

**Odbor dopravy a silničního
hospodářství**
Oddělení silničního hospodářství

Dle rozdělovníku

datum
1. února 2021

oprávněná úřední osoba
JUDr. Dagmar Červenková

číslo jednací
KUZL xxx/2020

spisová značka
KUSP xxx/2020 DOP/DČ



ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „odvolací orgán“), jako odvolací správní orgán věcně a místně příslušný podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podle § 40 odst. 1 a § 40 odst. 3 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a dále podle § 10, § 11 odst. 1 písm. b) a § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na podkladě odvolání **xxx** obě na základě plné moci zastoupené **JUDr. Zdeňkou Tučkovou, advokátkou se sídlem Sadová 531, 595 01 Velká Bíteš**, přezkoumal rozhodnutí Městského úřadu Luhačovice, odboru dopravy (dále jen „správní orgán“) ze dne 4. 8. 2020 č.j.: MULU-xxx sp.zn.: xxx, jímž tento správní orgán podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodl o tom, že na části pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx v úseku od uzamykatelné branky oplocení v místě vstupu na pozemek parc. č. xxx z místní komunikace IV. třídy (chodník) na ul. xxx, po vstup do části domu č.p. xxx, který se nachází na pozemku parc. č. st. xxx a parc. č. st. xxx, vše v katastrálním území xxx, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace, a rozhodl takto:

- I. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se rozhodnutí odboru dopravy Městského úřadu Luhačovice ze dne 4. 8. 2020 č.j.: MULU-xxx, sp.zn.: xxx**

m ě n í

tak, že jeho výroková část zní:

„Na části pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, v úseku od uzamykatelné branky oplocení v místě vstupu na pozemek parc. č. xxx z místní komunikace IV. třídy (chodník) na ul. xxx, po vstup do části domu č.p. xxx, který se nachází na pozemku parc. č. st. xxx a parc. č. st. xxx, vše v katastrálním území xxx, vyznačené v ortofotomapě, která je jako jeho příloha nedílnou součástí tohoto rozhodnutí, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace“.

- II. Podle § 90 odst. 5 správního řádu se rozhodnutí odboru dopravy Městského úřadu Luhačovice ze dne 4. 8. 2020 č.j.: MULU-xxx sp.zn.: xxx v jeho zbytku potvrzuje a odvolání xxx proti tomuto rozhodnutí se zamítá.**

Účastníci řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu:

- xxx, na základě plné moci zastoupena xxx
- xxx, na základě plné moci zastoupena JUDr. Zdeňkou Tučkovou, advokátkou se sídlem Sadová 531, 595 01 Velká Bíteš
- xxx, na základě plné moci zastoupena JUDr. Zdeňkou Tučkovou, advokátkou se sídlem Sadová 531 595 01 Velká Bíteš

Odůvodnění:

Rozhodnutím vydaným dne 4. 8. 2020 pod č.j.: MULO-xxx a sp.zn.: xxx správní orgán podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodl o tom, že na části pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, v úseku od uzamykatelné branky oplocení v místě vstupu na pozemek parc. č. xxx z místní komunikace IV. třídy (chodník) na ul. xxx, po vstup do části domu č.p. xxx, který se nachází na pozemku parc. č. st. xxx a parc. č. st. xxx, vše v katastrálním území xxx, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace.

Poté, co toto rozhodnutí bylo oznámeno všem účastníkům řízení, jejichž okruh vymezil správní orgán, dne 21. 8. 2020 proti němu podaly xxx prostřednictvím jejich zmocněnkyně JUDr. Zdeňky Tučkové, advokátky, společné odvolání.

Jak vyplývá z výše uvedeného odvolání, podaného dopisem ze dne 18. 8. 2020 a následně doplněného dopisem ze dne 7. 9. 2020, xxx (dále též „odvolatelky“) požádaly o přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu jimi podaných námitek.

První námitka spočívá v nedostatečné určitosti výroku napadeného rozhodnutí. Část pozemku, jehož se má toto rozhodnutí týkat, není totiž dostatečně určitým způsobem určena. Bez určení konkrétní plochy, které se napadené rozhodnutí týká, např. systémem zeměměřičských souřadnic, je toto rozhodnutí dle odvolatelek neurčité.

Další námítka, které podaly odvolatelky, směřují vůči nesprávným skutkovým zjištěním, k nimž měl dospět správní orgán.

V této souvislosti odvolatelky vytýkají správnímu orgánu, že se dopustil chybného popisu skutkového stavu. Při šetření na místě samém, které proběhlo dne 26. 2. 2020, je uvedeno, že „*předmětem ústního jednání bylo posouzení sporné cesty – chodníku nacházejícího se na pozemku p.č. xxx v k.ú. xxx (v úseku od jejího napojení na místní komunikaci na ul. xxx po vstup do domu č.p. xxx) pro určení právního vztahu podle ust. § 142 správního řádu*“, přitom žádný chodník mezi veřejnou místní komunikací ul. xxx a vstupem do domu č.p. xxx neexistuje. Dříve tam byl, ale xxx (dále také „žadatelka“) nechala jeho povrch odvézt, a navezla tam kamennou drť – směs kamenů o rozměrech 32 cm, která brání bezpečné chůzi.

Dalším nesprávným skutkovým zjištěním je dle odvolatelek tvrzení správního orgánu, že vlastníkem pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx byl až do roku 2011 vždy vlastník domu č.p. xxx. Toto tvrzení je nepravdivé, což prokazují předložené důkazy. Konkrétně se jedná o kopii darovací smlouvy vložené do katastru nemovitostí dne 29. 7. 1997 pod č.j.: xxx a usnesení Okresního soudu ve Zlíně č.j.: xxx. Z výše uvedené darovací smlouvy je zřejmé, že vlastníkem domu č.p. xxx je od 6. 8. 1997 xxx, usnesení Okresního soudu ve Zlíně č.j.: xxx pak osvědčuje, že pozemek parc. č. xxx v katastrálním území xxx byl do 29. 6. 2000 ve společném jmění manželů xxx, tedy osob odlišných od vlastníka domu, o němž je zmínka výše.

Správní orgán se sice dle odvolatelek zabýval tím, zda je u posuzované „stezky“ naplněn také znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním, neučinil tak však dostatečně, když správně ani objektivně nebylo zjištěno, zda předchozí vlastníci posuzovaného pozemku, resp. cesty, která se na něm nachází, tj. do 30. 6. 2000 manželé xxx (babička a dědeček xxx), do roku 2012 její otec xxx, a po jeho smrti (dne 8. 4. 2016) i samotná žadatelka jí jako vlastníci domu č.p. xxx a jejím kterýmkoliv návštěvám, jejím příbuzným, jejím nájemníkům, návštěvám těchto nájemníků a libovolným příchodům, kteří chtěli přijít k lidem bydlícím v domě č.p. xxx na základě nájemních smluv, bránili ve vstupu do domu č.p. xxx přes pozemek parc. č. xxx v katastrálním území xxx či nikoliv. K bránění začalo totiž

docházet až v roce 2016 po smrti xxx, otce jedné z odvolatelek, kdy přístupu do domu bránila až jeho xxx vdova xxx.

V této souvislosti odvolatelky poukázaly na to, že správní orgán dostatečně neprokázal, zda v minulosti se souhlasem xxx užíval přístupovou cestu k domu č.p. xxx blíže neurčený okruh osob. Uvedly přitom, že xxx, kteří v domě č.p. xxx bydleli až do své smrti, a později ani jejich syn xxx, nikdy nebránili kterémukoliv vlastníkovému domu ve vstupu do něho, nikdy nebránili ani vstupu jejich návštěvám, tzn. libovolnému blíže neurčenému okruhu návštěvníků. Nikdy nebránili ani žádnému z nájemníků, kteří bydleli v jednotlivých bytech nacházejících se v domě č.p. xxx, když xxx musela během svého studia na střední a vysoké škole nevyužívanou část domu pronajmout na základě nájemních smluv. Nečinil tak později xxx a od roku 2012 do roku 2016 ani žadatelka. Ke změně došlo až po smrti xxx, otce xxx.

Výhrady mají odvolatelky i k otázce, kterou správní orgán položil přítomným účastníkům řízení při místní šetření, kdy otázku „Užívá tuto účelovou komunikaci široká veřejnost?“ považují s přihlédnutím k výše uvedenému za účelovou.

Za situace, kdy napadené rozhodnutí je postaveno na nesprávném zjištění skutkového stavu, navrhuji odvolatelky proto, aby předmětné rozhodnutí bylo zrušeno v celém rozsahu.

Správnímu orgánu mj. také vytýkají, že napadené rozhodnutí nesprávně podstatně zúžilo okruh osob, kterému dali původní vlastníci pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx svůj souhlas, a na základě toho dospělo k nepodloženému závěru na str. 7 tohoto rozhodnutí, tj. že citují: *„Užívání přístupové cesty se tedy výhradně váže na objekt domu č.p. xxx a poz. p.č. xxx resp. cesta sloužila pouze pro potřeby jejich vlastníků (uživatelů), což tvoří uzavřený okruh lidí. Do tohoto okruhu lze zahrnout i jejich rodinné příslušníky či nájemníky výše uvedeného domu, jejichž právo je odvozeno od vlastnických práv majitelů domu č.p. xxx, rozhodně se však nejedná o veřejnost“* (konec citace).

Tímto závěrem totiž správní orgán vyloučil z možnosti přístupu do domu č.p. xxx tu část veřejnosti, která dříve měla absolutní a nerušený souhlas se vstupem od původních majitelů pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx – libovolný neurčitý počet návštěvníků xxx, majitelky, libovolně neurčitý počet návštěvníků každého jednotlivého člena rodiny xxx, libovolný počet návštěvníků nájemníků bytů v domě č.p. xxx, realitní makléře nabízející byty k pronájmu, řemeslníky, malíře, topenáře, revizní techniky plynu, kominíky atd. Správní orgán tak vydal žadatelce „glejt“, kterým bude mávat před nosem komukoli, kdo by se jen pokusil navštívit vlastníky domu č.p. xxx.

Správní orgán se tak nechal oklamat žadatelkou a přispěl k porušení veřejného zájmu, který má správní orgán za úkol důsledně bránit. Na místo, aby správní orgán vydal spravedlivé a zákonné rozhodnutí, napadené rozhodnutí představuje jednu z forem nátlaku žadatelky na odvolatelky tím, že na jeho základě nebudou smět do domu č.p. xxx přicházet návštěvy majitelky, návštěvy nájemníků, řemeslníci aj. Současně jsou odvolatelky přesvědčeny o tom, že toto rozhodnutí usnadní nátlak žadatelky na odprodej výše uvedeného domu do vlastnictví žadatelky za symbolickou cenu.

Dále odvolatelky setrvávají na svém již vysloveném stanovisku, a to, že neexistuje naléhavý právní zájem žadatelky na vydání tohoto typu rozhodnutí.

Podle jejich názoru není splněna podmínka stanovená pro zahájení tohoto správního řízení v § 142 odst. 1 správního řádu. Ačkoli žadatelka měla prokázat, že rozhodnutí správního orgánu (v odvolání je uvedeno stavebního úřadu) o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl, a kdy se tak stalo, je nezbytné pro uplatnění jejich práv, zjevně tak dle jejich názoru neučinila. V této souvislosti odvolatelky poukazují na skutečnost, že v napadeném rozhodnutí absentuje zdůvodnění toho, pro bylo nezbytné předmětné rozhodnutí vydat. Konkrétně odvolatelky postrádají jakékoli definování cíle, kterého chce a nutně a nezbytně potřebuje žadatelka dosáhnout pro účely uplatnění jejich práv.

Pokud žadatelka jako tento důvod uvedla spor o dlužné nájemné za užívání pozemku, odvolatelky správnímu orgánu vytýkají, že řádně neodůvodnil, jakou souvislost a význam měl tento spor pro odůvodnění nezbytnosti a nutnosti vydat správní rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu. Dle názoru odvolatelek se jedná o závažné pochybení, neboť v napadeném rozhodnutí zcela chybí

přesvědčivé odůvodnění otázky, proč je zde naléhavý právní zájem na tom, aby správní orgán postupoval podle shora citovaného ustanovení.

I kdyby správní orgán shledal důvod k vedení řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu, odvolatelky trvají na to, aby správní orgán toto řízení přerušil do pravomocného skončení soudního řízení před Okresním soudem ve Zlíně. Jsou totiž přesvědčeny o tom, že v řízení vedeném Okresním soudem ve Zlíně pod sp.zn.: xxx je rozhodováno o právech a povinnostech odvolatelek, kdy tato soudem stanovená práva a povinnosti mají bezprostřední dopad do sféry, která je řešená v tomto správním řízení. S ohledem na to, že soudní řízení bylo zahájeno dříve než správní řízení, je dle nich důvodné postupovat tak, jak je uvedly shora.

Vzhledem k tomu, že předmětná stezka na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx je nepřetržitě užívána vlastníkem, resp. spoluvlastníky domu č.p. xxx minimálně od roku 1990, kdy se oddělila jednota vlastnictví domu č.p. xxx (tehdy vlastnili někdejší manželé xxx, nyní jménem xxx) a vlastnictví pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx (tehdy vlastnili manželé xxx), na závěr pak odvolatelky sdělily, že správní orgán nemůže bez dalšího vyslovit závěr ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tj. že na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx je účelová pozemní komunikace v uzavřeném prostoru, která není přístupná veřejně, ale pouze v rozsahu, který stanoví vlastník uzavřeného prostoru. Takový závěr by byl podle jejich názoru nezákonný.

Pokud jde o doplnění odvolání, odvolatelky v něm opětovně poukázaly na to, že správní orgán napadeným rozhodnutím zasáhl do probíhajícího soudního řízení o povolení nezbytné cesty ke vstupu do domu č.p. xxx formou služebnosti zapsané v katastru nemovitostí, a to jak ve prospěch kteréhokoli nyní i budoucího vlastníka domu č.p. xxx, tak ve prospěch nájemníků v tomto domě, a to včetně jejich návštěv a dále včetně osob určených vlastníkem nebo nájemcem k opravě či úpravě a zvelebení domu, případně určených ke kontrole a revizím zařízení v domě, což je dle nich nepřipustné.

Tím, že rozhodl o tom, že na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace, vylučuje automaticky ze vstupu na přístupovou stezku k domu č.p. xxx blíže neurčený počet případných návštěv spoluvlastnic domu, blíže neurčitý počet případných nájemníků v domě č.p. xxx, členů jejich rodin a návštěv, jakož i blíže neurčený počet opravářů, údržbářů, natěračů, malířů, revizních techniků, kominíků a jiných profesních pracovníků potřebných k pracem na domě a ke kontrole provozu domu č.p. xxx.

Přitom správnímu orgánu stačilo jen odmítnout žadatelčinu žádost, neboť neprokázala naléhavý právní zájem na vydání rozhodnutí. V této souvislosti odvolatelky zdůraznily, že se v žádném případě nedomáhají toho, aby správní orgán rozhodl o tom, že se na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx nachází veřejně přístupná účelová komunikace, domáhají se pouze toho, aby správní orgán napadené rozhodnutí zrušil, protože bude využito k nátlaku na spoluvlastnice domu č.p. xxx. Důkazem takového nátlaku je mj. přiložený návrh nájemní smlouvy ze dne 11. 8. 2020, jenž má vyvolat dojem, že žadatelka je ochotná za účelem umožnění vstupu do domu č.p. xxx uzavřít nájemní smlouvu, která by regulovala jejich vzájemné vztahy. Dle jejich názoru se přitom žadatelka napadeným rozhodnutím jen snaží obejít zákon (§ 1029 občanského zákoníku) a vyhnout se tak soudnímu rozhodnutí o přístupové cestě do domu č.p. xxx přes výše uvedený pozemek připouštějící vstup blíže neurčenému okruhu návštěv.

Správní orgán přezkoumal shora uvedené odvolání z hlediska jeho včasnosti a přípustnosti. Jelikož z těchto hledisek závady neshledal a neshledal ani důvody pro postup dle § 87 správního řádu, předal spis se svým stanoviskem ze dne 31. 9. 2020 č.j. MULU-xxx, sp.zn.: xxx podle § 88 odst. 1 správního řádu odvolacímu orgánu.

Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Odvolací orgán přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu podaných námitek, přičemž ze spisu předloženého správním orgánem zjistil tyto relevantní skutečnosti:

Řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, bylo zahájeno dne 26. 11. 2019, kdy byla správnímu orgánu doručena žádost xxx o vydání rozhodnutí, že na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, v úseku od napojení na místní komunikaci xxx, až po vstup do domu č.p. xxx v katastrálním území xxx (úsek vyznačen červenou barvou na mapovém podkladu), neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace. Jak vyplývá z výše uvedené žádosti, svůj právní zájem na vydání deklaratorního rozhodnutí odůvodnila tím, že je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx.

Aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby byly co možná nejméně zatíženy, správní orgán za účelem zjištění skutečného stavu věci nařídil na den 26. 2. 2020 ústní jednání spojené s místním šetřením, při kterém konstatoval, že posuzovaná cesta splňuje zákonný účel, jedná se o stálou a v terénu patrnou cestu, předmětná cesta naplňuje i znak nutné komunikační potřeby. Pokud jde o znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním, správní orgán zkoumal, kdy tato komunikace vznikla a kdy se začala užívat, kdo byl vlastníkem pozemků, na kterých je situována, v době, kdy došlo k jejímu vzniku a užívání, zda vlastník pozemku v okamžiku vzniku a užívání této komunikace bránil jejímu užívání a zda tuto komunikaci užívá široká veřejnost. Dotazy položenými přítomným účastníkům řízení přitom zjistil, že předmětná cesta vznikla současně se vznikem rodinného domu č.p. xxx. Vlastníkem pozemku, na kterém se tato cesta nachází, byl vždy majitel domu č.p. xxx a cca od roku 2011 současná majitelka pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx. Dále přítomní účastníci řízení uvedli, že posuzovaná cesta vždy sloužila pouze vlastníkům uvedeného rodinného domu a pozemku, na kterém se nachází. Široká veřejnost ji nikdy neužívala, vlastník nikdy nedal souhlas k užívání dotčené komunikace širokou veřejností.

Z účastníků přítomných při výše uvedeném šetření se vyjádřila prostřednictvím zmocněnce žadatelka v tom smyslu, že je nejen vlastníkem pozemku parc. č. xxx, na kterém se nachází posuzovaná cesta, ale vlastní také pozemky parc. č. xxx a xxx, na kterých se nachází zpřístupňovaný rodinný dům č.p. xxx, vše v katastrálním území xxx. Tato cesta je přitom jedinou spojnici mezi dotčenou nemovitostí a místními komunikacemi IV. a III. třídy na ul. xxx. Shora uvedené následně uzavřela konstatováním, že na dotčeném pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace, z čehož plyne, že režim na tomto pozemku tak může plně určovat jeho vlastník. Za této situace souhlasí proto s vydáním osvědčení v souladu s § 143 správního řádu.

Možnosti vyjádřit se využila i paní xxx, která do protokolu sdělila, že jejich vyjádření doloží právní zástupkyně do 15 dnů, nejpozději do 12. 3. 2020, včetně.

Pro pořádek se poznamenává, že před výše uvedeným jednáním správní orgán pořídil z interní evidence kopii katastrální mapy s foto snímkem, a současně výpisy z katastru nemovitostí vztahujícími se k pozemkům parc. č. xxx a dále k parc. č. st. xxx, st. xxx, st. 1xxx a st. xxx, vše v katastrálním území xxx.

Vyjádření odvolatelek k protokolu z jednání konaného dne 26. 2. 2020 bylo správnímu orgánu doručeno dne 11. 3. 2020.

V tomto vyjádření odvolatelky prostřednictvím zmocněnkyně namítly, že není splněna podmínka stanovená pro zahájení tohoto typu správního řízení v § 142 odst. 1 správního řádu, když žadatelka dle jejich názoru dostatečně neprokázala, že rozhodnutí správního orgánu je nezbytné pro uplatnění jejich práv. Dále v tomto vyjádření poukázaly na existující soudní řízení vedené u Okresního soudu ve Zlíně pod sp.zn.: xxx. Jak vyplývá z jejich vyjádření, na tento soud se obrátily s žalobou proto, neboť žadatelka údajně natolik bránila nájemníkům v domě č.p. xxx v přístupu do domu po předmětné stezce, že se všichni nájemníci z domu odstěhovali. Situace dospěla tak daleko, že realitní makléři již odmítli a nadále po dobu několika let odmítají byty v domě č.p. xxx nabízet k pronájmu. Pokud správní orgán nepřistoupí k odmítnutí žádosti z důvodu neprokázání naléhavého právního zájmu, navrhlý přerušení tohoto správního řízení do pravomocného skončení soudního řízení o zřízení nezbytné cesty do domu č.p. xxx přes pozemek parc. xxx v katastrálním území xxx.

Vyjádření pokračuje popisem a doplněním dalších bodů protokolu, kdy odvolatelky požádaly k jednotlivým znakům veřejně přístupné účelové komunikace doplnit, že se jedná o našikmenou stezku pokrytou sypaným kamením různorodé velikosti, a že se tato stezka začala užívat již při výstavbě domu č. p. xxx cca v roce 1960. Současně popsaly chronologicky genezi jednotlivých vlastníků předmětných nemovitostí od vzniku domu č. p. xxx. Konkrétně uvedly, že v době výstavby rodinného domu č.p. xxx byli spolumajiteli domu, jakož pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx manželé xxx, dědeček a babička xxx a tchán a tchýně xxx. Darovací smlouvou ze dne 19. 4. 1990 manželé xxx převedli dům č.p. xxx na syna xxx. Pozemek si ponechali, což mělo za následek, že vlastnictví domu a pozemku se oddělilo. K další změně vlastnických vztahů došlo na základě darovací smlouvy ze dne 2. 5. 1990, kterou xxx daroval své tehdejší manželce xxx, nyní xxx ideální jednu polovinu výše zmíněného domu. Oba výše jmenovaní darovali dům č.p. xxx tehdy nezletilé dceři xxx. Učinili tak s přivolením soudu Okresního soudu ve Zlíně v roce 1997 (viz rozsudek ze dne 9. 4. 1997 č.j.: xxx). Od roku 2017 xxx spoluvlastní dům č.p. xxx se svou matkou xxx. Pokud jde o pozemek parc. č. xxx v katastrálním území xxx, ke změně vlastnických poměrů došlo dne 1. 8. 2000, kdy tento pozemek zdědil xxx, otec xxx, který jej následně v roce 2012 daroval žadatelce.

Připomněly, že v letech 1984 až 2008 manželé xxx, prarodiče xxx, nikdy nebránili své vnučce ani své snáře xxx v tom, aby svobodně vcházely a odcházely z domu č. p. xxx. Ke změně nedošlo ani v letech 2008 až 2016, kdy po smrti xxx pan xxx nebránil odvolatelkám ani jejich nájemníkům v přístupu do domu č.p. xxx, tedy v užívání posuzované cesty. K bránění začalo docházet až po smrti xxx.

S přihlédnutím k tomu, že předmětná stezka na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx je jejím vlastníkem, resp. spoluvlastníky domu č.p. xxx užívána minimálně od roku 1990, jsou odvolatelky přesvědčeny o tom, že správní orgán nemůže bez dalšího vyslovit závěr ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tj. že na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx je účelová komunikace v uzavřeném prostoru, která není přístupná veřejně, ale pouze v rozsahu, který stanoví vlastník uzavřeného prostoru.

S ohledem na to, že správní orgán shledal, že nejsou splněny zákonné podmínky pro vydání osvědčení podle § 142 odst. 2 správního řádu, dopisem ze dne 11. 5. 2020 vyzval žadatelku, aby prokázala, že vydání rozhodnutí o určení právního vztahu je nezbytné pro uplatnění jejích práv, a současně o uhrazení správního poplatku podle položky 25a zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Dne 27. 5. 2020 obdržel správní orgán dopis, v němž žadatelka svůj právní zájem na vydání deklaratorního rozhodnutí odůvodnila tím, že je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, a že v současné době je veden u Okresního soudu ve Zlíně spor o zaplacení ušlého nájemného za užívání tohoto pozemku v její prospěch. V návaznosti na výše uvedené má proto za to, že pro uplatnění jejích práv je nezbytné, aby správní orgán rozhodl o právním vztahu na dotčeném pozemku. Pokud jde o jednotlivé znaky, s nimiž zákon o pozemních komunikacích a soudní judikatura spojuje vznik a existenci veřejně přístupných komunikací, žadatelka zopakovala své dosavadní argumenty, mj. že není splněn souhlas souhlasu vlastníka s obecným užíváním, když daný pozemek sloužil odnepaměti pouze jako přístup do rodinného domu č.p. xxx a výhradně pro potřeby obyvatel tohoto domu, nikoli široké veřejnosti, nadto se na hranici tohoto pozemku nachází uzamykatelná branka.

Poté, co byl uhrazen správní poplatek, dne 7. 7. 2020 správní orgán zaslal všem účastníkům řízení výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu.

Rozhodnutí ve věci, proti kterému odvolatelky podaly společné odvolání, správní orgán vydal dne 4. 8. 2020 pod č.j.: MULU-xxx a sp.zn.: xxx.

Správní orgán seznámil s podaným odvoláním žadatelku a stanovil jí lhůtu k vyjádření se k tomuto odvolání.

Žadatelka svého práva využila, a v dopise ze dne 3. 9. 2020 konstatovala, že správní orgán dospěl k jedinému možnému závěru, že na jejím pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx neexistuje

veřejně přístupná účelová komunikace, neboť v daném případě nejsou kumulativně naplněny všechny čtyři povinné znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Konkrétně není naplněn znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním. V této souvislosti sdělila, že daný pozemek nikdy nevěnovala veřejnému užívání, ani předchozí majitel. Tento pozemek totiž sloužil odnepaměti pouze jako přístup do rodinného domu č.p. xxx a výhradně pro potřeby obyvatel tohoto domu, což je úzký okruh osob, nikoli široká veřejnost. Bez významu není ani to, že posuzovaná cesta (chodník) je rovněž opatřena uzamykatelnou brankou. Závěrem pak namítla, že odvolatelky většinu svých odvolacích námitek vznesly až v odvolání, tudíž by k nim odvolací orgán neměl na základě tzv. koncentrace řízení a neúplné apelace přihlížet.

Následně správní orgán předal spisový materiál společně s napadeným rozhodnutím odvolacímu orgánu.

Odvolací orgán se nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o odvolání řádné. Odvolání je řádné tehdy, pokud je podáno v zákonem stanovené lhůtě a k tomu oprávněným subjektem. Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník podat proti rozhodnutí odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Odvolatelky jsou účastníky shora uvedeného správního řízení, jsou tedy aktivně legitimovány k podání odvolání. Podle § 83 odst. 1 správního řádu činí odvolací lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Z předaného správního spisu bylo odvolacím orgánem zjištěno, že napadené rozhodnutí bylo zmocněnkyní odvolatelek oznámeno dne 6. 8. 2020. Odvolání proti tomuto rozhodnutí podané zmocněnkyní odvolatelek bylo správnímu orgánu doručeno dne 21. 8. 2020. Předmětné odvolání bylo tedy podáno v zákonem stanovené patnáctidenní lhůtě.

Odvolací orgán proto uzavírá, že výše uvedené odvolání je odvoláním řádným, neboť bylo podáno k tomu oprávněnými subjekty a v zákonem stanovené lhůtě.

Podle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Podle odst. 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení (§ 142 odst. 2 správního řádu).

Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Pozemní komunikace se na základě odst. 2 téhož ustanovení dělí na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

Účelová komunikace je pak podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích taková pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, pro účelové komunikace platí, že o jejich vzniku nerozhodují správní orgány (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a contrario), ale účelové komunikace vznikají přímo ze zákona při naplnění jejich definičních znaků (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009 č.j.: 5 As 27/2009-66 a ze dne 19. 8. 2013 č.j.: 4 As 89/2013-21).

Jak vyplývá z výše uvedeného, k samotnému „vzniku“ veřejně přístupné účelové komunikace není třeba správního rozhodnutí a není ani podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

Pouze naplnění těchto podmínek však ke vzniku veřejné účelové komunikace na soukromém pozemku nestačí. Vznik veřejné účelové komunikace je zásahem do vlastnického práva, a proto

je nutné, aby byly naplněny další podmínky vyplývající z judikatury správních soudů a Ústavního soudu. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod platí, že omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008 sp.zn. II. ÚS 268/06 konstatoval, že pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva chybí, jedná o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. Je-li však takový souhlas dán, nelze již o nuceném omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod hovořit. Ke vzniku veřejné účelové komunikace je tedy třeba udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést.

Další podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, kterou ve své rozhodovací činnosti dovodila judikatura soudů, je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012 č.j. 1 As 32/2012-42). Cílem posuzování, zda v konkrétním případě tato nutnost je dána nebo ne, je zajistit proporcionalitu mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku širokou veřejností a omezením, které toto užívání přináší vlastníkům dotčeného pozemku. Zjednodušeně řečeno, existuje-li jiný vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu. Jinými slovy, není-li naplněna nutná komunikační potřeba, není dán ani dostatečně silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva. Naopak existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat.

K těmto podmínkám pak ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp.zn.: II. ÚS 268/06, o němž je zmínka výše, přistupuje další. Veřejná účelová komunikace nevznikne totiž v případě, kdy bude komunikační spojení mezi nemovitostmi na daném pozemku zajištěno soukromoprávním institutem, jako například zřízením věcného břemene (služebnosti) či prostřednictvím individuálních souhlasů apod.

Lze tedy shrnout, že k posouzení komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace musí být naplněny její zákonné znaky uvedené v § 2 odst. 1, 2 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a dále další podmínky vyplývající z judikatury správních soudů a Ústavního soudu. Musí být tedy naplněny znaky: existence dopravní cesty, naplnění zákonného účelu, alespoň konkludentně udělený souhlas vlastníka příslušného pozemku či jeho právního předchůdce se vznikem této komunikace a znak nutné komunikační potřeby. Tyto znaky musí být splněny kumulativně a musí se časově střetnout v době rozhodování správního orgánu o tom, zda určitá cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017 č.j.: 2 As 337/2016-64). Pokud by byl i jeden ze znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže.

Odvolací orgán přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, a musí konstatovat, že správní orgán předmětné rozhodnutí vydal v souladu s právními předpisy. Odvolací orgán se se závěry správního orgánu v podstatě ztotožnil, pouze je upřesnil a doplnil.

Dříve než se bude odvolací orgán zabývat meritem věci, je nejdříve potřeba vypořádat s tím, zda žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu podaná žadatelkou byla právně přípustná.

K tomu, aby tato žádost byla právně přípustná, byl správní orgán povinen ověřit splnění tří podmínek: 1) uvedenou otázku nemůže správní orgán vyřešit vydáním osvědčení a ani ji nemůže řešit v rámci jiného správního řízení, 2) správní orgán rozhoduje v mezích své věcné a místní příslušnosti a 3) žadatel prokázal, že vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu je nezbytné pro uplatnění jeho práv.

Správní orgán je k tomuto řízení věcně a místně příslušný na podkladě § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích a § 11 odst. 1 písm. b) správního řádu, zbývalo tedy posoudit, zda otázku, která je předmětem žádosti, nelze vyřešit vydáním osvědčení anebo ji řešit v rámci jiného správního řízení jako předběžnou otázku, a zda žadatelka dostatečným způsobem prokázala, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejích práv.

S ohledem na to že jiné řízení, v němž by bylo možné řešit otázku, která je předmětem žadatelčiny žádosti, správní orgán nevede, správně se zabýval tím, zda nejsou splněny zákonné podmínky pro vydání osvědčení ve shora uvedené věci.

Přestože žadatelka sama do protokolu z ústního jednání ze dne 26. 2. 2020 uvedla, že souhlasí s vydáním osvědčení podle § 143 správního řádu (zřejmě měla na mysli § 142 odst. 2 správního řádu), a požadavek na vydání osvědčení podle shora citovaného ustanovení zopakovala i v dopise ze dne 26. 5. 2020, správní orgán řádně odůvodnil, že vydání takového osvědčení nebylo možné, když právě odvolatelky považují otázku určení, že na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx neexistuje veřejně přístupná účelová komunikací, za spornou.

S přihlédnutím k tomu, že osvědčení lze vydat jen tam, kde o skutečnostech, které jsou takto osvědčovány, není právní spor ani jiná pochybnost a jsou obecně známé z úřední činnosti správního orgánu, na podkladě výše uvedeného nezbyvá konstatovat, že správní orgán při posouzení, zda lze v daném případě vydat osvědčení podle § 142 odst. 2 správního řádu či nikoli, postupoval v souladu s právními předpisy.

Poslední podmínkou, kterou bylo potřeba ověřit, bylo, zda žadatelka prokázala, že vydání rozhodnutí o tom, že na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace, je nezbytné pro uplatnění jejích práv.

Jestliže žadatelka postavila svou žádost bez dalšího jen na tom, že je vlastníkem pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, dle odvolacího orgánu správní orgán postupoval správně, když žadatelku vyzval k doplnění jí podané žádosti o uvedení důvodu, proč vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejích práv, a teprve po doplnění tohoto důvodu a po úhradě správního poplatku, který je s tímto správním řízením spojen, v něm pokračoval.

Se závěrem správního orgánu, že žadatelka prokázala, že vydání rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu je nezbytné pro uplatnění jejích práv, když uvedla, že je vlastníkem pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx a že v současné době je veden u Okresního soudu ve Zlíně spor o zaplacení ušlého nájemného mj. za tento pozemek, se odvolací orgán ztotožňuje. Za situace, kdy v průběhu řízení vyšlo najevo, že mezi žadatelkou a odvolatelkami dochází ohledně užívání předmětného pozemku, na kterém se nachází posuzovaná cesta, opakovaně od roku 2016 ke konfliktům, když žadatelka komukoli brání v přístupu na něj, přičemž v současné době je veden ohledně tohoto pozemku soudní řízení, i odvolací orgán má za to, že je tím naplněn požadavek právního zájmu na rozhodnutí správního orgánu co do existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace.

Ostatně ani odborná literatura nestanoví, že právní zájem žadatele o vydání deklaratorního rozhodnutí je nutno kvalifikovaně popsat.

Vyplývá z ní, že žadatel „*musí pouze rozumně vysvětlit, proč je deklarace existence komunikace nutná. Tím jeho žádost splní zákonný požadavek, řízení bude zahájeno a další dokazování se povede až v rámci něj. Vydání rozhodnutí, kterým se potvrzuje nebo naopak popírá existence veřejně přístupné účelové komunikace, je nezbytné jak pro vlastníka pozemku, tak pro ty uživatele sporné cesty, kteří tvrdí, že tato cesta je pro ně z nějakého důvodu nepostradatelná (např. se jedná o jedinou sjízdnou cestu v zimě, jedinou cestu, kterou se dostanou od svého domu na pole, do zahrady apod.). Deklaratorní řízení nemůže být naopak vedeno na základě podání osoby, která zjevně spornou cestu k ničemu podstatnému nepotřebuje (chodí tudy např. na procházku se psem nebo jen na návštěvu – v takovém případě by měl žádost podat vlastník navštěvovaného objektu...*“ (viz Černínová M., Černín K., Tichý M.: Zákon o pozemních komunikacích komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, str. 10), a to zjevně žádost žadatelky, kterou později doplnila, splňovala. Materiálně zde zájem žadatelky na vydání uvedeného rozhodnutí bezpochyby dán byl a byl tak vnímán i správním orgánem, když žadatelka má evidentní zájem na nerušeném užívání pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, jemuž by možnost jeho používání neurčeným počtem osob v případě, že by se tato nemovitost považovala za veřejně přístupnou účelovou komunikací, mohla bránit. Obecné užívání nemovitosti může být minimálně stejně intenzivním zásahem do vlastnického práva jako jeho případná dispozice vlastníky sousedních nemovitostí. Stejný potenciál může mít i tvrzení žadatelky, že na vydání deklaratorního rozhodnutí měla zájem z důvodu probíhajícího soudního řízení o určení výše

nájemného týkajícího se pozemku, na kterém se nachází posuzovaná cesta. Řešení, zda je na tomto pozemku veřejně přístupná účelová komunikace či nikoliv, mohlo být totiž jednou z okolností, jež by mohla být při výše uvedeném soudním řízení brána v úvahu. V případě veřejně přístupné účelové komunikace by se totiž na ni vztahovalo obecné užívání ve smyslu ustanovení § 19 zákona o pozemních komunikacích, za které náhrada jejímu vlastníku nepřísluší.

Jak vyplývá z podaného odvolání, mezi účastníky řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, zjevně není sporu o znacích zákonného účelu a nutné komunikační potřeby, spornými zůstávají mezi nimi znaky stálé a v terénu patrné dopravní cesty a souhlasu vlastníka s obecným užíváním.

Předně je třeba uvést, že pozemními komunikacemi jsou nejen dopravní cesty určené k užití vozidly a chodci současně, ale i takové cesty, které slouží výhradně k užití vozidly či pouze chodci (viz Černínová, M. a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Wolters Kluwer. Praha 2015). Jízda motorovým vozidlem je pouze jeden ze způsobů užití dopravní cesty – pěší chůze či jízda na kole představují způsoby zcela rovnocenné. Není vyloučeno, aby dopravní cesta umožňovala provoz motorovými vozidly pouze v části a dále pokračovala jako cesta sloužící pouze chodcům. Obecně užívaná přitom může být i „slepá“ cesta (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013 č.j.: 1 As 63/2013-49, či ze dne 30. 11. 2015 č.j.: 6 As 213/2015-14). Ani existence branky sama o sobě nestačí k vyloučení existence pozemní komunikace, ale je třeba zvažovat další okolnosti, např. kdy a kým byla umístěna a zda se zavírala, a zabývat se tím, zda souhlas vlastníka pozemku s užíváním cesty zůstal omezený na užívání konkrétními osobami (vlastník si udržoval přehled o tom, jaký okruh osob ji užívá), nebo zda byl naopak okruh uživatelů relativně neurčitý a vlastník pozemku jej nikterak nereguloval. Jen na základě existence branky nelze komunikaci bez dalšího označit za vnitřní účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Pokud jde o námitku odvolatelek, že se správní orgán dopustil chybného popisu skutkového stavu, když posuzovanou cestu označil jako chodník, a ten tam už není, neboť jeho povrch žadatelka odvezla a navezla tam kamennou drť – směs kamenů o rozměrech 32 cm, která brání bezpečné chůzi, ze spisu je patrné, že takto posuzovanou cestu označila sama žadatelka. To, že ji označila jako chodník, není právně významné, stejně jako fakt, že povrch posuzované cesty v současné době tvoří kamenná drť různorodé velikosti. Rozhodné není ani to, jaký je její stavebně technický stav či zda obsahuje bezpečnostní či jiné prvky. Podstatné je, že je upraven způsobem, který slouží k chůzi a je bez jakýchkoli pochybností odlišný od terénu, jenž takto upravený není.

Pro naplnění znaku stálé a v terénu patrné dopravní cesty dle platné judikatury stačí totiž i vyjeté koleje či vyšlapaná cesta; průběh cesty může být dostatečně patrný i z tvaru pozemku, resp. jeho fyzicky vymezené části.

S ohledem na to, že ze spisu je patrné, že předmětná cesta je odlišitelná od ostatního povrchu pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, vede od uzamykatelné branky po vstup k domu č.p. xxx, a zpřístupňuje tento dům, přičemž tuto skutečnost nepopírají ani odvolatelky (byť dle jejich názoru povrch této cesty v současné době ztěžuje bezpečnou chůzi do výše uvedeného domu), nemůže tak být pochyb o tom, že výše uvedená cesta znak stálé a terénu patrné dopravní cesty naplňuje.

U znaku souhlasu s obecným užíváním odvolatelky namítly, že spis obsahuje nesprávné skutkové zjištění správního orgánu, že vlastníkem pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx byl až do roku 2011 vždy vlastník domu č.p. xxx.

Tento údaj, který je zaznamenán v protokolu ze dne 26. 2. 2020, je skutečně na podkladě důkazů předložených po tomto jednání odvolatelkami nepravdivý, nicméně jedná se o skutečnost, která nemá na zákonnost napadeného rozhodnutí podstatný vliv.

Jestliže samy odvolatelky dne 13. 3. 2020 namítly, že tato cesta (stezka) se začala užívat už při výstavbě domu č.p. xxx cca v roce 1960 a násl., není totiž rozhodný souhlas vlastníků pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx po roce 1997, kdy došlo k oddělení vlastnictví domu č.p. xxx a pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, ale v době, která tomuto období předcházela, tj. kdy posuzovaná cesta vznikla a začala být využívána k přístupu do rodinného domu č.p. xxx.

Vzhledem k tomu, že výslovný souhlas vlastníka pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx s obecným užíváním tady absentuje, přichází v úvahu jen konkludentní souhlas, a ten musí zásadně směřovat do minulosti.

Byla-li předmětná cesta využívána k přístupu k domu č.p. xxx od roku 1960, je relevantní postoj tehdejších vlastníků, a těmi byli podle odvolatelek xxx, prarodiče xxx.

Odvolací orgán považuje na tomto místě za potřebné ozřejmit, s čím přesně musí vlastník pozemku souhlasit, aby byla splněna tato podmínka pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace.

Aby bylo možné hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník pozemku srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu (§ 2189 občanského zákoníku). Výprosa se veřejnému věnování podobá v tom, že může být udělena i mlčky. Její důsledky jsou však na rozdíl od obecného užívání pozemní komunikace diametrálně odlišné - jedná se o institut soukromého práva, kdy vlastník z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání konkrétním osobám. Tento čin má však povahu pouhé laskavosti, která vlastníka do budoucna nijak nezavazuje, a on může výprosu kdykoliv odvolat. Naproti tomu souhlas s obecným užíváním pozemku jako veřejné cesty je téměř nevratný, a dokud veřejná cesta, která z něj vzešla, sama nezanikne, je vlastník pozemku i jeho právní nástupci povinni strpět užívání svého pozemku kýmkoliv.

Rozlišovacím kritériem z hlediska uděleného souhlasu je přitom okruh osob, které pozemek užívaly či užívají a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku.

Lze tedy shrnout, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromých pozemcích platí, že je vlastník buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět, čímž dojde k věnování učiněnému mlčky neboli konkludentně. Nelze však souhlas vlastníka s obecným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy nebo o mlčky trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí.

Pokud jde o znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním, odvolací orgán má za to, že správní orgán spolehlivě zjistil, že přístupová cesta se začala užívat společně se vznikem domu a při jeho výstavbě, že užívání této cesty se váže výhradně na objekt domu č.p. xxx a pozemek parc. č. xxx v katastrálním území xxx, že sloužila pouze pro potřeby jejich vlastníků (uživatelů), a že široká veřejnost reálně předmětnou přístupovou cestu neužívá, nikdy neužívala, ani k užívání této přístupové cesty nemá důvod, neboť se nachází za oplocením soukromého objektu.

Se závěrem, k němuž dospěl správní orgán, tj. že tento znak nebyl naplněn, se proto odvolací orgán ztotožňuje.

V daném případě lze mít za prokázané, že k aktivaci obecného užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích nedošlo, neboť neexistují důkazy o tom, že by předmětnou cestu kromě uživatelů z nutné komunikační potřeby reálně využívala i veřejnost. Takové důkazy nepředložily ani odvolatelky. Náhodilé návštěvy vlastníků nebo uživatelů domu č.p. xxx, případně firmy, které v domě prováděly úpravy či jim poskytovaly nějaké služby aj. rozhodně nelze počítat za veřejnost, která je relevantní při posouzení znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním. Pozemek parc. č. xxx v katastrálním území xxx v části, která zpřístupňuje dům č.p. xxx, nebyl zjevně přístupný komukoli bez omezení, ale jen těm, kteří k tomu měli důvod, tj. vlastníci či uživatelé předmětného domu. Z tohoto pohledu lze považovat za významné, že si právní předchůdci žadatelky a později sama žadatelka udržovali bez většího úsilí přehled o tom, kdo a k jakým účelům posuzovanou cestu užívá, obzvláště když se tato cesta nachází za oplocením soukromého objektu a vede jen k rodinnému domu č.p. xxx v podílovém spoluvlastnictví odvolatelek. Bez významu není rozhodně ani fakt, že činnost osob, které jsou vyjmenovány výše, je omezena jen na potřeby obyvatel domu č.p. xxx, nikoli na potřeby veřejnosti.

Byť odvolatelky ve svém odvolání konstatovaly, že napadené rozhodnutí bude žadatelce sloužit jako prostředek k tomu, aby do budoucna bránila neurčitému počtu případných návštěv spoluvlastnic domu, blíže neurčitému počtu případných nájemníků v domě č.p. xxx, členů jejich rodin a návštěv, jakož i blíže neurčenému počtu opravářů, údržbářů, natěračů, malířů, revizních

techniků, kominíků a jiných profesních pracovníků potřebných k pracem na domě a ke kontrole provozu domu č.p. xxx, samy ve svém posledním podání připustily, že posuzovaná cesta nemá charakter veřejně přístupné účelové komunikace. Doslova uvedly, že citují: „*Odvolatelky zdůrazňují, že se nedomáhají v žádném případě toho, aby správní orgán vydal rozhodnutí, kterým určí, že na pozemku p.č. xxx jakákoli veřejně přístupná komunikace JE. Domáhají se svým odvoláním pouze toho, aby správní orgán napadené rozhodnutí zrušil – protože bude využito k nátlaku na spoluvlastnice domu xxx...*“ (konec citace).

Jejich obava, že napadené rozhodnutí právě těmto osobám, které užívání předmětné cesty odvozují od vlastnického práva odvolatelek, znemožní chůzi po ní, a bude sloužit k nátlaku na spoluvlastnice rodinného domu č.p. xxx, je dle názoru odvolacího orgánu naprosto lichá.

Toto rozhodnutí nemá totiž konstitutivní účinky. Správní orgán jako silniční správní úřad toliko deklaruje, zda posuzovaná cesta komunikace naplnila všechny znaky, s nimiž je podle zákona o pozemních komunikacích a soudní judikatury spojen vznik a existence veřejně přístupných komunikací, a je či není takovou pozemní komunikací. I kdyby takové rozhodnutí nebylo vydáno, to nic nemění na tom, že se na pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, neboť absentuje jeden ze znaků, který je potřeba naplnit, aby ze zákona k jejímu vzniku došlo.

Jestliže se tedy jedná o cestu bez jakéhokoli veřejnoprávního režimu (správní orgán tuto právní skutečnost jen deklaroval, nezaložil svým rozhodnutím její právní status), je nezbytné využít k zajištění toho, aby předmětná nemovitost nezůstala zcela odříznutá od sítě veřejných cest, prostředků soukromého práva. Ani případný závěr o tom, že veřejně přístupná komunikace na daném pozemku (pro nedostatek souhlasu vlastníka) nevznikla, neznamená totiž, že by se osoby, které předmětnou cestu potřebují z důvodů nezbytné komunikační potřeby (v daném případě k přístupu do domu č.p. xxx), ocitly bez možnosti domoci se přístupu ke svému majetku.

V prvé řadě je tu samozřejmě soukromoprávní dohoda mezi vlastníky. Jestliže ta selže, nabízí se buď možnost vyvlastnit soukromý pozemek úředním rozhodnutím k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup nebo příjezd k pozemku nebo stavbě (§ 170 odst. 2 stavebního zákona), nebo lze požádat o zřízení nezbytné cesty obecný soud (§ 1029 a násl. občanského zákoníku), vždy pochopitelně za náhradu.

Pokud jde o přístup osob odlišných od vlastníků domu č.p. xxx, odvolací orgán odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2018 sp.zn.: 22 Cdo 5305/2017, na který ostatně poukázaly i samy odvolatelky. Podle tohoto rozsudku „*Osobou oprávněnou k užívání pozemku zatíženého právem cesty je vlastník stavby a osoby odvozující takové právo od oprávněné osoby. Vlastník pozemku má právo na povolení nezbytné cesty i v případě, že jej sám neužívá, ale přenechává jej k užívání nájemci nebo pachtýři*“ (konec citace).

Dle odvolacího orgánu není napadené rozhodnutí způsobilé sloužit k nátlaku na odvolatelky. Jednak odvolatelky blíže nespecifikovaly, v čem by takový nátlak měl spočívat, nadto ony samy uvedly a dokonce i doložily, že ještě před zahájením správního řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, už využily prostředků soukromého práva a obrátily se na Okresní soud ve Zlíně s žalobou o povolení nezbytné cesty podle § 1029 občanského zákoníku, konkrétně o povolení služebnosti, jejíž obsah spočívá v právu průchodu do domu a z domu č.p. xxx v libovolnou denní a noční dobu přes část pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx vymezenou geometrickým plánem č. xxx ze dne 6. 2. 2019 vypracovaným Ing. Jiřím Mrůzkem GEOMAN GEODETICKÁ A KARTOGRAFICKÁ KANCELÁŘ, a to pro každého vlastníka pozemků parc. č. st. xxx a xxx, jejichž součástí je dům č.p. xxx.

S jednotlivými odvolacími námitkami se odvolací orgán vypořádal následovně:

Námitku spočívající v nedostatečné určitosti výroku napadeného rozhodnutí, kdy podle odvolatelek není v tomto rozhodnutí část pozemku, jehož se má toto rozhodnutí, není dostatečným způsobem určena, např. systémem zeměměřičských souřadnic, shledal jako nedůvodnou.

Nemůže být pochyb o tom, že výrok deklaratorního rozhodnutí musí být určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnosti o existenci či neexistenci veřejně

přístupných účelových komunikací. Na druhou stranu současně platí, že posouzení, jak zajistit přesné vymezení průběhu veřejně přístupné či nepřístupné účelové komunikace je odvislé od okolností toho kterého případu. V některých případech je geometrický plán žádoucí, stejnou službu může v jednodušších případech splnit i kopie katastrální mapy s vyznačením trasy komunikace či podobný pochybnosti nevzbuzující náskres, pokud jej správní orgán učiní součástí rozhodnutí; když komunikace vede např. podél hranice určitého pozemku a má neměnnou šíři, stačí i slovní popis. Za všech okolností však platí, že z vydaného deklaratorního rozhodnutí musí být zřejmé, kudy komunikace vede.

Odvolací orgán je přesvědčen, že v daném případě nebylo posuzovanou cestu nezbytné vymezovat systémem zeměměřičských souřadnic, obzvláště za situace, kdy ve shora uvedené věci nebylo sporu, kudy posuzovaná cesta vede. Z napadeného rozhodnutí lze seznát, jak bylo ve věci rozhodnuto, výrok je dostatečně určitý, srozumitelný a konkrétní. Posuzovaná cesta zasahuje sice jen do části pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, ze spisu je však zřejmé, že ke vchodu do domu č.p. xxx jiná cesta nevede. Aby však o průběhu posuzované cesty nevznikaly pochybnosti, rozhodl se odvolací orgán napadené rozhodnutí změnit a jeho výrok doplnit o grafickou přílohu, který byla součástí podané žádosti.

Jak je uvedeno již výše, jako nedůvodnou shledal odvolací orgán také námitku, v níž odvolatelky poukázaly na chybný popis skutkového stavu provedeného správním orgánem v protokolu pořízeném dne 26. 2. 2020. Pochybení se dle odvolatelek správní orgán měl dopustit tím, že se zmiňoval o chodníku, přitom se dle nich jedná o stezku. Přitom předmětem sporu mezi odvolatelkami a žadatelkou byl evidentně jen povrch posuzované cesty, nikoli fakt, že by posuzovaná cesta v daném místě nebyla patrná nebo že by vedla jinudy, než uvedla žadatelka.

Naopak námitka, že tvrzení správního orgánu, že vlastníkem pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx až do roku 2011 vždy vlastníkem domu č.p. xxx, je nepravdivé, je dle odvolacího orgánu důvodná. Jak je uvedeno již výše, toto pochybení nemělo na zákonnost napadeného rozhodnutí podstatný vliv, když správní orgán evidentně posuzoval znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním nikoliv k okamžiku, kdy již došlo k oddělení vlastníků domu č.p. xxx a pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx (1997), ale k okamžiku vzniku posuzované cesty, kdy výše zmíněné nemovitosti měly stejné vlastníky, konkrétně xxx, prarodiče xxx (cca rok 1960).

Námitku odvolatelek, že správní orgán správně ani objektivně nezjistil, zda manželé xxx jako předchozí vlastníci a do roku 2016 i samotná žadatelka nebránili kterémukoli návštěvám, příbuzným, nájemníkům, návštěvám těchto nájemníků a libovolným příchozím, ve vstupu do domu č.p. xxx, a že dostatečně neprokázal, zda v minulosti se souhlasem manželů xxx užíval přístupovou cestu k domu č.p. xxx blíže neurčený okruh osob, považuje odvolací orgán však jako nedůvodnou. Správní orgán se s těmito skutečnostmi vypořádal dostatečně, když konstatoval, že tato cesta „dopravně“ obsluhuje jen dům č.p. xxx a sloužila pouze pro potřeby jejich vlastníků (uživatelů), což je uzavřený okruh lidí. Do tohoto okruhu lze zahrnout i jejich rodinné příslušníky či nájemníky výše uvedeného domu. Jejich právo je odvozeno od vlastnických práv majitelů domu č.p. xxx, rozhodně se však nejednalo o veřejnost.

Jiné osoby neměly totiž důvod tuto cestu užívat, až už proto, že ji od chodníku ve vlastnictví xxx oddělovala uzamykatelná branka, výše uvedená cesta se nachází za oplocením soukromého objektu, ale především proto, že posuzovaná cesta nevede k žádnému pro veřejnost atraktivnímu cíli.

Otázka „Užívá tuto účelovou komunikaci široká veřejnost?“, kterou správní orgán položil při místním šetření provedeném dne 26. 2. 2020, byla a je zcela legitimní. Jestliže se znakem souhlasu vlastníka je spojena otázka obecného užívání, bylo nezbytné zkoumat, zda okruh uživatelů dané cesty se skládá jen z těch uživatelů, kteří zároveň nutně potřebují tuto cestu pro přístup ke své nemovitosti nebo ji užívala a užívá širší veřejnost.

Platí přitom, že aby veřejná cesta vznikla, musí ji veřejnost reálně užívat, nepostačuje pouhá teoretická možnost veřejného užívání. Nestačí tedy jen to, že vlastníci nechají svůj pozemek volně přístupný. Pokud vlastníci neměli důvod vstup na svůj pozemek nijak omezovat, neboť je kromě vlastníků buď neužíval k dopravním účelům nikdo další, případně jej užívaly jen osoby, které

tak činily na základě soukromého práva, pak ani samotný fakt, že dotčený pozemek není nijak uzavřen, nezakládá souhlas vlastníka s obecným užíváním.

V daném případě lze mít za dostatečně prokázané, že okruh osob, které užívaly cestu, která je předmětem tohoto řízení, měl jasné kontury, přičemž vlastník pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx si mohl bez většího úsilí udržovat přehled o tom, kdo jeho pozemek užívá a k jakému účelu.

S námitkou, že výše uvedeným závěrem správní orgán z možnosti přístupu do domu č.p. xxx vyloučil tu část veřejnosti, která dříve měla absolutní a nerušený souhlas se vstupem od původních majitelů pozemků parc. č. xxx v katastrálním území xxx, konkrétně se má jednat o libovolně neurčitý počet návštěvníků xxx, libovolně neurčitý počet návštěvníků každého člena její rodiny, libovolně neurčitý počet nájemníků bytů v domě č.p. xxx, realitní makléře nabízející byty k pronájmu, řemeslníky, malíře, topenáře, revizní techniky plynu, kominíky aj., se odvolací orgán neztotožňuje. Učinil-li správní orgán závěr, že pokud v daném případě předchozí vlastníci této cesty strpěli její užívání dalšími osobami, které byly od nich odlišné, mohlo se jednat o mlčky udělenou výprosu, nikoli o konkludentně vyslovený souhlas s obecným užíváním posuzované cesty, postupoval v souladu s právními předpisy. Jedná se sice o osoby odlišné od vlastníků výše uvedeného domu, zjevně se však ve světle toho, co bylo v průběhu řízení zjištěno, nejednalo o veřejnost, které by svědčilo obecné užívání posuzované cesty ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Kromě toho, že odvolatelky nepředložily žádný důkaz, který by tento skutkový závěr vyvrátil, je třeba mít na paměti, že samy sdělily, že se nedomáhají vydání rozhodnutí, jímž by byla posuzovaná cesta prohlášena za veřejně přístupnou, ale že jejich jediným požadavkem je, aby bylo před pravomocným skončením soudního řízení vedeného pod sp.zn.: xxx ve věci povolení nezbytné cesty napadené rozhodnutí odstraněno z cesty (zrušeno).

Ostatně fakt, že podaly na ochranu svých práv žalobu, která má soukromoprávní povahu (a to ještě před zahájením tohoto správního řízení), svědčí spíše tomu, že jsou si vědomy toho, že se jedná o cestu bez jakéhokoli veřejnoprávního režimu, tudíž věc, na kterou dopadají zcela prostředky soukromého práva.

Uspěť dle odvolacího orgánu nemůže ani obrana v tom smyslu, že rozhodnutí o tom, že na části pozemku parc. č. xxx v katastrálním území xxx, v úseku od uzamykatelné branky oplocení v místě vstupu na pozemek parc. č. xxx z místní komunikace IV. třídy (chodník) na ul. xxx po vstup do části domu č.p. xxx, který se nachází na pozemku parc. č. st. xxx a parc. č. st. xxx, vše v katastrálním území xxx, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace, automaticky vylučuje ze vstupu na přístupovou cestu k domu č.p. xxx všechny osoby, o nichž je zmínka výše. Jak je patrné ze správního spisu předloženého k odvolacímu řízení, k tomuto stavu evidentně docházelo i bez existence tohoto rozhodnutí. Je tak zřejmé, že úpravu užívání výše zmíněné cesty bude potřeba vyřešit prostřednictvím institutů soukromého práva.

S námitkou, že na vydání napadeného rozhodnutí neexistoval naléhavý právní zájem, se odvolací orgán vypořádal již výše, a proto se pro stručnost odkazuje na odůvodnění obsažené na str. 9 a 10 tohoto rozhodnutí.

S názorem odvolatelek, že za situace, kdy správní orgán věděl o tom, že probíhá soudní řízení o povolení nezbytné cesty, bylo důvodné řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu přerušit, odvolací orgán nesouhlasí. Tato řízení se vzájemně nepodmiňují, nadto rozhodnutí správního orgánu není pro civilní soud závazné. Z § 135 odst. 2 občanského soudního řádu totiž vyplývá, že až na výjimky nejsou předchozí rozhodnutí vydaná podle správního řádu pro soudy závazná. Civilní soud má z rozhodnutí silničního správního úřadu ze zákona vycházet, avšak není jím nikterak vázán. I z bohaté soudní judikatury plyne, že si může před meritorním rozhodnutím vyhodnotit otázku existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace zcela samostatně jako předběžnou (prejudiciální) otázku.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správního orgánu je v souladu s právními předpisy, vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, rozhodl odvolací orgán tak, že jej změnil způsobem uvedeným ve výroku tohoto rozhodnutí, když vymezení posuzované cesty doplnil z důvodů, které jsou popsány výše, o její grafické znázornění v ortofotomapě, které jako jeho příloha

nedílnou součástí výroku. Uvedená změna nemá žádný vliv na meritum věci a ani na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí.

Současně odvolací orgán podle § 90 odst. 5 správního řádu rozhodnutí správního orgánu v jeho zbytku potvrdil a odvolání podané odvolatelkami zamítl.

Změna rozhodnutí správního orgánu byla přitom provedena v souladu s ustanovením § 90 odst. 3 správního řádu, podle kterého odvolací orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. V daném případě rozhodnutí správního orgánu v neprospěch odvolatelek změněno nebylo.

Poučení:

Podle ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu se proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu nelze dále odvolat. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu.

otisk úředního razítka

JUDr. Dagmar Červenková
právník odboru dopravy
a silničního hospodářství

(dokument opatřen elektronickým podpisem)

Rozdělovník:

xxx, na základě plné moci zastoupena xxx

xxx, na základě plné moci zastoupena JUDr. Zdeňkou Tučkovou, advokátkou se sídlem Sadová 531, 595 01 Velká Bíteš

xxx, na základě plné moci zastoupena JUDr. Zdeňkou Tučkovou, advokátkou se sídlem Sadová 531, 595 01 Velká Bíteš

Městský úřad Luhačovice, odbor dopravy

Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství