



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

žalobců:

a) I. O.

b) T. P.

oba zastoupeni advokátem Mgr. Janem Skotnicou,
sídlem Hlavní třída 15, 738 01 Frýdek-Místek

proti

žalovanému:

Krajský úřad Moravskoslezského kraje
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

za účasti:

i) M. N.

ii) M. M.

zastoupená Martinem Nohelem,
bytem Kubelíkova 1312/2, 736 01 Havířov-Podlesí

iii) Bc. J. J.

iv) Ing. K. J.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 4. 2023, č. j. MSK 28747/2023, ve věci
určení existence veřejně přístupné účelové komunikace,

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:

I. Předmět řízení

1. Žalobou ze dne 10. 5. 2023 se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného č. j. MSK 28747/2023 ze dne 17. 4. 2023, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku č. j. MMFM 194434/2022 ze dne 8. 12. 2022. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta jejich žádost o určení, že na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X, v obci H. D., se nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
2. Podstata sporu spočívá v tom, zda ze skutkových zjištění vyplynulo výslovné nebo konkludentní věnování předmětné účelové komunikace jejími vlastníky k obecnému užívání.

II. Žalobní body

3. Žalobci v žalobě namítali, že správní orgány nesprávně vyhodnotily neexistenci znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a to zejména neexistenci souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace. Uvedli, že správní orgány nezpochybnily čestná prohlášení a fotografie, dokládající, že předmětnou komunikaci používá blíže neurčený počet osob, a přesto z nich nevycházely při svém závěru o skutkovém stavu. Dle žalobců není rozhodná frekvence užívání (časté nebo sporadické). V minulosti docházelo k užívání komunikace veřejností, a vlastník tomu aktivně nebránil, protože je dán jeho konkludentní souhlas. Tento již nelze jednostranně odvolat a váže i právní nástupce vlastníka, který nemůže na takovouto komunikaci umístit překážku, zabraňující vjezdu. Navíc ve věci byl udělen nejen konkludentní souhlas, nýbrž i souhlas výslovný: při projednávání územního plánu obce H. D. v roce 2011 vlastnice M. M. vzala zpět své námitky, směřující proti tomu, aby předmětné pozemky byly vedeny jako účelová komunikace, a uvedla, že chápe nutnost zpřístupnění nových pozemků určených územním plánem k zástavbě. Závěrem žalobci uvedli, že mají za to, že desetileté užívání od roku 2011 lze považovat za užívání tzv. od nepaměti.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobců

4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 9. 6. 2023 uvedl, že žalobu považuje za nedůvodnou. S odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že konkludentní souhlas vlastníka

může být dán jen tam, kde vlastník mohl a měl toto obecné užívání předpokládat; nelze po něm

požadovat, aby byl na místě neustále přítomen a bránil užívání sporadickými či náhodnými uživateli, případně umisťoval na pozemek fyzické překážky; odkázal při tom na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 337/2016 ze dne 26. 6. 2017. Zdůraznil, že předmětná cesta je slepá a vede pouze k domu a zahradě pana N., nelze proto předpokládat její užívání širokou veřejností, kdy se dále nenachází žádný turistický cíl či veřejná budova. V řízení proti sobě stanula dvě protichůdná tvrzení – jednak tvrzení části účastníků, podpořené svědectvím R. P., že komunikace není využívána veřejností, jednak opačné tvrzení žalobců doložené několika čestnými prohlášeními. Při neodstranitelné pochybnosti o užívání veřejné cesty je třeba dát přednost ochraně vlastnického práva. Pokud se týče tvrzení o výslovném souhlasu při projednání územního plánu, pak vyjádření paní M. nelze považovat za věnovací akt; nebylo totiž řešeno nic majetkoprávním vypořádání zpřístupnění této komunikace – komunikace však může být jak veřejná, tak i soukromá (mimo režim obecného užívání). Rovněž komunikace nemá znaky cesty užívané tzv. od nepaměti.

5. Žalobci v replice ze dne 2. 8. 2023 znovu akcentovali své výhrady a zdůraznili, že předmětné pozemky byly používány neomezenou skupinou osob bez bližšího vztahu k souvisejícím nemovitostem a že žalovaný nesprávně bagatelizoval výslovný souhlas vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním.

IV. Osoby zúčastněné na řízení

6. Do řízení vstoupily čtyři osoby zúčastněné na řízení, a to M. N., M. M., J. J. a K. J. K věci samé se v řízení před soudem nevyjádřily.

V. Skutková zjištění

7. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující, pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti: Dne 22. 4. 2022 podali žalobci k Magistrátu města Frýdek-Místek žádost o zahájení řízení o určení existence veřejně přístupné komunikace v souladu s ustanovením § 142 odst. 1 správního řádu. Dalšími účastníky řízení byli J. J., K. J., M. M., obec H. D., M. N., L. N. a O. N. Žalobci se domáhali určení, že na pozemcích parc. č. XD, XA, XB a XC v k. ú. X se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předtím žádali paní M. M. o zpřístupnění uvedených pozemků k jejich pozemkům parc. č. XE a XF v témže katastrálním území; ta však jejich žádosti nevyhověla. Žalobci k žádosti připojili obdobně znějící čestná prohlášení Z. B., Z. V. G., T. M., J. O., L. M., K. Č. a T. Č., že předmětnou cestu používají k parkování vozidla, procházení se po okolí a rekreaci v intervalech od 2014-2021 do 2022, aniž jim v tom bylo bráněno; připojili rovněž fotografii automobilu r. z. X, stojící u uvedené cesty v pozdně podzimním či zimním období. Ve věci zaslala své vyjádření M. M., která uvedla, že nikdy neudělila souhlas s obecným užíváním předmětné komunikace a umístila na ni zákazovou ceduli, navíc poukázala na alternativní příjezd k pozemkům žalobců; připojila rovněž návrh žalobců ze dne 7. 9. 2021 o uzavření smlouvy o zřízení služebnosti stezky a cesty na předmětné komunikaci a sdělení obce H. D., že na v pasportu komunikací se předmětná komunikace nenachází a na pozemcích je zřízeno věčné břemeno cesty pro nemovitost č. p. X. K vyjádření se připojili J. a K. J. Dne 21. 6. 2022 bylo provedeno oústní jednání spojené s ohledáním věci na místě; J. a K. J. a M. M. uvedli, že komunikace je

užívána pouze omezeným okruhem osob a to pouze k příjezdu k rodinnému domu pana N. a pozemkům paní M., poukázali na přístup k pozemkům jiných osob jinudy; obec H. D. uvedla, že cesta je přes 30 let užívána

jako příjezd k rodinnému domu pana N.; žalobci uvedli, že komunikaci užívá neomezený okruh osob, na komunikaci potkali opakovaně 3 osoby, od nichž jsou čestná prohlášení, řetěz a značka byla instalována až po zahájení řízení. Žalobci s podáním ze dne 8. 7. 2022 předložili výňatek z Územního plánu obce H. D. (2011), kde je uvedeno, že ve vztahu k pozemkům, kde je předmětná komunikace, M. M. vzala námitku zpět, kdy k tomuto stanovisku je vedla úvaha, že „je třeba pochopit nutnost zpřístupnění případných nových pozemků určených územním plánem k zástavbě“. Dále předložili čestné prohlášení X. U. obdobného znění jako byla dřívější prohlášení. Dne 1. 9. 2022 byl vyslechnut svědek R. P. Uvedl, že předmětnou komunikaci užívají pouze p. N. a p. M., a to jen přes léto, neboť přes zimu tam nepobývají, on sám žije u cesty 9 let; na pozemky rodiny P. se jezdívalo přes pozemky rodiny V. Rozhodnutím Magistrátu města Frýdku-Místku č. j. MMFM 194434/2022 ze dne 8. 12. 2022 byla žádost zamítnuta. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci napadeno odvoláním ze dne 22. 12. 2022 a napadeným rozhodnutím bylo dne 17. 4. 2023 zamítnuto.

VI. Právní posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. napadené rozhodnutí, přičemž dle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného.
9. Podle § 65 s. ř. s. se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti.
10. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podle § 65 podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Krajský soud konstatuje, že žaloba byla podána řádně a včas a splňuje všechny zákonem předepsané náležitosti.
11. V projednávané věci je veden spor o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Účelová komunikace je dle § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, jednou ze čtyř kategorií pozemních komunikací. Podle § 7 odst. 1 téhož zákona účelová komunikace 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. Jak vyslovil již bývalý čsl. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 10729/32 ze dne 21. 9. 1932, publ. pod č. Boh. A 10017/32, „*pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační*“. Tyto závěry zopakoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008, kdy uvedl, že „*v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací (...) je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj*

veřejný přístup. (...) S takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení.“ Z výše uvedeného vyplývá, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace musí být kumulativně splněny čtyři podmínky: 1) existující (v terénu patrná) cesta; 2) zákonný účel; 3) souhlas vlastníka; 4) nutná komunikační potřeba.

12. V projednávané věci je mezi stranami toliko spor o naplnění podmínky existence souhlasu vlastníka.
13. Souhlas vlastníka může být jak výslovný, tak i konkludentní. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 213/2015-14 ze dne 30. 11. 2015, publ. pod č. 3371/2015 Sb. r. NSS, *„souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn“*. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob; konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, vlastník účelovou komunikaci neplotil ani neoznačil jako soukromý pozemek se zákazem vstupu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 76/2009-60 ze dne 22. 12. 2009, publ. pod č. 2028/2010 Sb. r. NSS, či nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2942/10 z 15. 3. 2011). Jestliže komunikaci začne užívat neurčený okruh osob, musí vlastník projevit kvalifikovaný nesouhlas, strpění tohoto stavu je naopak třeba vykládat jako konkludentní věnování obecnému užívání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 27/2009-66 ze dne 30. 9. 2009, publ. pod č. 2012/2010 Sb. r. NSS); rozlišovacím kritériem je okruh osob pozemek užívajících a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 337/2016-64 ze dne 30. 6. 2017).
14. Žalobci v žalobě namítali, že ve věci byl udělen jak souhlas výslovný, tak i konkludentní.
15. Pokud se týče výslovného souhlasu, ten měl spočívat v odůvodněném zpětvzetí námítky paní M. při projednávání územního plánu v roce 2011. Soud se zcela ztotožňuje s odůvodněním žalovaného na str. 8 napadeného rozhodnutí, že paní M. pouze souhlasila s vyznačením účelové komunikace a uznala potřebnost v budoucnu zpřístupnit pozemky určené k zástavbě; jak bude toto zpřístupnění majetkoprávně vypořádáno, však nebylo řešeno a nebylo to podstatou tehdejšího jednání na zastupitelstvu. Žaloba ostatně s tímto vypořádáním ani nepolemizuje, pouze posouvá námitku ze správního řízení do řízení soudního, aniž reflektuje její vypořádání.
16. Pokud se týče konkludentního souhlasu, byly ve správním řízení shromážděny podklady, z nichž vyplývaly protichůdné závěry o skutkovém stavu. Na jedné straně účastníci řízení M. N., M. M., J. J. a K. J. tvrdili, že cestu na pozemcích využívá jen omezený okruh osob za účelem příjezdu k rodinnému domu pana N. a pozemkům paní M. Toto tvrzení potvrdil i svědek R. P., který uvedl, že cestu na předmětných pozemcích využívají jen pan N. a paní M., a to sezónně v letním období. Na druhé straně žalobci tvrdili, že

pozemky využívá neomezený okruh osob, což doložili osmi čestnými prohlášeními, že cestu využívali k parkování vozidel, procházení se po okolí a rekreaci. Správní orgány vyhodnotily zcela správně tato čestná prohlášení jako nevěrohodná, neboť v těsné blízkosti se nachází prostorné parkoviště i turisticky zajímavý prostor vodní nádrže Žermanice (i s naučnou stezkou). Je naprosto iracionální za této situace parkovat a procházet se po cestě vedoucí pouze k rodinnému domu, za níž se nenachází žádný turisticky či občanský významný cíl. Správní úřady rovněž správně uvážily, že vlastníci pozemků, na nichž je cesta, nemohli rozumně předpokládat obecné užívání této cesty. Fotografie se zaparkovaným autem na cestě v zimním období dokladují jen jednorázové užití navíc v době, kdy se na místě vlastníci obvykle nezdržují. Soud navíc podotýká, že nebylo prokázáno, že by byla předmětná komunikace užívání neurčeným okruhem osob s vědomím vlastníků. Kvalifikovaný nesouhlas lze totiž požadovat jen po vlastníkově, který si je vědom užívání jeho komunikace okruhem osob, jež sám neustanovil; z tohoto hlediska je případná frekvence užití cesty veřejností významná, neboť z nebránění nahodilému užití cesty nelze dovodit konkludentní souhlas vlastníka s obecným užíváním komunikace. Dalším argumentem je existence služebnosti cesty, která je důležitým indikátorem absence vůle vlastníka k věnování komunikace k obecnému užívání, jak plyne z výše citované judikatury. Názor obce a její informace o tom, že cestu neudržuje je sice méně podstatná, avšak relevantní indicie svědčící ve prospěch přijatého závěru o skutkovém stavu. K tvrzenému nepamětnému užívání cesty žalobci nepředložili ani plausibilní tvrzení, natož důkazy.

17. V projednávané věci tedy nebyly prokázány skutečnosti, s nimiž by bylo možno spolehlivě spojit výslovné či konkludentní veřejné věnování komunikace k obecnému užívání.

VII. Závěr a náklady řízení

18. Na základě shora uvedeného krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
19. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobci v řízení úspěšní nebyli a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly. Soud tedy žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.
20. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jim náhrada nákladů řízení přiznána nebyla, neboť nebyly splněny zákonné podmínky pro přiznání této náhrady.

Poučení:

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

V Ostravě dne 10. října 2024

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje

