

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobců: **a) M. R., b) D. R., c) D. H.,** zastoupeni JUDr. Zdeňkem Broumem, advokátem se sídlem Lázeňská 15, Děčín, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **J. P.,** zastoupený JUDr. Miloslavem Noskem, advokátem se sídlem Nádražní 24, Semily, v řízení o kasační stížnosti žalobců b) a c) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 3. 2017, č. j. 30 A 42/2016 - 91,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 28. 5. 2015, č. j. MULO 337/2015/11, Městský úřad Lomnice nad Popelkou (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodl o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci na pozemku p. č. X v katastrálním území X, konkrétně na její část označenou písmenem „e“ v geometrickém plánu č. X (dále jen „původní účelová komunikace“).

[2] Rozhodnutím ze dne 29. 1. 2016, č. j. OD 850/2015-2/280.9/Hk KULK 2958/2016, Krajský úřad Libereckého kraje (dále jen „žalovaný“) zamítl odvolání žalobců a potvrdil shora uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[3] Žalobce a) a žalobci b) a c) podali proti rozhodnutí žalovaného dvě žaloby ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, který věci postoupil Krajskému soudu v Hradci Králové jako soudu místně příslušnému. Krajský soud v Hradci Králové poté věci vedené pod sp. zn. 30 A 42/2016 a 30 A 54/2016 spojil ke společnému řízení s tím, že budou dále vedeny pod sp. zn. 30 A 42/2016. Rozsudkem ze dne 23. 3. 2017, č. j. 30 A 42/2016 – 91, pak žaloby zamítl.

[4] V odůvodnění rozsudku krajský soud podrobně posoudil jednotlivé uplatněné žalobní body a dospěl k závěru, že nejsou důvodné. Zejména se neztotožnil s názorem žalobců, že původní účelová komunikace na pozemku p. č. X ve vlastnictví J. P. (osoba zúčastněná na řízení) je jedinou možnou přístupovou komunikací k nemovitosti č. p. X a přilehlým pozemkům ve vlastnictví žalobců. Důvodem je existence alternativní přístupové cesty, která splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Ta je zřízena až ke hranici nemovitostí žalobců, je zcela komfortní a srovnatelná s původní účelovou komunikací. Za situace, kdy k nemovitostem žalobců vedou dvě veřejně přístupné účelové komunikace, postupovaly správní orgány v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Po zvážení proporcionality v úvahu přicházejících zásahů do vlastnického práva vlastníků pozemků tvořících obě veřejně přístupné účelové komunikace pak dospěly ke správnému závěru, že alternativní veřejně přístupná účelová komunikace plně zajistí komunikační připojení nemovitostí žalobců na silniční síť. Proto nepochybily, když vyhověly žádosti J. P. o omezení přístupu na původní účelovou komunikaci.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podali žalobci b) a c) [dále jen „stěžovatelé“] v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[6] Správní orgány při svém rozhodování nerespektovaly vlastnické právo stěžovatelů, jež požívá ústavní ochrany a to zejména, že musí mít zajištěn přístup k předmětu jejich vlastnictví, aby ho mohli užívat. J. P. v období ledna a února 2007 provedl terénní úpravy na hranicích pozemků p. č. X. Tímto byl zcela zamezen přístup k nemovitostem stěžovatelů, přičemž tento protiprávní stav trvá do současné doby. Správní orgány došly k závěru, že stěžovatelé mají ke své nemovitosti č. p. X přístup po zpevněné komunikaci, kterou zřídil na své náklady J. P. Tak tomu ve skutečnosti není, neboť tato alternativní přístupová cesta končí u pozemku č. p. X (70 m vzdálené od domu č. p. X), který již od roku 2007 není ve vlastnictví stěžovatelů. Navíc technický stav pozemku p. č. X v současné době neumožňuje řádný průchod ani průjezd, neboť se jedná o pozemek s nezpevněným povrchem, který je silně podmáčený a zarostlý dřevinami. Alternativní cesta tedy stěžovatelům neumožňuje přístup k jejich nemovitosti tak, aby byla zcela komfortní a srovnatelná s původní účelovou komunikací.

[7] Krajský soud ve zjevném rozporu s výše uvedeným však dospěl k nesprávnému závěru, že alternativní přístupová cesta je plně srovnatelná s původní účelovou komunikací a může být využívána stěžovateli pro přístup k jejich nemovitostem. Předpokladem takového závěru musí být zejména zjištění, zda je případná veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu a pro vjezd většími vozidly (popelářský vůz, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Krajský soud rovněž pochybil, když vyslovil, že alternativní přístupovou cestu lze vybudovat na nezpevněném pozemku p. č. X, který patří do výlučného vlastnictví žalobce a), který je otcem obou stěžovatelů, neboť budou mít shodný zájem. V daném případě nelze nutit stěžovatele (ani jejich otce), aby na svůj náklad upravili a následně udržovali v zimním období případnou alternativní přístupovou cestu ve větším rozsahu. Alternativní přístup z pozemku č. X nesplňuje v žádném případě parametry veřejně přístupné účelové komunikace, a to z následujících důvodů. Je nesrovnatelně delší; vede horším terénem a není možný příjezd k domu č. p. X automobilem (pouze je možno zajet 70 m od této nemovitosti); cesta na pozemku p. č. X je neudržovaná a tudíž neprůjezdná při špatném počasí (zejména v zimě); cesta na pozemku p. č. X je zcela nevhodná pro průjezd většími vozidly zejména pak pro hasiče, vozy záchranné služby a popeláře; alternativní přístup není srovnatelný s původní účelovou komunikací.

[8] Rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu tak prakticky potvrdila nezákonné protiprávní jednání J. P., který do dnešní doby narušuje vlastnické právo stěžovatelů a zcela brání vstupu a příjezdu k nemovitosti č. p. X. Tato rozhodnutí jsou proto v rozporu s ústavní ochranou vlastnického práva.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby jí Nejvyšší správní soud nevyhověl, a to z důvodů uvedených v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v žalobou napadeném rozhodnutí a v rozsudku krajského soudu.

V.

[11] J. P. jako osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že na alternativní účelovou komunikaci nemohou být kladeny přísnější nároky, než na původní účelovou komunikaci, o které bylo v řízení rozhodováno. Z opakovaných ohledání jednoznačně plyne, že rozdíl vzdálenosti od silnice u účelové komunikace původní a účelové komunikace alternativní se počítá v desítkách metrů. Nejde tedy o žádný rozdíl, který by mohl být právně relevantní. Kvalita alternativní účelové komunikace je podstatně lepší, neboť je vyštětována a zhutněna, zatímco původní účelová komunikace je travnatá a nezpevněná. Ve správním řízení bylo dokladováno, jakým způsobem ji stěžovatelé při užívání dokázali zničit, čímž ji učinili nesjízdnou nepochybně i pro sebe. Pokud se týče přístupu vozidel veřejných služeb, ať už hasičů, záchranné služby

nebo svozu odpadů či fekálního vozu, tak i v tomto směru je použití alternativní účelové komunikace pro tyto služby výhodnější. Nákladní automobil s nástavbou pro sběr odpadů nebo s hasičským přizpůsobením by ostatně po původní účelové komunikaci vůbec k nemovitostem stěžovatelů dojet nemohl a hasičský zákrok by tak musel být veden po alternativní účelové komunikaci. Stejným způsobem nepochybně lze docílit přístupu fekálního vozu nebo sběru odpadů, přičemž ten se pravidelně řeší přistavováním odpadních nádob nebo pytlů k hlavní komunikaci v obci. Pokud jde o tvrzení, že rozhodnutí krajského soudu i správních úřadů je v rozporu s ústavní ochranou vlastnického práva, je třeba připomenout, že stěžovatelé neužívali původní účelovou komunikaci z titulu vlastnického práva nebo jiného věcného práva, ale z titulu obecného užívání pozemních komunikací podle zákona o pozemních komunikacích. Důvodem vyhovění žádosti o omezení veřejného přístupu na původní účelovou komunikaci bylo právě zřízení alternativní veřejně přístupné účelové komunikace. V tomto řízení bylo především jednáno o tom, jak je dotčeno vlastnické právo J. P. k pozemkům, po kterých jeho dvorem a pod okny jeho domu vede původní účelová komunikace. V té souvislosti nelze než znovu připomenout nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze kterého jasně vyplývá, že existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. To vede k závěru, že existuje-li způsob, kterým je vlastnické právo vlastníka pozemku, na němž je veřejně přístupná účelová komunikace, omezeno méně než dosavadním způsobem, tak i takový způsob má mít přednost. Ze skutkových zjištění nepochybně vyplývá, že alternativní účelová komunikace, byť je rovněž umístěna na pozemku J. P., jej v bydlení a plném výkonu vlastnického práva jak k pozemkům, tak ke stavbám, omezuje daleko méně, než původní průjezd pod okny jeho rodinného domu jeho dvorem podél jeho garáže, nemluvě pak o devastaci tohoto průjezdu za mokra. J. P. proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

VI.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podstatou kasační stížnosti je tvrzení stěžovatelů, že správní orgány při svém rozhodování nerespektovaly jejich vlastnické právo, neboť komfortní a vyhovující přístup ke svým nemovitostem mají zajištěn pouze po původní účelové komunikaci.

[15] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce a) je vlastníkem pozemků p. č. X, a stěžovatelé jsou podílovými spoluvlastníky pozemku st. p. č. X s domem č. p. X a pozemků p. č. X, vše v k. ú. X. Všechny tyto nemovitosti tvoří dohromady jednotný celek, přičemž jeho západní část (ve spoluvlastnictví stěžovatelů) sousedí s pozemkem p. č. X, tedy se stěžovateli dříve užívanou veřejně přístupnou účelovou komunikací, a východní část (ve vlastnictví žalobce a/) je přístupná po další veřejně přístupné účelové komunikaci na pozemku p. č. X. Vlastníci obou částí (západní a východní) tohoto území jsou příbuzní

v linii přímé (otec a jeho syn a dcera). J. P. je mimo jiné vlastníkem pozemků p. č. X v k. ú. X, na kterých se nachází původní účelová komunikace, která zajišťovala přístup k nemovitostem stěžovatelů. J. P. podal dne 2. 1. 2007 u věcně a místně příslušného silničního správního úřadu žádost o omezení přístupu na tuto původní účelovou komunikaci s tím, že bude dále vyhrazena pouze k užívání žadatelem jako vlastníkem domu č. p. X na pozemku st. p. č. X v k. ú. X. Žádost odůvodnil zájmem chránit své vlastnické právo a soukromí, neboť původní účelová komunikace prochází jeho dvorem a pod okny jeho obytného domu. Proto z vlastního přičinění vybudoval na svém pozemku p. č. X (ostatní plocha, manipulační plocha) v roce 2004 zpevněnou plochu, která umožňuje alternativní přístup k nemovitostem stěžovatelů. Povrch alternativní přístupové komunikace je po celé délce zpevněn kamenivem a její šířka je 3 m. Komunikace na tomto pozemku je vedena v pasportu komunikací jako veřejně přístupná účelová komunikace a je zahrnuta v plánu zimní údržby obce Nová Ves nad Popelkou. Tato veřejně přístupná účelová komunikace pak končí na hranici s pozemky p. č. X ve vlastnictví žalobce a), které jsou podle fotodokumentace založené ve správním spise (ze dne 12. 5. 2015) zarostlé náletovými dřevinami, maliním a plevelem.

[16] Při posuzování dané věci Nejvyšší správní soud vycházel především z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, v jehož právní větě je uvedeno: „*Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavněkonformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.*“

[17] Z výše uvedených skutečností (viz bod 15 tohoto rozsudku) je zřejmé, že stěžovatelé mají zajištěn přístup ke svým nemovitostem po veřejně přístupné účelové komunikaci, která se nachází mimo jiné na pozemku p. č. X. Skutečnost, že tato končí na hranici pozemků p. č. X ve vlastnictví jejich otce, tj. žalobce a), ve vzdálenosti cca 70 m od jejich rekreačního objektu č. p. X, nemá na tento závěr vliv. V této souvislosti je totiž třeba

uvést, že v době zahájení správního řízení, tj. dne 2. 1. 2007, byly pozemky p. č. X a st. p. č. X výlučně v podílovém spoluvlastnictví stěžovatelů. Kupní smlouvou datovanou dne 3. 4. 2007 stěžovatelé převedli vlastnické právo k pozemkům p. č. X na žalobce a), a to s právními účinky vkladu v katastru nemovitostí ke dni 25. 4. 2007. Následně na základě kupní smlouvy ze dne 13. 12. 2010 došlo k převodu vlastnického práva k pozemku p. č. X opět na stěžovatele. Poté došlo se souhlasem stavebního úřadu Lomnice nad Popelkou ze dne 23. 2. 2012 k rozdělení pozemku p. č. X na pozemky p. č. X a na základě darovací smlouvy k převodu vlastnického práva k pozemku p. č. X znovu na žalobce a). Nedílnou součástí souhlasu s dělením pozemku p. č. X pak byla smlouva o zřízení věcného břemene – právo cesty přes pozemek p. č. X navazující na stávající přístup k původní účelové komunikaci přes pozemek p. č. X ve vlastnictví J. P. Z uvedeného vyplývá, že stěžovatelé po zahájení správního řízení o omezení přístupu na původní účelovou komunikaci kupní smlouvou převedli pozemky přímo navazující na alternativní veřejně přístupnou účelovou komunikaci na osobu příbuznou v řadě přímé s tím, že návrh na vklad vlastnického práva byl podán dne 25. 4. 2007, tedy bezprostředně poté, co byli stěžovatelé dne 20. 4. 2007 vyrozuměni o zahájení předmětného správního řízení. Stěžovatelé tak převedli své vlastnické právo k předmětným pozemkům, přestože si byli prokazatelně vědomi možnosti omezení přístupu ke svým nemovitostem po původní účelové komunikaci. Za této situace lze proto oprávněně vycházet z toho, že stěžovatelé jsou schopni zajistit si přístup ke svým nemovitostem přes pozemky ve vlastnictví jejich otce, se kterým postupovali v průběhu správního i soudního řízení ve shodě. Pokud jde o technický stav těchto pozemků, ten je pak plně v kompetenci jejich vlastníka. Argument stěžovatelů, že tato cesta není vhodná pro nezbytný obslužný provoz a vjezd většími vozidly (popelářský vůz, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.), je rovněž nepatřičný. Jak vyplývá z fotografické dokumentace, je to právě původní účelová komunikace, která vzhledem ke svým rozměrům, umístění a nezpevněnému povrchu není vhodná pro běžný obslužný provoz, a to zejména pro příjezd většími vozidly.

[18] Správní orgány proto postupovaly v souladu se zákonem (§ 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích) a i s citovaným nálezem Ústavního soudu, jestliže na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky omezily veřejný přístup na původní účelovou komunikaci, neboť to bylo nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Podle řádně zjištěného skutkového stavu mají stěžovatelé zajištěn přístup ke svým nemovitostem po veřejně přístupné účelové komunikaci vedoucí po pozemku p. č. X. Tento pozemek je sice rovněž ve vlastnictví J. P., ale používání této cesty zasahuje do jeho vlastnického práva podstatně méně, než průjezd po původní účelové komunikaci, která vede přes jeho dvůr kolem jeho rodinného domu částečně po nezpevněném travnatém povrchu. Pokud tedy existuje alternativa komunikačního spojení předmětných nemovitostí ve vlastnictví stěžovatelů, byť z jejich pohledu není tak komfortní, není splněna podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, která je nutným předpokladem veřejného užívání soukromého pozemku. Krajský soud proto nepochybil, když podanou žalobu zamítl.

[19] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[21] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnila (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. března 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu