



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D. v právní věci

žalobkyně: **H. Š.**
zastoupená advokátem JUDr. Vladimírem Fadingerem
sídlem Brněnská 184, 666 01 Tišnov

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **1) M. T.**
zastoupená advokátem Mgr. Jaroslavem Zemanem
sídlem Veselá 24, 602 00 Brno
2) J. Z.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2019, č. j. JMK 31730/2019, sp. zn. S-JMK 176475/2018 OD,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 28. 8. 2018, č. j. JMK 31730/2019, sp. zn. S-JMK 176475/2018 OD, **se ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám jejího advokáta JUDr. Vladimíra Fadingera do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí Městského úřadu v Tišnově, odboru dopravy a živnostenského úřadu (dále též „prvostupňový orgán“ nebo „městský úřad“), ze dne 17. 10. 2018, č. j. MUTI 20567/2018/ODŽÚ/Dv-4, sp. zn. MUTI 20567/2018/ODŽÚ, jímž městský úřad podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodl, že na pozemcích parc. č. x a parc. č. x v k. ú. x, oba ve vlastnictví žalobkyně (původně ve vlastnictví J. Š.) existuje veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen „předmětná komunikace“) ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Městský úřad vydal předmětné rozhodnutí v řízení, zahájeném na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení 1), přičemž deklaraci existence předmětné komunikace odůvodnil tím, že v řízení bylo prokázáno splnění všech čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, jak je dovozuje judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015-25, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz), tzn. 1) dopravní cesta, 2) zákonný účel, 3) souhlas vlastníka s obecným užíváním a 4) nutná komunikační potřeba.
2. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž namítala, že absentuje souhlas vlastníka pozemků, na kterých se nachází předmětná komunikace, neboť původní vlastník dlouhodobě brojil proti tomu, že daná předmětná komunikace byla využívána místním zemědělským družstvem, což musí být městskému úřadu známo. Žalobkyní navrhované řešení v podobě směny pozemků za jiné ve vlastnictví obce Skryje nicméně samotná obec nerealizovala. S příslibem, že do budoucna dojde k narovnání těchto vztahů, žalobkyně souhlasila pouze s dočasným užíváním daných pozemků jako předmětné komunikace. Tuto skutečnost ovšem nelze zaměňovat za konkludentní souhlas s užíváním.
3. Žalovaný se s těmito námitkami neztotožnil a přisvědčil právnímu názoru městského úřadu, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací, neboť splňuje všechny zákonné znaky, stanovené v § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích, jež byly podrobně vymezeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, na kterou žalovaný v odůvodnění odkazuje. Žalovaný tak na základě zjištěného skutkového stavu dospěl k závěru, že předmětná komunikace je patrná a stálá v terénu jako dopravní cesta, naplňuje zákonný znak plnění účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť slouží ke spojení nemovitostí (pozemků, rekreačních chat) s další veřejně přístupnou účelovou komunikací a následně s místní komunikací. Žalovaný je rovněž toho názoru, že souhlas vlastníka pozemků byl dán, neboť původní vlastník nechal na vlastní žádost přeložit značení turistické stezky z původní obecní cesty na pozemku parc. č. x (lemující pozemky parc. č. x a parc. č. x ze severní strany) a přistupoval k omezení užívání této cesty z důvodu zabránění ničení studny na hranici

sousedícího pozemku parc. č. x, čímž se aktivně přičinil o to, že místo této původní obecní cesty začala být využívána předmětná komunikace, jež byla za tímto účelem také postupně upravována (zpevněna kamenivem atp.) vlastníky sousedících pozemků, resp. rekreačních chat a rovněž obcí Skryje, čemuž původní vlastník dle žalovaného nejen že nebránil, ale v podstatě se aktivně přičinil (jednáním v podobě dlouhodobého omezování ve využívání původní obecní cesty) o její četnější využívání ze strany veřejnosti. O tom, že se mělo jednat o užívání dočasné, jak namítá žalobkyně, dle žalovaného nevypovídá žádná skutečnost. Pokud jde o nutnou komunikační potřebu, žalovaný dovodil, že tím, že původní obecní cesta v podstatě zanikla, stala se předmětná komunikace jedinou přístupovou komunikací.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobkyně navrhuje soudu, aby rozhodnutí žalovaného zrušil.
5. Žalobkyně v podané žalobě předně namítá, že žalovaný se jejími argumenty v odvolání (zejména ohledně absence souhlasu s využíváním předmětné komunikace) zabýval pouze formálně, ačkoliv je zřejmé, že žalobkyně i původní vlastník pozemků (manžel žalobkyně) od samého počátku brojí proti předmětné komunikaci, kvůli níž dochází k omezení jejich uživatelských práv i ke znehodnocení dotčených pozemků. Nic na tom nemění skutečnost, že původní vlastník se v minulosti podílel na úpravě dané cesty, neboť to bylo součástí ujednání o dočasném veřejném užívání předmětných pozemků.
6. Žalobkyně rovněž namítá, že se žalovaný, ani městský úřad dostatečně nezabývali otázkou, zda je předmětná komunikace jediným možným komunikačním řešením, aniž by zohlednili skutečnost, že se v místě nachází jiná přístupová cesta na pozemku ve vlastnictví obce, která není pro zanedbávaný stav, způsobený ignorováním údržby ze strany obce, využívána.

III. Vyjádření žalovaného, osob zúčastněných na řízení a replika žalobkyně

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrvává na svém názoru, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací, neboť splňuje všechny zákonné znaky, stanovené v § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích. Pokud žalobkyně poukazuje na absenci souhlasu, resp. existenci pouze dočasného souhlasu, s tímto tvrzením se žalovaný neztotožňuje, jelikož se nachází v rozporu se skutkovými zjištěními. Žalovaný proto opětovně poukazuje na jednání původního vlastníka, který faktickému vzniku této komunikace a její úpravě nikdy nebránil. Uvedené potvrzuje i fakt, že původní vlastník nechal na vlastní žádost přeložit označení turistické stezky z původní obecní cesty právě na tuto komunikaci. Pokud jde o námitku ohledně neexistence nutné komunikační potřeby, a to z důvodu alternativního řešení v podobě původní obecní cesty, žalovaný poukazuje na skutečnost, že to bylo právě jednání původního vlastníka i žalobkyně (zamezování přístupu ve formě pevných překážek a zavezení hlínou), které zapříčinilo její reálné nevyužívání a naopak užívání předmětné komunikace. Pokud jde o tvrzené zanedbání údržby ze strany obce, toto své tvrzení žalobkyně nikterak nedoložila.
8. Osoba zúčastněná na řízení 1) se ve svém vyjádření k žalobě zcela ztotožňuje s právním posouzením dané věci ze strany správních orgánů a rovněž má za to, že v daném případě byly naplněny všechny znaky, při jejichž splnění lze deklarovat existenci veřejně přístupné

účelové pozemní komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Ačkoliv tedy určení existence cesty na pozemku žalobkyně zasahuje do jejího ústavně zaručeného práva na ochranu vlastnictví, nutno zdůraznit, že pouze jednání žalobkyně a jejího právního zástupce zapříčinilo změnu faktického stavu okolí cesty, který neumožnil žalovanému správnímu orgánu vydat jiné, než žalobou napadené rozhodnutí. Pokud se tedy nyní žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a tedy i opětovného využití cesty původní, což by bylo značně nákladné a technicky velice složité, pak osoba zúčastněná na řízení 1) považuje takto uplatněný nárok žalobkyně za zjevně odporující dobrým mravům.

9. Osoba zúčastněná na řízení 2) ve svém vyjádření k žalobě poukazuje na obtížnost řešení nastalé situace, které je možné jedině za účasti a dosažení vzájemného konsenzu všech dotčených subjektů, zejména pak žalobkyně a obce, neboť na straně jedné dochází k deklarování veřejně přístupné účelové pozemní komunikace na pozemcích ve vlastnictví žalobkyně, a to proti její vůli, na straně druhé je tu dán zájem ostatních osob dostat se ke svým nemovitostem, jelikož v současnosti jiná sjízdna cesta neexistuje. V doplňujícím podání ze dne 29. 4. 2020 pak osoba zúčastněná na řízení 2) uvádí, že měl žalovaný rozhodnout jiným způsobem, než jak učinil, jelikož tím popírá nedotknutelnost soukromého vlastnictví.
10. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně opětovně zdůrazňuje, že žádný, byť konkludentní souhlas s užíváním předmětné komunikace z její strany dán nebyl, což prokazují i skutková zjištění ve správním spise (svědecké výpovědi). Skutečnost je taková, že žalobkyně, resp. původní vlastník souhlasili s návrhem obce Skryje, aby zanedbávaná tzv. obecní cesta na pozemku parc. č. x nebyla do doby obcí deklarovaných pozemkových úprav vůbec užívána a aby tak byl ochráněn v rozhodné době jediný vodní zdroj manželů Š., který je v bezprostřední blízkosti této obcí neudržované cesty, což se stalo důvodem opakovaných poškození osobních vozidel a následně kontaminace olejem. Žalobkyně a před tím i její manžel si byli vědomi toho, že do doby provedení obcí očekávaných pozemkových úprav se musí vlastníci sousedních nemovitostí nějakým způsobem ke svým nemovitostem dostat a že jde pouze o dočasné řešení. Avizované pozemkové úpravy a s tím spojené řešení komunikační obslužnosti sousedních nemovitostí vedlo ve svých důsledcích také k tomu, že obec Skryje odstoupila od možnosti směny pozemků k vybudování definitivní obecní cesty, jak toto žalobkyně zmiňuje ve svém žalobním návrhu. Žalobkyně trvá na tom, a uvedení svědci nikdy v řízení nepotvrdili opak, že jednání žalobkyně bylo řešení definitivní, ale celou dobu se očekávaly tvrzené pozemkové úpravy a s tím spojené vyřešení komunikační obslužnosti. Pokud se zmínění svědci kdy podíleli na nějakých drobných úpravách přístupu ke svým nemovitostem, činili tak pouze a jenom ve vlastním zájmu. Žalovaná tak zcela překrucuje obecně známý obsah ujednání o dočasném využití cesty na pozemcích žalobkyně. Žalobkyně trvá na tom, že pozemek parc.č. x může opět sloužit dopravě. Je pouze na obci Skryje, zda tuto uvede do náležitého stavu, který současně ochrání pitný zdroj žalobkyně umístěný vedle předmětné cesty. Protože se Obec Skryje schovává za údajnou iniciativu vlastníků ostatních nemovitostí a necítí se zjevně vázána ujednáním, která učinila s žalobkyní, resp. původně s jejím manželem, ohledně řešení dopravní obslužnosti do doby provedení pozemkových úprav a snaží se vše vyřešit na úkor žalobkyně, pak tato trvá na tom, aby byl obnoven původní stav a tzv. obecní cesta na pozemku parc.č. x opět sloužila dopravě účastníků.
11. K vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1) pak žalobkyně uvádí, že setrvává na své žalobní argumentaci a ohrazuje se proti tvrzení, že svým jednáním v rozporu s právními předpisy

ona a původní vlastník pozemků zapříčinili změnu v užívání přístupové cesty, kdy bylo znemožněno užívání původní obecné cesty.

IV. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
13. Podstatu nyní projednávané věci tvoří otázka ohledně povahy předmětné komunikace, jelikož žalobkyně nesouhlasí s právním názorem žalovaného (a městského úřadu), že se jedná o veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci, neboť splňuje všechny zákonné znaky ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích.
14. Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které v § 2 odst. 1 definuje jako *„dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.“* Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví veřejnoprávních korporací (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která *„slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.“* Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně - jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2).
15. Z citované právní úpravy lze tedy bez dalšího dovozovat, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 věta první (event. § 7 odst. 2 věta první) tohoto zákona. Pokud správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií. Otázkou je, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. komunikační potřebu jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace, s nímž zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá. Termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, a to např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32), kde soud uvedl: *„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.(...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou.“* Na tuto prvorepublikovou judikaturu navázal i Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek ze

dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64; rozsudek ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99; či rozsudek ze dne 12. 9. 2018, č. j. 4 As 146/2018-47), neboť problém zůstává i nadále stejný, tj. přístup veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví a tedy posouzení proporcionality omezení vlastnického práva (ústavně zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“) ve prospěch veřejného zájmu, jak ostatně nepřímo poukazuje i žalobce tvrzením o znehodnocení svého soukromého pozemku. Jedná-li se totiž o účelovou pozemní komunikaci, platí zde, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“* (cit. dle Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Zjednodušeně řečeno, obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.

16. Nejvyšší správní soud při posouzení dané otázky v režimu zákona o pozemních komunikacích obecně vymezil základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích, a to: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; nebo 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas (srov. citovaný rozsudek č. j. 2 As 44/2011-99).
17. Pokud nastane první situace, již v podstatě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. K tomu je však nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz, na jehož závěry ostatně odkazuje i žalovaný). S ohledem na skutečnost, že nový vlastník pozemku je tímto souhlasem původního vlastníka omezen ve výkonu svého vlastnického práva, Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9, dostupný rovněž na <http://nalus.usoud.cz>), zdůraznil, že obecné soudy či správní orgány jsou při zkoumání podmínek pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace (ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a tedy přípustnosti omezení práv vlastníka dotčeného pozemku *„povinny důkladně zkoumat všechny významné okolnosti (i z časového hlediska), za kterých došlo k poskytnutí daného souhlasu, včetně jeho „kvality“, resp. za kterých došlo k jeho přechodu na nového vlastníka společně s převodem vlastnictví k dotčenému pozemku, zejména z hlediska povědomí nového vlastníka o existenci takového omezení. (...) souhlas nových vlastníků pozemku nelze bez dalšího presumovat.“* Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě spadající pod první modelovou situaci proto nutně musí být, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60).
18. Ve druhém modelovém případě je situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto

subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je nutno postupovat (za použití ústavně konformního výkladu) v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle něhož omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. K tomu Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 2 As 44/2011-99 zdůraznil (s ohledem na rozdíly v omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 a čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), že *„v souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace.“*

19. Tento veřejný zájem pak dle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu může spočívat rovněž v *„nezbytné komunikační potřebě“*, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území – to je úkolem silničního správního úřadu (srov. citovaný rozsudek č. j. 2 As 44/2011-99).
20. O významu této podmínky pak svědčí i právní závěr, vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, dle něhož *„při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním.“* Tento závěr Nejvyššího správního soudu potvrzuje i právní věta k nálezu zn. II. ÚS 268/06, která uzavírá, že *„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“*. Takto ostatně interpretoval Ústavní soud tento náleze ve své navazující nálezevé judikatuře, např. v nálezu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, kde také dospěl k závěru, že *„obecný soud v rámci ústavně konformní interpretace § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na základě důkazního řízení musí mít za prokázané, že vlastník poskytl - výslovně anebo konkludentně - souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace a dále musí mít za prokázáno podmínku potřebnosti“* (podtržení doplněno krajským soudem). Pokud tedy Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 postavil vedle sebe dvě kumulativní podmínky ústavní konformity existence veřejně přístupné účelové komunikace, nelze podle Nejvyššího správního soudu z nálezu dovodit, že druhou podmínku lze fakticky konzumovat splněním podmínky první. Pak by ostatně bylo posouzení podmínky nutné komunikační potřeby irelevantní: buď by byla splněna podmínka souhlasu, a tedy by bylo

možné deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci (bez ohledu na naplnění podmínky komunikační potřeby), anebo by nebyla splněna podmínka souhlasu, a nemohlo by se tak jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (opět bez ohledu na naplnění podmínky komunikační potřeby).

21. S ohledem na výše uvedené lze proto obecně uzavřít, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je - vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích - vyžadován souhlas vlastníků dotčených pozemků a nezbytnost komunikační potřeby, jejichž existenci jsou správní orgány povinny důkladně zkoumat a vážit proporcionalitu omezení vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků, neboť deklaratorní rozhodnutí o existenci účelové pozemní komunikace samo o sobě představuje správním úřadem aprobované omezení vlastnického práva (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, či rozsudek ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014-87). V takovém případě je pak možné přistoupit ke zřízení účelové pozemní komunikace bez toho, aby bylo nutné poskytnout vlastníkově náhradu za omezení jeho vlastnického práva.
22. Prizmatem výše rekapitulovaných judikturních závěrů krajský soud v nyní projednávané věci hodnotil postup žalovaného (i městského úřadu) a závěry přijaté žalovaným v napadeném rozhodnutí, přičemž dospěl k závěru, že jak žalovaný, tak před ním i městský úřad pochybili, pokud ve vztahu k předmětné komunikaci shledali naplnění všech uvedených znaků, tedy včetně existence souhlasu žalobkyně a nutnosti komunikační potřeby. Krajský soud je toho názoru, že takový právní závěr nenachází oporu ve skutkových zjištěních, a to z následujících důvodů.
23. Jak již bylo výše uvedeno, existenci nezbytné komunikační potřeby jsou správní orgány povinny v řízení šetřit samy, resp. jsou povinny existenci nezbytné komunikační potřeby vyvrátit. Existence nutné komunikační potřeby ve vztahu k dané komunikaci je způsobována neexistencí komunikační alternativy. Krajský soud je toho názoru, že touto otázkou se správní orgány v nyní projednávané věci dostatečně nezabývaly, neboť, jak vyplývá z obsahu správního spisu i z tvrzení účastníků řízení, správních orgánů i samotné obce Skryje, tato komunikační alternativa v nyní projednávané věci existuje, a tou je ona původní obecní cesta nacházející se na pozemku parc. č. x (lemující pozemky parc. č. x a parc. č. x ve vlastnictví žalobkyně ze severní strany). Na rozdíl od názoru žalovaného či městského úřadu ovšem tato obecní cesta by dle krajského soudu mohla být hodnocena jako vhodná komunikační alternativa, bránící deklaraci předmětné komunikace na pozemcích žalobkyně za účelovou pozemní komunikaci ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to z důvodu nenaplnění onoho definičního znaku v podobě nezbytné komunikační potřeby. Uvedené platí tím spíše, že v Územním plánu obce Skryje je tato obecní cesta i nadále vedena jako účelová komunikace (na rozdíl od plánované předmětné komunikace, která je označována jako místní komunikace) a dle Katastru nemovitostí se předmětný pozemek parc. č. x nachází ve vlastnictví obce Skryje. Na uvedeném hodnocení dle krajského soudu nemůže nic změnit skutečnost, že tato cesta není v současnosti využívána a tedy ani obcí udržována, neboť ze správního spisu nijak nevyplývá, že by jejímu užívání bránila nějaká objektivní příčina (např. sesuv půdy, úprava zemědělského půdního fondu, pozdější zástavba atp.). Neudržovaný stav a tedy postupné zarůstání komunikace nelze za takovou objektivní a tedy téměř neodstranitelnou příčinu považovat. Jak se podává z obsahu správního spisu i z tvrzení účastníků řízení, příčina současné situace, kdy daná obecní cesta přestala být užívána a byla fakticky nahrazena

předmětnou komunikací, totiž spočívá toliko v jednání žalobkyně, resp. původního vlastníka pozemků spočívajícím v účelovém (tvrzená ochrana vodního zdroje) omezování užívání této obecní cesty veřejností, jak ostatně potvrzuje i samotná žalobkyně (aby obecní cesta „nebyla do doby obcí deklarovaných pozemkových úprav vůbec užívána a aby tak byl ochráněn v rozhodné době jediný vodní zdroj manželů Š., který je v bezprostřední blízkosti této obcí neudržované cesty, což se stalo důvodem opakovaných poškození osobních vozidel a následně kontaminace olejem.“). Přístup obce Skryje, coby vlastníka a současně správce dané obecní cesty (účelové komunikace), kdy nevyužila veřejnoprávních prostředků za účelem ochrany veřejného zájmu v podobě zachování účelové komunikace narušeného právě jednáním žalobkyně, resp. původního vlastníka pozemků, ačkoliv se jedná o orgán veřejné moci, a pouze toliko strpěla takový závadný stav totiž v konečném důsledku vyústil v navazující jednání dalších dotčených subjektů, hledajících alternativní řešení k přístupu ke svým nemovitostem, znemožněného popsáním jednáním žalobkyně či původního vlastníka pozemků, a tedy ve vznik a postupné „zaužívání“ předmětné komunikace, kterou následně městský úřad, resp. žalovaný deklarovali jako účelovou pozemní komunikaci ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to i proti vůli žalobkyně.

24. Krajský soud je proto toho názoru, že žalovaný, resp. městský úřad v nyní projednávaném nepostupovali v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva (zde žalobkyně coby vlastníka pozemků dotčených předmětnou komunikací), když ke zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, coby nedílné součásti postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace (srov. citovaný rozsudek č. j. 2 As 44/2011-99), přistoupili velmi obecně (pouze s konstatováním, že jiná komunikační alternativa neexistuje a předmětná komunikace je jedinou pozemní komunikací, neboť daná obecní cesta zanikla v důsledku jednání žalobkyně, resp. původního vlastníka pozemků), aniž by se důkladněji zabývaly otázkou, zda uvedená obecní cesta nemůže být onou komunikační alternativou, zejména při zohlednění výše uvedených skutečností, bránících bez dalšího deklaraci předmětné komunikace na pozemcích žalobkyně za účelovou pozemní komunikaci ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
25. Za dané situace, kdy dle krajského soudu správní orgány neprokázaly, že ve vztahu k předmětné komunikaci byl naplněn znak v podobě nezbytnosti komunikační potřeby, coby jednoho z pojmových znaků, jež musí být *ex lege* a dle závěrů judikatury správních soudů kumulativně naplněny proto, aby mohla být posuzovaná komunikace deklarována jako účelová pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, se již nezabýval otázkou existence souhlasu žalobkyně, coby vlastníka předmětnou komunikací dotčených pozemků, a jeho povahou. Přesto považuje krajský soud, pouze toliko nad rámec výše uvedeného, v této souvislosti za vhodné zmínit, že žalobkyní opakovaně zmiňovaná podmíněnost („dočasnost“) jejího souhlasu s užíváním předmětné komunikace, představuje další z projevů jednání, jež má od samého počátku za cíl přinutit obec Skryje buď k provedení žalobkyní požadovaných pozemkových úprav na původní obecní cestě, anebo ke směně pozemků, což dle krajského soudu připomíná obecně stěžejí akceptovatelné jednání, mající až charakter „vzetí práva do vlastních rukou“, kdy se za použití donucovacích (až vyděračských) prostředků snaží daný jednotlivec domoci svých zájmů a práv, bez ohledu na to, zda jsou pouze domnělé či oprávněné, a v jehož důsledku se dotčený veřejný zájem stává v podstatě rukojmím. Takovému jednání

ovšem v žádném případě nelze čelit pasivním přihlížením a jeho faktickou akceptací ze strany dotčeného subjektu, obzvláště pokud se jedná o orgán veřejné moci.

V. Závěr a náklady řízení

26. Krajský soud proto na základě výše uvedeného napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, a to jednak pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. ve vztahu k posouzení otázky, zda předmětná komunikace naplňuje všechny pojmové znaky účelové pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jednak proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a bude tedy na něm, aby zajistil nápravu shora vytčených vad.
27. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
28. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna zástupce (advokáta) žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, žaloba, replika k vyjádření žalovaného, resp. osoby zúčastněné na řízení nebyla hodnocena jako právní úkon, neboť nepřinesla žádné nové skutečnosti a argumenty, než které se objevily v žalobě) ve výši $2 \times 3 \times 100$ Kč a dva režijní paušály ve výši 2×300 Kč, tedy celkem 6 800 Kč. Protože advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního o částku 1 428 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč.
29. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. května 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.

předsedkyně senátu