeném v rozsudku č. j. 59 A 10/2016-113, z něhož vyplývá, že ve věci v Moskevské ul. bylo v roce 1992 zřízeno věcné břemeno vjezdu a výjezdu vozidel pro oprávněné osoby, nikoliv však pro všechny uživatele komunikace. I v nyní projednávané věci existuje věcné břemeno, ale toto bylo zřízeno pouze ve prospěch jednoho z uživatelů sporné komunikace. Argumentace žalovaného tak neobstojí.

V. Vyjádření osoby zúčastněné I.

26. X jako zúčastněná osoba na řízení I. uvedla, že správními orgány bylo provedeno důkladné šetření i dokazování. Bylo konstatováno, že právní poměry v daném místě jsou řešeny v občanskoprávní rovině, kdy jednotliví vlastníci nemovitostí mají uzavřenou smlouvu o zřízení věcného břemene. Správním orgánům nepřísluší tento občanskoprávní stav bez

souhlasu vlastníků věcí nemovitých rušit, měnit a z pozemků zřizovat veřejný prostor. Ze strany žalobců se jí nedostalo žádné žádosti o možnost vstupu na její pozemky, pouze jí při bránění vjezdu jejich vozidel vyhrožovali.

VI. Posouzení věci krajským soudem

27. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející v řízení dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních námitek, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, v souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s., a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
28. Předmětem soudního přezkumu je zamítavé rozhodnutí silničního správního úřadu ve spojení s rozhodnutím žalovaného ve věci deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na částech pozemků p. č. 60/3 ve vlastnictví 1RIF, p. č. XB, XC a XD ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení I. P. V.
29. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že *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.*“
30. Z citovaného ustanovení vyplývají první dvě kritéria pro posouzení účelové komunikace jako veřejně přístupné, a to zřetelnost cesty v terénu (viz § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a spojení jednotlivých nemovitostí. Protože jde o omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod obecným užíváním (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), za které podle zákona nepřísluší náhrada, dovodila judikatura další dvě podmínky.
31. První z nich je souhlas vlastníka s poskytnutím cesty k veřejnému užívání (srov. zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS). Souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob, tj. veřejnost. A je třeba zdůraznit, že souhlas vlastníka se vznikem účelové komunikace, ať už daný výslovně či konkludentně, přechází na právní nástupce (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005; nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Obecně užívána může být v některých případech i „slepá“ cesta (viz rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, či ze dne 2. 5. 2022, č. j. 1 As 32/2012-42). Druhou judikaturou dovozenou podmínkou je nutná komunikační potřeba, kterou je třeba zkoumat vždy, a to i když vlastník cesty souhlasil s jejím poskytnutím k veřejnému užívání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017 č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť, jak dovodil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 11. V označeném rozsudku NSS konstatoval: *„Z řady rozsudků vyplývá, že znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neohrazenému a neurčitému okruhu osob – by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace. Pozemní komunikace této kategorie již ze své podstaty 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“ (srov. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).“

32. Správní orgány v posuzovaném případě neměly pochyb o tom, že první dva znaky účelové komunikace na shora identifikovaných pozemcích, resp. jejich částech, tj. její existenci jako dopravní cesty spojující jednotlivé nemovitosti a patrnost a stálost v terénu, jsou naplněny (v podrobnostech zejména str. 5 a 6 prvostupňového rozhodnutí). Jimi popisované skutečnosti jsou doloženy protokolem o ohledání a rozsáhlou fotodokumentací. Žalobci zjištění ohledně současné podoby a průběhu sporné komunikace a napojení sousedních nemovitostí na komunikaci nerozporují. Také proto považoval soud za nadbytečné, aby znovu provedl ohledání sporné komunikace.
33. V první řadě musí soud reagovat na procesní výtky žalobců, kteří namítali porušení jejich práv plynoucích z § 36 odst. 3 správního řádu v odvolacím řízení. K této otázce soud uvádí, že neseznámení ostatních účastníků správního řízení s námitkami jednoho z nich by mohlo za jistých okolností představovat porušení práv plynoucích z § 36 odst. 3 správního řádu. V projednávané věci by tomu bylo tehdy, pokud by vyjádření osoby zúčastněné na řízení I. k odvolání žalobců obsahovalo nové skutečnosti, případně důkazy, z nichž by žalovaný při přezkumu prvostupňového rozhodnutí vycházel a žalobcům by před vydáním rozhodnutí upřel možnost na tyto skutečnosti adekvátně reagovat.
34. Zda se tak v posuzované věci stalo, nelze s určitostí zjistit. Závěry žalovaného o nepřístupnosti, resp. uzavření komunikace v roce 2008 v důsledku stavební činnosti, a tedy o vzniku komunikace nejdříve „okolo roku 1989, ale velmi pravděpodobně až později, neboť zde panoval velký stavební ruch, spousta domů podlehla demolici a jiné byly vybudovány“, případně „nejpozději k dostavbě areálu OC Plaza“, jsou nepřezkoumatelné. Žalovaný tyto závěry, z nichž dovozoval, že nejde o komunikaci užívanou od nepaměti širokým okruhem osob, opřel zejména o fotodokumentaci, resp. dobovou fotodokumentaci, aniž by ovšem upřesnil, jakou konkrétní má na mysli. Ve správním spisu shromážděném silničním správním úřadem se kromě fotodokumentace pořízené při ohledání na místě spojeném s ústním jednáním nachází celá řada fotografií, i staršího data, které účastníci předkládali na podporu své protichůdné argumentace. Další fotografie byly přílohami podání, jež se týkala vydání a potvrzení předběžného opatření ve věci umožnění průchodu i průjezdu sporné komunikace a jež byla ve spisu rovněž založena. Obecná zmínka žalovaného o fotodokumentaci, případně dobové fotodokumentaci, tak neodpovídá požadavkům na řádné odůvodnění rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu. Není totiž zřejmé, z jakých konkrétních důkazů ke skutkovým zjištěním, která nebyla zmíněna v prvostupňovém rozhodnutí, žalovaný dospěl. V situaci, kdy přílohou vyjádření osoby zúčastněné na řízení I. v odvolacím řízení byla celá řada právě dobových fotografií (jednak z doby výstavby OC Plaza, jednak z doby rekonstrukce východního bloku nám. Dr. E. Beneše na rohu Felberovy ul.), se výhradám žalobců nelze divit.
35. Konstatování žalovaného o vzniku komunikace okolo roku 1989, ale spíše později k okamžiku dostavby OC Plaza, při zdůraznění uzavření komunikace v roce 2008, představuje problematické místo napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž k tomuto pozdějšímu datu, jehož význam není podklady ve správním spise doložen, vztahuje posouzení znaků veřejně přístupné účelové komunikace, zejména souhlas vlastníka s veřejným užíváním. Napadené rozhodnutí se tak ocitá v rozporu se zjištěními a hodnocením silničního správního úřadu. Ten postoj vlastníka k užívání sporné cesty vlastníky přilehlých nemovitostí hodnotil zjevně i

před dokončením OC Plaza, přičemž svůj závěr o neudělení souhlasu posléze založil především na zřízení věcných břemen chůze a jízdy přes pozemky p. č. XA, XC a XD Kupní smlouvou a smlouvou o zřízení věcných břemen ze dne 22. 7. 1999. Současně argumentaci žalobců o veřejném užívání sporné cesty na části předmětných pozemků i v době před rokem 1989 odmítl poukazem na jejich vlastnictví veřejnoprávní korporací, nikoli proto, že by se nejednalo o původní cestu. Z rozhodnutí vydaných v obou stupních řízení, jež zásadně tvoří jeden celek, tak není zcela zřejmé, k jakému okamžiku vlastně mají správní orgány spornou komunikaci za existující, případně v jakém rozsahu a podobě (zde je třeba připomenout, že jde o právní režim na komunikaci popsán pouze na částech pozemku p. č. XA, XB, XC a XD) a k jakému okamžiku je tedy třeba souhlas vlastníka dotčených pozemků posuzovat. Žalobcům lze dále přisvědčit, že rozhodnutí žalovaného je nesrozumitelné, jestliže žalovaný na jednu stranu uvádí, že v roce 2008 byla sporná komunikace veřejnosti zcela uzavřena a hovoří o zásadní přestavbě, současně se však zabývá možným souhlasem s jejím veřejným užíváním před tímto datem, včetně toho, co lze dovozovat z instalace brány v roce 1998. V obecné rovině je třeba připomenout, že zásadním zjištěním pro posouzení toho, zda byl dán byť konkludentní souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním, je zjištění, jaký byl faktický okruh uživatelů posuzované komunikace z pohledu vlastníka, přičemž jak možné užívání veřejností, tak souhlas, resp. případný nesouhlas vlastníka s ním, je třeba časově určit.

36. Soud musí již na tomto místě současně přisvědčit žalobcům, že strohá zmínka silničního správního úřadu o tom, že veřejnoprávní korporace (nebylo ani upřesněno, zda byl míněn stát či město Liberec) mohla mít k otázce veřejného užívání pozemků odlišný postoj od ryze soukromého vlastníka, nemůže obstát. Z judikatury správních soudů vyplývá, že vlastníkem jednou udělený, byť konkludentní souhlas s užíváním komunikace veřejností je závazný i pro jeho právní nástupce (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015-25). Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, výjimku z této závaznosti představuje případ, kdy nemovitosti vlastníci nabyli od veřejnoprávní korporace v restituci, neboť by bylo proti smyslu restituce, aby nabyli jako náhradu pozemky zatížené veřejným užíváním. O takový případ se však v projednávané věci nejedná. Pokud by silniční správní úřad přisvědčil žalobcům, že se v minulosti jednalo o veřejně přístupnou komunikaci vlastněnou veřejnoprávní korporací, nemohl by přechod souhlasu na právní nástupce vyloučit pouze tím, že byly pozemky vlastněné veřejnoprávní korporací. Stejně tak případné neinformování kupujícího o zatížení pozemků veřejným užíváním ze strany veřejnoprávní korporace, které zmiňoval žalovaný, bez dalšího neznamena, že se o veřejně přístupnou komunikaci přes dotčené pozemky nejedná.
37. Námitky, že napadené rozhodnutí vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu, vyhodnotil soud jako důvodné. Jak již bylo uvedeno, správní orgány (žalovaný přes konstatování, že komunikace vznikla spíše později, s dostavbou OC Plaza kolem roku 2008) za stěžejní pro posouzení věci označily zřízení věcných břemen, které vlastníkům sousedních nemovitostí umožňují přes pozemky p. č. XA, XC a XD přístup k jejich nemovitostem. Správní orgány se ale dostatečně nezabývaly otázkou, že věcné břemeno chůze a jízdy ve prospěch vlastníků sousedních nemovitostí na základě Kupní smlouvy a smlouvy o zřízení věcných břemen ze dne 22. 7. 1999 bylo zřízeno pouze ve prospěch vlastníků některých nemovitostí, a to k částem pozemků, jak bylo vyznačeno na geometrickém plánu č. XAA ze dne 25. 8. 1998, který byl nedílnou součástí uvedené smlouvy. Přitom se jednalo o jednu z námitek žalobců. Argumentace žalovaného, že v případě pozemků p. č. XC a XD jde o

stavební parcely, které jsou mj. budovou (*implicit* v tomto rozsahu se pozemků věcná břemena jízdy a chůze nemohou týkat), je s tvrzením žalobců mimoběžná a nereaguje na konkrétní námitky, že se věcné břemeno vztahuje pouze na část pozemků p. č. XA, XC a XD v rozsahu dle geometrického plánu, a proto nezakládá oprávnění spornou cestu užívat v celém rozsahu všem vlastníkům okolních nemovitostí, ale pouze jednomu, kterým je 1RIF jako vlastník pozemku p. č. XA. Z územního omezení věcného břemene dle rozsahu vyznačeném v geometrickém plánu vskutku vyplývá, že např. nemůže zabezpečovat přístup k pozemku statutárního města Liberec p. č. XM, když na něj dle územního rozsahu věcného břemene nenavazuje. V obecné rovině lze doplnit, že deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace nemusí zřízení věcných břemen pro některé z uživatelů komunikace nutně vyloučit. Její povaha závisí na tom, zda byla a je skutečně třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků (srov např. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60).

38. Absence jednotlivých listů vlastnictví ohledně přilehlých pozemků nezpůsobuje vadu rozhodnutí, pakliže byly údaje zjistitelné z obstaraných informativních výpisů z webové aplikace katastru nemovitostí. Žalovanému ale žalobci oprávněně vytýkají, že vycházel-li z údajů o věcných břemenech chůze a jízdy zapsaných na LV č. X, nebyl tento podklad rozhodnutí vůbec součástí spisu. To však samo o sobě dle mínění soudu nepředstavuje vadu řízení, neboť rozsah věcného břemene chůze a jízdy po vyznačených částech pozemků p. č. XC a XD ve prospěch vlastníků pozemků č. p. X, XK, XJ, XŽ, XG, XA, XU, X, XS, XS vyplývá také ze zmíněné Kupní smlouvy a smlouvy o zřízení věcného břemena ze dne 22. 7. 1999, přičemž nikdo z účastníků nerozporoval, že by takto práva odpovídající zřízeným věcným břemenům nevznikla.
39. K závěrům žalovaného ohledně okamžiku vzniku sporné komunikace se soud vyjádřil shora. Nejenže jsou tyto závěry částečně nepřezkoumatelné, v rozporu s tím, co bylo konstatováno v prvostupňovém rozhodnutí, ale rovněž odporují podkladům ve správním spisu, případně v něm oporu nemají. Pokud žalovaný konstatoval, že nejde o komunikaci v původní podobě, ale její vznik datoval později a spíše ho spojoval s dokončením výstavby OC Plaza (tj. někdy ke konci roku 2008, jak lze dovozovat z rozhodnutí o předčasném užívání ze dne 19. 11. 2008 a 9. 12. 2008 a kolaudačního rozhodnutí ze dne 2. 6. 2009, která navazují na stavební povolení ze dne 23. 4. 2008, č. j. SUUR/7120/049803/08-Vá/SP), zcela pominul obsah žalobci předložené požární technické zprávy Stavoprojektu z roku 1983 a část výpovědi svědka X. Zmíněná zpráva, která se měla týkat přestavby v tzv. východní části nám. Dr. E. Beneše (dříve nám. Bojovníků za mír) a rohu Felberovy ul., zahrnující mj. p. č. X, přitom počítala nejen s přístupem z náměstí a vjezdem z ul. 5 května, ale také s dalším příjezdem z Felberovy ul. pro účely zásobování. Svědek X, který se k užívání komunikace na předmětných pozemcích vyjadřoval, a to i ke způsobu jejího dřívějšího užívání, nic o jejím uzavření v roce 2008 v souvislosti s výstavbou OC Plaza neuváděl. Naopak tvrdil, že komunikace z ul. Felberova byla využívána k přístupu na staveniště, včetně přístupu veřejnosti, která se na výstavbu chodila dívat, a že veřejnost ji používala k přístupu do č. p. 6/7 a na parkoviště České pojišťovny. Tyto podklady žalovaný nevyvrátil poukazem na jiné důkazy. Žalobci pak příhodně uvádějí, že jimi předložené dobové fotografie (předložené s návrhem na doplnění dokazování ze dne 16. 1. 2023 na č. l. 72 správního spisu) zachycují rekonstrukci východní lokality nám. Dr. E. Beneše v 80. letech, uzavření komunikace v souvislosti s výstavbou OC Plaza z nich nevyplývá a neplyne z nich ani uzavření komunikace veřejnosti v minulosti. Pokud žalovaný argumentoval v napadeném rozhodnutí

tím, že veřejnosti v minulosti sloužily dnešní Felberova ul. a nám. Dr. E. Beneše, neboť v daném místě byla hustá výstavba ve vnitrobloku a pozemky mohly být užívány nanejvýš obyvateli jednotlivých domů, nemají právě uvedené skutečnosti oporu ve spisu. Žalovaný dle odůvodnění rozhodnutí vycházel z historických map na webu statutárního města Liberec, ovšem těmito historickými mapami neprovedl dokazování, mapy nejsou součástí správního spisu žalovaného ani silničního správního úřadu.

40. Důvodné jsou i námitky týkající se hodnocení únikové cesty z OC Plaza. Silniční správní úřad argumentoval tím, že skutečnost, zda pozemky plní či neplní funkci únikové cesty, není znakem účelové komunikace veřejně přístupné. Správní orgány obou stupňů se pak shodně odvolávaly na stavební povolení pro OC Plaza ze dne 23. 4. 2008, č. j. SUUR/7120/049803/08-Vá/SP. Toto stavební povolení ovšem nemůže únikovou cestu přes pozemky Statutárního města p. č. XN a XM a na ně navazující pozemky p. č. XA, XC a XD povolovat, neboť se týká povolení přeložek nízkého a vysokého napětí, komunikací a zpevněných ploch a světelného značení, nikoli vlastní stavby OC Plaza. Úniková cesta z únikového schodiště v tomto stavebním povolení z tohoto důvodu povolena být nemůže. Bylo však třeba, aby (spolu s ostatními relevantními skutečnostmi) správní orgány vyhodnotily z pohledu naplnění znaku souhlasu vlastníka s užíváním předmětných pozemků veřejností, že dle žalobcem předložené části průvodní zprávy ke stavbě OC Plaza bylo počítáno s tím, že z OC Plaza povede další úniková cesta z únikového schodiště s kapacitou cca 900 osob na volné prostranství v 1. PP směrem do dvora pojišťovny s východem do Felberovy ul., tedy zjevně též po posuzované komunikaci. Takto byla stavba OC Plaza povolena, přičemž existenci únikové cesty z OC Plaza pro veřejnost potvrdila i svědecká výpověď X. S její existencí počítá také statutární město Liberec jako vlastník navazujících pozemků p. č. XBB a XM, jak vyplývá z jeho vyjádření při ústním jednání spojeném s ohledáním. Soudu současně neuniklo, že i zmíněné stavební povolení ze dne 23. 4. 2008 existenci únikového schodiště reflektuje a řeší jeho osvětlení, stejně jako osvětlení stěny k přístřešku a pochozího chodníku mezi obchodním centrem a objektem České pojišťovny (nyní ve vlastnictví 1RIF).
41. Pokud jde o hodnocení odstranění brány ze sporné komunikace v roce 1998, soud již konstatoval, že v této části je rozhodnutí žalovaného nesrozumitelné. Odporuje jednak závěrům silničního správního úřadu, jednak je vnitřně rozporné, dovozoval-li žalovaný nepřístupnost komunikace v roce 2008 a její pozdější vznik v souvislosti s dostavbou OC Plaza. Pro úplnost soud dodává, že žalovaným zmíněná spojitost odstranění brány z ústí komunikace do ul. Felberova se zřízením věcného břemene v roce 1999 není ničím podložena, jedná se o pouhou domněnku žalovaného, odporující nadto žalobci citované části svědecké výpovědi O. N., s níž se správní orgány v této souvislosti nevypořádaly. Ze svědecké výpovědi přitom vyplývá, že smyslem instalace brány v roce 1998 bylo zabránit vjezdu vozidlům na parkoviště České pojišťovny za situace, kdy komunikaci užívala i veřejnost, neboť ul. Felberova nebyla tehdy pěší zónou.
42. Nepřípadná je dále argumentace žalovaného vedením civilního sporu ohledně přístupu k nemovitostem žalobců přes předmětnou komunikaci. Nejenže se odůvodnění napadeného rozhodnutí opět ocitá v rozporu se závěry silničního správního úřadu, který ve vedení civilního sporu nespatořoval důkaz o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, aniž by žalovaný tyto závěry jakkoli korigoval. Především ale kusé hodnocení žalovaného neodpovídá podstatě sporu vedeného u zdejšího krajského soudu pod sp. zn. 35 Co 74/2023,

jak ji žalobci popsali a jak je soudu známa z úřední činnosti z vnitřního informačního systému soudu, tj. ochrany pokojné držby, nikoli zřízení věcného břemene.

43. Důvodnou shledal soud i další námitku žalobců týkající se zjištění skutkového stavu, pokud jde o alternativní přístup k nemovitostem. Odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného, který odmítnul námitky žalobců ohledně přístupu k jejich nemovitostem (mimo pozemku p. č. XQ) z nám. Dr. E. Beneše, opět odporuje důvodům prvostupňového rozhodnutí a obsahu spisu. Ze samotných závěrů silničního správního úřadu na str. 8 a zejména 9, jakož i z protokolu o ohledání provedeného dne 25. 11. 2022 rozhodně nevyplyvá, že by zjištění ohledně možného alternativního přístupu k nemovitostem připojených na spornou komunikaci silniční správní úřad činil na základě výsledků místního šetření. Bylo provedeno jen ohledání sporné komunikace a ověření, v jaké podobě a na jakých pozemcích se komunikace nachází a jaké nemovitosti spojuje s místní komunikací ul. Felberova. Předmětem ohledání nebylo ověření alternativních přístupů k nemovitostem žalobců, včetně posouzení možnosti zajištění zásobování objektu č. p. XCC z nám. Dr. E. Beneše s přihlédnutím ke stavebně technickému řešení objektu, jehož se žalobci dovolávali. Silniční správní úřad otázku dopravní obsluhy objektů na p. č. XE a XF odmítl posoudit jako otázku komunikační nezbytnosti. Posouzení dostatečnosti alternativního přístupu ve smyslu závěrů rozsudku NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, soud postrádá také např. k trafostanici OC Plaza i pozemku statutárního města Liberec p. č. XM. Pokud alternativní přístup na posledně označený pozemek silniční správní úřad bez dalšího konstatoval po pozemcích p. č. XP, X/XW a XV spolu s pozemkem p. č. XN, odporuje to obsahu správního spisu. Z něho vyplývá, že pro obsluhu a využití pozemku p. č. XM, na němž jsou umístěny odpadové nádoby, je užívána právě sporná komunikace (viz návrh žalobců, vyjádření statutárního města Liberec ze dne 12. 12. 2022, vyjádření osoby zúčastněné na řízení I.).
44. Za dané situace, kdy je rozhodnutí žalovaného zčásti nepřezkoumatelné, zčásti založené na zjištěních a závěrech, které nemají oporu ve spisu a provedeném dokazování, není na soudu, aby prováděl žalobci navržené rozsáhlé dokazování svědeckými výpověďmi, leteckými snímky a snímky panoramatických map. Odporovalo by to podstatě soudního přezkumu napadeného rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních námitek.
45. Rovněž není možné, aby soud s konečnou platností posoudil, zda správní orgány dospěly ke správným právním závěrům ohledně naplnění sporných dvou znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Soud tedy pouze v obecné rovině přisvědčuje žalobcům, že případný souhlas s obecným užíváním komunikace udělený předchozím vlastníkem je závazný i pro jejich právní nástupce. I tehdy, byla-li tímto předchozím vlastníkem veřejnoprávní korporace, s výjimkou případu vymezeného nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Soud dále připomíná, že z pohledu posouzení znaku souhlasu vlastníka, resp. vlastníků komunikace je podstatné, zda udělili, byť konkludentně souhlas s užíváním komunikace veřejností. Za užívání veřejností je z pohledu vlastníka třeba považovat i užívání pozemku neuzavřeným okruhem osob, o němž neměl vlastník přesný přehled a ani nad ním neměl kontrolu (srov. též nedávný rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 51/2023-54). Rovněž z tohoto pohledu postrádá soud ze strany žalovaného přesvědčivé vypořádání tvrzení žalobců, opírající se zejména o svědeckou výpověď O. N., že již před rokem 1989 sporná komunikace existovala a byla užívána širokým okruhem osob, a tento stav trval i po roce 1998, přičemž po roce 2008 se okruh uživatelů rozšířil, když komunikaci začali užívat i chodci jako zkratku do OC Plaza. Šíře okruhu osob užívajících posuzovanou komunikaci je přitom rozhodujícím kritériem obecného užívání cesty, přičemž platí,

že naplnění znaku souhlasu s obecným užíváním nelze posuzovat z hlediska účelu užívání – tím je vždy zájem soukromý.

46. K namítanému porušení § 2 odst. 4 správního řádu z důvodu, že žalovaný případ žalobců posoudil rozdílně oproti deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí do dvora objektů z ul. Moskevská ve věci řešené zdejší soudem pod sp. zn. 59 A 10/2016, se soud rovněž nemůže s konečnou platností vyjádřit vzhledem k vadám vytýkaným napadenému rozhodnutí žalovaného. Nelze totiž za daného stavu konstatovat, že by se jednalo o skutkově shodné případy.

VII. Závěr a náklady řízení

47. Na základě shora uvedených důvodů zrušil soud napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení postupem podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., a to bez jednání v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s.
48. V dalším řízení je žalovaný vysloveným právním názorem soudu vázán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Povinností žalovaného bude znovu přezkoumat rozhodnutí silničního správního úřadu na základě odvolacích námitek, odstranit přitom soudem vytýkané vady rozhodnutí, při respektování náhledu soudu na otázky, jejichž posouzení žalobci s úspěchem před soudem namítali.
49. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
50. Žalobci byli s žalobou úspěšní, soud jim proto přiznal proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Ty byly tvořeny zaplaceným soudním poplatkem dvou žalobců za žalobu dle příslušné položky sazebníku soudních poplatků v celkové výši 6 000 Kč, odměnou právního zástupce za 3 úkony právní služby u každého z žalobců, učiněné jako společné při zastupování dvou žalobců, v celkové výši 14 880 Kč [2 x 3 úkony právní služby po 3 100 Kč snížené o 20 % dle § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], a náhradou hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč za 3 společné úkony právní služby dle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu) a 21 % DPH z odměny a náhrad advokáta ve výši 3 314 Kč. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 25 094 Kč.
51. Protože osobám zúčastněným na řízení soud neuložil v řízení žádné povinnosti a současně neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, vyslovil v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., že se osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Liberec 4. leden 2024.

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu