



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce:

a) M. S.

b) P. S.

oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černým,
advokátem Frank Bold advokáti, s.r.o.,
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti

žalovanému:

Krajský úřad Jihomoravského kraje,
sídlem Brno, Žerotínovo náměstí 3/5, 602 00 Brno

za účasti:

Obec Hlubočany,
sídlem Hlubočany 22, 682 01 Vyškov
zastoupená Mgr. Janem Hřežem,
advokátem se sídlem Nádražní 12, 682 01 Vyškov

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 11. 2017, č. j. JMK 1654564/2017, sp. zn. S-JMK 145929/2017 OD,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 24. 11. 2017, č. j. JMK 1654564/2017, sp. zn. S-JMK 145929/2017 OD, **se ruší a věc se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 36 637,20 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich advokáta Mgr. Pavla Černého.

III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a shrnutí obsahu rozhodnutí správních orgánů

[1] Žalobci podali dne 3. 2. 2012 k Obecnímu úřadu x (dále též „obecní úřad“) žádost podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, o vydání deklaratorního rozhodnutí o komunikaci spojující silnici č. III/4313 a západní konec obce x, která vede po pozemcích parc. č. x ve vlastnictví obce x a pozemku parc. č. x ve vlastnictví žalobců, vše v katastrálním území x. Žalobci se domáhali jednak určení, že tato komunikace je účelovou komunikací, a jednak toho, že úsek této účelové komunikace nacházející se na jejich pozemku parc. č. x není veřejně přístupný.

[2] Na žádost žalobců nejprve obecní úřad reagoval vydáním přípisu ze dne 1. 3. 2012, č. j. 25/2012, ve kterém uvedl, že sporná komunikace je místní komunikací. Proti tomuto přípisu se žalobci odvolali, a žalovaný na základě jejich odvolání přikázal obecnímu úřadu, aby vydal deklaratorní rozhodnutí podle § 142 správního řádu.

[3] Obecní úřad následně dne 21. 5. 2012 vydal deklaratorní rozhodnutí, kterým rozhodl, že se na pozemku žalobců parc. č. x nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997, o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Na základě odvolání žalobců žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 11. 2012, č. j. JMK 121489/2012, toto deklaratorní rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání.

[4] Dne 5. 6. 2013 vydal obecní úřad nové rozhodnutí pod sp. zn. SSÚ 01/2012, ve kterém rozhodl takto: „*Na části pozemku parc. č. x v k. ú. x, která je specifikována v grafické příloze tohoto rozhodnutí – „x – zaměření asfaltové komunikace“ Ing. J. J. ze dne 5. 12. 2012 - jako šrafovaná plocha s uvedením výměry cca 265 m², se nachází veřejná účelová komunikace*“. K odvolání žalobců žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 9. 2013, č. j. JMK 77833/2013, opět zrušil rozhodnutí obecního úřadu. Žalovaný měl za to, že obecní úřad vůbec nerozhodl o části žádosti žalobců týkající se určení právního vztahu, že asfaltová cesta spojující silnici č. III/4313 a západní konec obce x je účelovou komunikací. Co se týče naplnění zákonných znaků účelové komunikace, žalovaný měl za to, že obecní úřad se zabýval podmínkou nutné komunikační potřeby dostatečně, a že tento znak byl v předmětném deklaratorním řízení prokázán. Žalobci navrhované alternativní cesty vzhledem k délce jejich tras jsou neúměrné (jsou několikanásobně delší). Souhlas vlastníka pozemku byl dán, a to ve formě konkludentního souhlasu předchozí vlastnice J. P. Žalobci nabyli do svého vlastnictví pozemek parc. č. x již zatížený veřejným užíváním předmětné asfaltové cesty.

[5] Obecní úřad rozhodl opětovně rozhodnutím ze dne 23. 4. 2014, sp. zn. SSÚ 01/2012, tak, že výrokem I. určil, že asfaltová cesta spojující silnici č. III/4313 a západní konec obce

x na částech pozemku parc. č. x je veřejně přístupnou účelovou komunikací v právním režimu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Výrokem II. zamítl žádost žalobců o určení, že úsek asfaltové cesty spojující silnici č. III/4313 a západní konec obce x nacházející se na části pozemku parc. č. x není veřejně přístupný dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Proti tomuto rozhodnutí obecního úřadu podali žalobci odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 20.8. 2014, č.j. JMK 81369/2014, sp. zn. S-JMK 81369/2014/OD/Ha zamítl a rozhodnutí obecního úřadu potvrdil. Dospěl k závěru, že o existenci pozemní komunikace na pozemcích parc. č. x a x není pochyb. Dále uvedl, že není nutné deklarovat, jaká komunikace se nachází na pozemku parc. č. x, jelikož na deklarování právního vztahu v tomto úseku nebyl prokázán právní zájem. Rovněž z podání žalobců nevyplývá, jaký je právní zájem na vydání deklaratorního rozhodnutí k pozemní komunikaci na pozemku parc. č. x. Co se týče podmínek souhlasu vlastníka s obecným užíváním sporné komunikace a nutné komunikační potřeby žalovaný odkázal na rozhodnutí o odvolání ze dne 23. 9. 2013, č. j. JMK 77833/2013, s tím, že není důvod se těmito hledisky opětovně zabývat v tomto řízení. Dále žalovaný uvedl, že pokud by měl přistoupit na argumentaci žalobců, musel by prohlásit celou předmětnou komunikaci za veřejně nepřístupnou, neboť deklarováním veřejné přístupnosti pouze okrajových částí cesty ztrácí komunikace jako celek svoji funkci stanovenou v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[6] Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci ke zdejšímu soudu dne 17. 10. 2014 žalobu, která byla vedena pod sp. zn. 29A 82/2014. Především namítali, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí obecního úřadu jsou nezákonná, neboť sporný úsek předmětné komunikace nacházející se na jejich pozemku nesplňuje znaky veřejné přístupnosti, není pravdou, že by zde cesta vedla od nepaměti. Oni ani jejich právní předchůdci neudělili souhlas s veřejným užíváním, a to ani konkludentně. Rovněž neplní funkci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s odvolacími námitkami žalobců. Skutkový stav byl zjištěn chybně. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s odvolacími námitkami žalobců.

[7] Soud rozsudkem ze dne 24. 10. 2016, č.j. 29A 82/2014-135 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Konstatoval, že správní orgán prvního stupně nerozhodl o jádru celého případu, a sice o tom, jestli část sporné komunikace vedoucí po pozemku žalobců je veřejně přístupnou účelovou komunikací dle § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný tento postup potvrdil s tím, že deklarovat existenci účelové komunikace není třeba, jelikož v tomto úseku nebyl prokázán právní zájem, přičemž stav na komunikaci řídí obecnými právními předpisy. Uzavřel, že se jedná o účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích bez omezení přístupu. Tento závěr žalovaného shledal soud chybným. Žalobci jako vlastníci pozemku nepochybně prokázali, že deklarování (ne)existence účelové komunikace na jejich pozemku je nezbytné pro uplatnění jejich práv. Navíc byl tento závěr žalovaného nepředvídatelný, jelikož po celou dobu řízení správní orgány oprávněnost žalobců podat žádost o rozhodnutí podle § 142 správního řádu nezpochybily. Žalobci rovněž prokázali právní zájem na deklaraci účelové komunikace na sousedním pozemku obce, jelikož tento zajišťuje přístup k zemědělskému areálu na jejich pozemku. Žalovaný v odůvodnění *de*

facto deklaratorně rozhodl o žádosti žalobců, nicméně tato část odůvodnění se nepromítla do výroku rozhodnutí. Jestliže měly správní orgány za to, že část komunikace vedoucí po pozemku žalobců, je účelovou komunikací, mělo se to promítnout do výroku rozhodnutí. Nelze se spokojit s konstatováním, že na pozemku žalobců „*je stav upraven obecnými právními předpisy*.“ V tomto ohledu soud shledal odůvodnění napadeného rozhodnutí v rozporu s výrokem rozhodnutí, a tudíž nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a rovněž pro nedostatek důvodů, jelikož správní orgány nerozhodly o žádosti žalobců v plném rozsahu.

[8] Soud správním orgánům vytkl, že se nedostatečně zabývaly znaky veřejně přístupné účelové komunikace. První dva znaky byly nepochybné, neboť cesta je v terénu zřetelná a naplňuje zákonný účel. Problematické ovšem bylo posouzení otázky udělení souhlasu s obecným užíváním a nutné komunikační potřeby.

[9] Žalovaný následně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil rozhodnutím ze dne 9. 1. 2017, č.j. JMK 2452/2017, sp. zn. S-JMK 172587/2016 ODOŠ, a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí, přičemž odkázal na závěry krajského soudu. Dne 20. 1. 2017 žalobci změnili petit své žádosti, domáhali se určení, že na pozemku parcelní číslo x v katastrálním území x, jehož jsou žalobci vlastníky, se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace podle §7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a že proto nejsou povinni strpět obecné užívání tohoto pozemku jako komunikace. Správní orgán prvního stupně následně rozhodl znovu rozhodnutím ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. SSÚ 01/2012. Zamítl návrh žalobců na deklaraci neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. x, k. ú. x a určil, že tato cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Zabýval se otázkou souhlasu vlastníka s obecným užíváním, přičemž se přiklonil k názoru, že komunikace je užívána od nepaměti, argumentoval především leteckým snímkem z roku 1953. Dále vyhodnocoval otázku nutné komunikační potřeby, a to především z hlediska obyvatel domu č.p. x, porovnal alternativní přístup. Konstatoval, že nutná komunikační potřeba je dána.

[10] Žalobci podali proti tomuto rozhodnutí odvolání, o kterém žalovaný rozhodl v záhlaví označeným rozhodnutím, které je nyní předmětem přezkumu. Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že k vybočení cesty na pozemek žalobců muselo dojít před rokem 1953, pokud tedy k němu vůbec došlo. Paní P. se stala vlastníkem pozemku p. č. x dne 3. 7. 1947, za předpokladu, že do té doby byla komunikace vedena výhradně po obecním pozemku x, musela zaznamenat, že stavba komunikace opouští dosud zaužívanou trasu. Žalobci neprokázali své tvrzení, že ke stavbě komunikace došlo po 1. 10. 1948, kdy podle jejich tvrzení paní P. nemohla majetkem disponovat. Dle žalovaného mohla určitě reagovat, pokud ke stavbě došlo do 1. 10. 1948, pokud byla realizovaná od tohoto data do roku 1953, musela být svědkem stavební činnosti, přičemž nepodnikla žádné, byť formální kroky ve smyslu nesouhlasu. Žalobci na jednu stranu argumentují dobou nesvobody, na druhou stranu tvrdí, že paní P., ani oni nevěděli až do roku 2009, že komunikace byla posunuta.

[11] Dle žalovaného je tedy nepodstatné, jestli byla doba nesvobody, neboť vlastníci neznali hranice své nemovitosti. Pokud vlastník nedůsledně vykonává svá práva, není to

totéž, jako když je vykonávat nemůže. Žalobci i paní P. měli možnost zjistit si hranice svého pozemku, vizuálně porovnat katastrální mapu a situaci v terénu, popřípadě pomoc leteckého snímku. Komunikace byla používána jako veřejná, a to i žalobci. Paní P. minimálně od roku 1991 do roku 2005 a následně žalobci strpěli užívání pozemku jako komunikace, a to konkludentně. I když měli možnost si zjistit, že komunikace prochází po jejich pozemku. Žalobci měli navíc od roku 2009 k dispozici zaměření, přesto do roku 2012 nekonali. Tzv. „tiché strpění“ vlastníků pozemku p. č. x, je jednoznačně zřejmé v období 2009 až 2012. Tím, že dílem vědomě, dílem nevědomě strpěli užívání komunikace na svém pozemku, stala se tato komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací.

[12] Pokud se týká nutné komunikační potřeby, žalovaný poukázal na rozbor provedený správním orgánem prvního stupně. Nicméně vyslovil názor, že i když komunikace slouží ke spojení západní části x, nelze v tomto případě hovořit o nezbytné komunikační potřebě. Jinak je tomu v případě nutné komunikační potřeby vlastníků domu č.p. x. Předmětná komunikace je totiž jediným přístupem z centra obce. Zahrazením části komunikace, vedoucí po pozemku žalobců, se přístup k domu dramaticky změní na přístup z jižní strany, dojde k prodloužení spojení s centrem asi o 4 km, obec je nutno celou objíždět. Dle názoru žalovaného nejde o plnohodnotnou alternativu, došlo by k zásadnímu zásahu do práv vlastníků a uživatelů domu č.p. x. Nevíce poškozenými by byly vlastnice a uživatelka této nemovitosti, příbuzné dřívější vlastnice paní P. Pokud žalobci poukazují na možnost soukromoprávní úpravy přístupu k domu, z čehož vyplývá, že jsou si vědomi tohoto zásadního problému.

[13] Poukaz žalobců na rozhodnutí v jiné věci je bezpředmětný. Rozhodnutí není přenositelné na jiná rozhodnutí. V uvedené věci se jedná o přístup k poli, který má více alternativ.

[14] Námitka podjatosti starosty obce x již byla řešena v předchozím řízení. Žalovaný ji neakceptuje, byť je pro něho pochopitelná. Případné ovlivnění rozhodnutí z tohoto hlediska je korigováno žalovaným jako odvolacím orgánem a soudem. Jak již bylo konstatováno, rozhodování OÚ x není v rozporu z titulu kolize zájmů.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[15] Ve včas podané žalobě žalobci především namítali, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí obecního úřadu jsou nezákonná, správní orgány nerespektovaly právní názory vyslovené Krajským soudem v Brně v rozsudku ze dne 24. 10. 2016, č.j. 29A 82/2014-135. Soud konstatoval, že podstatou věci je posouzení otázky naplnění dvou znaků veřejně přístupné komunikace, a to souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním jako komunikace a nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Ohledně nutnosti kumulativního naplnění uvedených znaků je zcela konzistentní i judikatura Ústavního osudu. Žalobci odkázali na konkrétní rozhodnutí. Mimoto se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s odvolacími námitkami žalobců.

[16] Žalobci jako spoluvlastníci nabyli sporný pozemek na základě Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ČR – Pozemkového úřadu Vyškov ze dne 23. 2. 2007, č.j. PÚ-180/2004/RII, které nabylo právní moci dne 23. 3. 2007 v důsledku komplexních pozemkových úprav. Na základě tohoto rozhodnutí žalobci pozbyli vlastnické právo k pozemkům, které původně nabyli od paní J. P., na základě smlouvy z 26. 4. 2005.

[17] Skutečnost, že část předmětné komunikace zasahuje na pozemek žalobců p.č. x vyšla najevo v listopadu roku 2009, kdy na žádost žalobců po ukončení komplexních pozemkových úprav došlo k vytyčení hranic pozemků. Na části obecního pozemku pač. x, kudy měla cesta dle vymezení v katastru nemovitostí vést, je nevyužívaná travnatá plocha, na kterou je možno sporný úsek umístit, což do budoucna předpokládá i platný územní plán obce x.

[18] Žalobci namítali, že ani oni, ani jejich právní předchůdci nemohli udělit souhlas s veřejným užíváním sporného úseku komunikace, a to ani konkludentně, nelze dovodit ani jeho užívání „od nepaměti“, v tomto směru odkázali na předchozí zrušovací rozsudek soudu, bod 45 a 64.

[19] Žalobci dále nesouhlasili se závěry správních orgánů, že by sporná komunikace vedla po pozemku žalobců od nepaměti. Žalobci předložili konkrétní důkazy, že před zřízením asfaltové vozovky veřejná cesta sporné vybočení neobsahovala a procházela rovně po obecním pozemku (viz rozbor historických map z roku 1868 a 1947 ve vyjádření žalobců ze dne 30. 4. 2013). Je ostatně dosud patrné přímo v terénu, že původní cesta vedla po obecním pozemku, neboť mírná prohlubeň naznačuje původní úvoz a původní průběh cesty kopíruje i přilehlý sad. Komunikace na pozemku žalobců je tvořena asfaltem. Tudíž v případě sporného vybočení na pozemek žalobců zjevně nejde o prastarou cestu. Je vysoce nepravděpodobné, že by v roce 1948 či snad 1868 byla v daném místě již vybudována asfaltová vozovka.

[20] Je třeba důsledně odlišovat pojem užívání od nepaměti ve vztahu k předmětné komunikaci v celé její délce a užívání od nepaměti ve vztahu ke spornému úseku (vybočení na pozemek žalobců). Zatímco v trase po obecním pozemku je sporná komunikace veřejně užívána od nepaměti, sporné vybočení na pozemek žalobců od nepaměti veřejně užíváno není, neboť bylo zbudováno později k zajištění příjezdu do areálu zemědělského družstva.

[21] Předchozí majitelka, stejně tak ani žalobci do vytyčení hranic v roce 2009 nevěděli, že sporná komunikace probíhá přes jejich pozemek. Souhlas tedy nemohl být dán. Pokud jde o období před rokem 1991, právní předchůdkyni paní J. P. byly v roce 1948 zásahem státu prakticky odňaty všechny reálné možnosti kontrolovat užívání jejího pozemku, vyjadřovat se k němu, a tím spíše o jeho užívání jakkoli rozhodovat, zůstalo jí pouze tzv. holé vlastnictví. Byla v postavení, kdy ani nemohla zjistit, že komunikace byla bez jejího vědomí přesunuta na její pozemek. Žalovaný v úvaze, že k vybočení cesty muselo dojít před rokem 1953, poukazoval na letecký snímek z roku 1953, dále zvažoval, že k vybočení mohlo dojít již v období převzetí vlastnictví paní P., tedy od roku 1947 do 1. 10. 1948, což však není nikterak podloženo. Žalobci naopak doložili mapu z roku 1951, ve které je cesta vedena v celé délce po obecním pozemku. Dle žalobců tedy k vybočení muselo dojít

v letech 1951 – 1953, při vyasfaltování, pravděpodobně ze strany JZD. Nemůže tedy jít ani o cestu „od nepaměti“. Žalobci jsou toho názoru, že cesta v celé délce, až na sporný úsek, užívána „od nepaměti“ byla, vybočení na pozemek ve vlastnictví žalobců bylo budováno později, k zajištění příjezdu do areálu JZD.

[22] Po vydání zemědělského areálu v roce 1991 paní P. nevěděla, že se asfaltová cesta nachází na jejím pozemku, byla v dobré víře, že jsou nemovitosti bez právních vad. Jak v roce 1947, tak i následně vždy žila v Brně. Žalobci odmítají závěr žalovaného, že paní P. musela vědět, že stavba komunikace opouští dosavadní zaužívanou trasu. Tento závěr není ničím podložen, je zřejmé, že k vybudování cesty došlo až po 1. 10. 1948. Tvrzení žalovaného, že pokud byla cesta vybudována od tohoto data do roku 1953, musela být paní P. svědkem stavební činnosti, přičemž nepodnikla žádné, byť formální kroky, je absurdní. Je totiž zcela nemyslitelné, aby za situace po roce 1948 vyjadřovala jakýkoliv nesouhlas.

[23] Po navrácení nemovitosti v roce 1991 nemohl být konkludentní souhlas udělen, jelikož k vybočení cesty došlo v době po zabavení majetku a přetrvávala nevědomost o této skutečnosti. Tuto nevědomost nezpochybňuje ani žalovaný, uvedl totiž, že paní P. ani následně žalobci v období mezi léty 1991 až 2009 neznali hranice svého majetku. Dle žalovaného však měli možnost si tyto hranice zjistit, přitom však nic neudělali. Dle žalobců však v uvedených letech bylo pro běžného člověka nemožné při kontrole katastrální mapy a situace v terénu rozeznat, že komunikace částečně vybočuje z obecního pozemku na sousední pozemek. Před rokem 2009 také nebyly dostupné letecké snímky.

[24] Ostatně ani při komplexních pozemkových úpravách se nepřišlo na to, že komunikace zasahuje mimo obecní pozemek na sousední soukromý pozemek (viz rozhodnutí Ministerstva zemědělství ČR – Pozemkového úřadu Vyškov ze dne 23. 2. 2007, č. j. PÚ-180/2004/RII). Z příloh vyplývá, že cesta je pouze na obecním pozemku parc. č. x. Až po zakončení pozemkových úprav v roce 2009 požádali žalobci o vytyčení hranic pozemků parc. č. x a x. A poté zjistili, jaké jsou přesné hranice a tedy že sporný úsek asfaltové cesty v délce cca 70 m se nachází na jejich pozemku. 20. 12. 2010 podali u obce x žádost o narovnání cesty a vyjádřili nesouhlas s užíváním svého pozemku jako veřejně přístupné komunikace. Žalobci tedy bez zbytečného odkladu vyjádřili svůj nesouhlas.

[25] Správní orgány neodstranily rozpor, na který poukázal soud ve zrušovacím rozsudku, ohledně názoru správního orgánu prvního stupně, že cesta je v současné poloze umístěna od nepaměti a tím, že jak tento orgán, tak i žalovaný vycházejí pouze z leteckého snímku z roku 1953, přičemž k ostatním důkazům nepřihlíží. K odstranění rozporu ohledně doby vzniku vybočení nedošlo.

[26] Účelová komunikace, jejíž sporný úsek se nachází na pozemku žalobců, neplní funkci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalobci odkázali na rozsudek Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, podle kterého „Existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto způsobům“, a dále na rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 16. 5. 2011, č.j.2 As 44/2011-99.

[27] V řízení bylo jasně prokázáno, že veřejná nepřístupnost sporného úseku komunikace neznemožňuje žádnému vlastníku přístup k jeho nemovitosti. Dům č. p. x není, ani v případě veřejné nepřístupnosti pozemku žalobců nebude odříznut od sítě veřejných cest. Alternativní přístup po silnicích III. třídy se od alternativy s využitím sporného úseku liší v podstatě ve dvou aspektech – ve vzdálenosti a v údajné nutnosti projíždět územím jiné obce. Projíždění územím jiné obce je pro danou otázku zcela nepodstatné. Jediný relevantní rozdíl mezi oběma alternativami je tedy vzdálenost, resp. časový rozdíl při využití jednotlivých komunikačních spojení. Není přitom podstatné, o jaký násobek délky se jedna alternativa komunikačního spojení liší od druhé, ale podstatné je, že faktický časový rozdíl při cestě s využitím automobilu činí několik minut cesty (přičemž pěší přístup je možný po obecním pozemku). Tento časový rozdíl není tak významný, aby mohla být uvedena alternativa považována za nepřiměřenou. Alternativní komunikační spojení po silnici č. III/4314 a č. III/4312 je s ohledem na charakter obsluhovaných nemovitostí (zahrada a jeden dům užívaný k rekreaci) způsobilé nahradit spojení využívající sporný úsek na pozemku žalobců. Ostatně i sám žalovaný uvedl, že *„předmětná komunikace slouží jako celek ke spojení jednotlivých nemovitostí v rámci obce, jako i k alternativnímu spojení mezi obcí x a jinými obcemi, zejména obcí x – x a též x.“* Je tedy nepochybné, že sám považuje komunikaci za spojení alternativní, nikoliv výhradní.

[28] Navíc uživatelé domu č.p. x k němu přijíždějí a z něho odjíždějí primárně po silnici č. III/4314, tedy od Rostěnic, bez užití sporného úseku komunikace, což je logické, neboť všichni bydlí v Brně. Co se týče alternativního komunikačního spojení přímo do obce x po pozemku ve vlastnictví obce, pro pěší přístup lze tuto trasu bez omezení využít již v současné době, s čímž se správní orgány ve svých rozhodnutích rovněž nevypořádaly. Osobní automobil lze popřípadě zaparkovat na pozemku obce x ve vzdálenosti zhruba 98 m od domu č.p. x. Dožadovat se za této situace bezprostředního příjezdu přes nemovitost ve vlastnictví třetí osoby z titulu veřejnoprávního by bylo v rozporu s proporcionalitou omezení vlastnického práva vlastníka cesty a práv vlastníků nemovitostí na adekvátní komunikační napojení nemovitostí.

[29] Žalobci opět poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č.j. 2 As 44/2011-99. Uvedli, že faktická možnost zkratky přes určité pozemky v žádném případě nepředstavuje nutnou komunikační potřebu. Zkratka bude ve většině případů pouhou „cestou z pohodlí“, na jejíž existenci není dán dostatečný veřejný zájem. Zmínili rovněž rozhodnutí ze dne 21. 1. 2013, č. j. JMK 138226/2012, ve kterém uznal žalovaný jako přiměřený alternativní přístup pro zajištění komunikační potřeby objížděku v délce cca 4 km. V nyní projednávané věci však obdobnou objížděku považoval bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění za nepřiměřenou. Tuto skutečnost žalobci v řízení namítali, avšak správní orgány se s touto námitkou nijak nevypořádaly.

[30] Skutečnost, že alternativní přístup pro jízdu automobilem není v současné době v terénu vybudován, neospravedlňuje omezení vlastnického práva nuceným veřejným užíváním pozemku žalobců. S přemístěním předmětné komunikace do původní trasy na obecní pozemek do budoucna počítá platný územní plán obce x. Obec x navíc nevyužila možnost upravit průběh sporné komunikace a s tím souvisejících hranic pozemků v rámci

komplexních pozemkových úprav, tak aby se předmětná vozovka nacházela na obecním pozemku a nikoli na soukromém pozemku.

[31] K tomuto lze tedy shrnout, že ve vztahu k veřejnému užívání sporného úseku předmětné komunikace neexistuje nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba, a to zejména z toho důvodu, že existují jiné způsoby jak dosáhnout sledovaného cíle, a to buď alternativním využitím komunikačního spojení po silnicích III. třídy nebo vybudováním přeložky sporného úseku na pozemek obce. Možnost pěšího přístupu je v každém případě i za současného stavu v celé délce možný po pozemku obce.

[32] Žalobci dále poukázali na bod 75 rozsudku krajského soudu, kde bylo připuštěno, že režim užívání komunikace v jejich různých úsecích bude odlišný, tedy je možné, aby tato komunikace byla v určitém úseku či úsecích veřejně přístupná, zatímco v jiném nepřístupná. Krajský soud rovněž poukázal na právním řádem upravené šetrnější způsoby, jak dosáhnout přístupu k nemovitosti, a to je soukromoprávní dohoda mezi účastníky. Možné je i zřízení nezbytné cesty pro vlastníky. S těmito skutečnostmi se žalovaný nezabýval.

[33] Žalobci opakovaně namítali podjatost úředních osob správního orgánu prvního stupně, tedy tzv. systémovou podjatost, opakovaně žádali o postoupení věci jinému správnímu orgánu z důvodu vhodnosti, s ohledem na nedostatečnou odbornou kapacitu. Opakovaně také došlo k jeho nečinnosti, záměrnému protahování řízení a zmatečnosti rozhodování. Žalobci již svém odvolání ze dne 17. 6. 2013 proti rozhodnutí obecního úřadu ze dne 5. 6. 2013 mj. namítali podjatost úředních osob obecního úřadu, konkrétně starosty obce x L. B. Žalobci nezamýšleli uplatnit samostatnou námitku podjatosti podle § 14 odst. 2 správního řádu, ale namítali podjatost starosty obce jako jeden z odvolacích důvodů proti rozhodnutí obecního úřadu. O této námitce měl žalovaný rozhodnout v rámci rozhodnutí o odvolání žalobců, což se nestalo. Věcně pak žalovaný v usnesení ze dne 6. 9. 2013, č. j. JMK 103187/2013, vyhodnotil otázku podjatosti starosty obce x chybně, o čemž svědčí obsah odvolání, a to zejména vzhledem k závěrům usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010. Na základě odvolání žalobců ale Ministerstvo dopravy uvedené usnesení zrušilo s odůvodněním, že námitka byla podána opožděně. Z podkladů rozhodnutí je zřejmý faktický zájem obce x na výsledku řízení, což vyplývá především z dopisu občanům z roku 2013. Tvrzení o podjatosti starosty tedy žalobci považují z a nevypořádaný odvolací důvod. Žalovaný měl proto námitku podjatosti starosty obce vyhodnotit tak, že starosta obce je v předmětné věci podjatý a následně postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu.

[34] Z výše uvedených důvodů žalobci navrhli, aby soud rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí obecního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[35] Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Dle jeho názoru jsou argumenty žalobců zopakováním námitek v odvolacím řízení, kde byly řádně vypořádány.

Žalobci neuvedli žádné podstatné skutečnosti, které by již neuplatnili v opakovaném odvolacím či prvostupňovém řízení.

[36] Žalovaný zdůraznil, že podmínku souhlasu s veřejným užíváním řešil na základě geometrického plánu z roku 1947 a leteckého snímku z padesátých let. Lze předpokládat, že pokud k vybočení cesty došlo, stalo se to mezi lety 1947 a 1953. V této době byla vlastníkem paní P., musela si být vědoma, že komunikace opouští zaužívanou trasu. Dle žalovaného jednoznačně vlastnice mohl reagovat, pokud k vybočení došlo před 1. 10. 1948, pokud k tomu došlo později, nepodnikla žádné, byť formální kroky, ač si musela být vědoma stavební činnosti.

[37] Žalobci na jedné straně argumentují dobou nesvobody, na straně druhé tvrdí, že ani oni, ani paní P. nevěděli až do roku 2009, že komunikace vybočila na jejich pozemek. Z tohoto hlediska je tady doba nesvobody nepodstatná, neboť hlavní je, že vlastníci neznali hranice své nemovitosti. Dle žalovaného fakt, že vlastník nevykonává důsledně svá práva není totéž, jako když je vykonávat nemůže. V dřívější době zde byla možnost si pečlivě porovnat katastrální mapu a letecký snímek. Žalobci pak od roku 2009 měli k dispozici zaměření pozemku, další tři roky, do roku 2012 však nic nečinili, užívání pozemku strpěli, čímž udělili konkludentní souhlas.

[38] Dle žalovaného je předmětná komunikace charakteru místního, ve vztahu ke spojení s jinými obcemi skutečně nelze hovořit o nezbytné komunikační potřebě. Jinak je tomu ve vztahu k domu č.p. x. Jedná se o jediný přístup k této nemovitosti z centra obce. Lze předpokládat, že jak stavebník, tak i stavební úřad měli za to, že jde o standardní přístup po veřejné komunikaci. Znemožněním tohoto přístupu se pro uživatele domu dramaticky mění přístup, dojde k uzavření přístupu z obce a k prodloužení spojení o zhruba 4 km, což je zásadní zásah do vlastnických práv uživatelů, kteří jsou v pokročilém věku, přičemž jde o příbuzné původní vlastnice, paní V. je její dcera.

[39] Žalovaný dále odkázal na odbornou literaturu (ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, str. 59). Kde je vyjádřeno stanovisko k možnosti nutné komunikační potřeby třeba i k jediné nemovitosti.

IV. Vyjádření osoby zúčastnění na řízení

[40] Jako osoba zúčastněná na řízení se přihlásila obec x. Ve vyjádření ze dne 16. 4. 2018 především konstatovala, že daný případ je specifický tím, že nejde o zneužití veřejné moci. Naopak přístup žalobců k věci je na samé hranici šikanózního výkonu práva. Předmětné cesta vedla stejně jako dnes již před rokem 1948, bez ohledu na domu nesvobody jde o cestu historickou. Žalobci předmětný pozemek nabyli od právního předchůdce vlastníka domu č.p. x nikoliv s tím, že je třeba řešit závadný stav, v místě se jednalo o dlouhodobý pokojný stav. Snaha žalobců vyloučit veřejnost z užívání cesty, kdy důsledky padnou na vlastníky a uživatele domu č.p. x, je jednáním na hranici perfidnosti. Dle obce je třeba za této situace stávající stav, jako mravné uspořádání věci, bránit. Protože bylo jednoznačně prokázáno, že jde o cestu historickou a způsob, jakým žalobci vykonávají své vlastnické

právo je nemravný, neměla by být žalobcům poskytnuta soudní ochrana a soud by měl žalobu zamítnout.

V. Replika žalobců k vyjádření žalovaného a OZNŘ

[41] V podání ze dne 18. 5. 2018 žalobci uvedli, že k vybočení cesty došlo zřejmě v letech 1951-1953, bez souhlasu tehdejšího vlastníka, paní P. Tento souhlas nemohl být dán ani po roce 1991, kdy došlo k vydání, neboť paní P. nevěděla, že se asfaltová vozovka nachází na jejím pozemku a tato nevědomost přešla i na žalobce, přesný průběh hranice mezi pozemky nebyl znám do pozemkových úprav a následného vytyčení hranic v roce 2009. Žalobci následně bez zbytečného odkladu vyjádřili svůj nesouhlas s vedením cesty po jejich pozemku.

[42] Žalobci zdůraznili, že pozemek, do kterého cesta zasahuje, nabyli v důsledku pozemkových úprav konstitutivním rozhodnutím správního orgánu. I pokud by tedy před tímto rozhodnutím byl dán konkludentní souhlas někým z vlastníků, nemohl přejít na žalobce. Žalobci jsou však i nadále přesvědčeni, že souhlas dán nebyl.

[43] Rovněž zde není naplněna podmínka nezbytné komunikační potřeby. Především jde pouze o napojení alternativní, veřejná nepřístupnost sporné části komunikace neznemožňuje přístup k nemovitosti. Navíc žalovaný nesprávně uvádí délku alternativního spojení s obcí, ve skutečnosti jde o 2,6 km, jak vyplývá i ze správního spisu. Pěším přístupem se žalovaný vůbec nezabýval, ani možností soukromoprávní dohody.

[44] Osoba zúčastněná na řízení, obec x, tvrdí, že postup žalobců je v rozporu s dobrými mravy a na hranici šikanozního výkonu práva. S tím žalobci nesouhlasí, neboť nepřekračují meze zákona ani obecných zásad práva. Nedojde k žádnému „odříznutí“ domu č.p. x, je zde alternativní spojení, možnost pěšího spojení. Žalobci také výslovně deklarovali ochotu k soukromoprávní dohodě. Dále je zde možnost přemístění komunikace do původní trasy, jak s tím počítá platný územní plán. V závěru žalobci poukázali na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2017, sp. zn. 28Cdo 1034/2015, ze kterého vyplývá, že žaloba na určení vlastnického práva nepředstavuje výkon práva v rozporu s dobrými mravy, má deklaratorní charakter. S ohledem na tento názor jsou žalobci přesvědčeni, že ani v předmětné věci nelze v návrhu na vydání deklaratorního rozhodnutí shledat rozpor s dobrými mravy.

VI. Jednání před Krajským soudem v Brně dne 26. 2. 2020

[45] Ve věci proběhlo ústní jednání. Účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích k věci. Soud ve věci doplnil dle návrhu žalobců dokazování, většina důkazů navržených v žalobě však byla součástí správního spisu.

VII. Posouzení věci soudem

[46] Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí obecního úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.

[47] Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). 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 osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů.

[48] Podle § 7 odst. 1 věta 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).

[49] Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první téhož zákona (resp. v § 7 odst. 2 věta první).

[50] Pro účelové pozemní komunikace platí 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. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 308). 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, publ. pod č. 2370/2011 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64).

[51] Výkladem § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se v minulosti opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud. Ten v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006-105).

[52] Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona o pozemních komunikacích) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, či ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, publ. pod č. 2370/2011 Sb. NSS).

[53] Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude proto veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se *souhlasem vlastníka*. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002; rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupné na www.nsoud.cz; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „*pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby*“ (Boh A 10017/32).

[54] Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový

souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS).

[55] Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též *existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby*. Podle Ústavního soudu (viz výše zmíněný nález) se totiž z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

[56] Je vhodné též připomenout, jak se judikatura staví k prokazování existence veřejně přístupné účelové komunikace v případě cest užívaných tzv. od nepaměti. Nejvyšší správní soud již v jednom z prvních rozsudků (rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64) týkajícím se účelových komunikací konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Dále soud dodal, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, či ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS). Obdobně se vyjadřuje i Nejvyšší soud, např. v rozsudku ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Zde vyslovil, že „*potíže činí důkaz veřejnosti starých cest, užívaných od nepaměti; v těchto případech starší judikatura vycházela z domněnky věnování, bylo-li prokázáno, že cesty bylo užíváno trvale z naléhavé potřeby komunikační. Byla-li tedy cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci.*“ Je zde tedy konstruována domněnka, podle které existuje-li zde naléhavá komunikační potřeba, pro kterou je určitá cesta od nepaměti užívána veřejností, přičemž (zejména právě pro dlouhodobost užívání) nelze již zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (samozřejmě za současného naplnění dalších zákonných znaků).

[57] Lze tedy shrnout, že vznik veřejně přístupné účelové komunikace není podmíněn vydáním správního rozhodnutí, ale podstatné je, zda kumulativně splňuje znaky veřejně

přístupné účelové komunikace: 1) dopravní cesta, 2) zákonný účel, 3) souhlas vlastníka s obecným užíváním (resp. užívání od nepaměti) a 4) nutná komunikační potřeba.

[58] V praxi však není vždy na první pohled zřejmé, zda určitá cesta naplňuje všechny znaky účelové komunikace, a proto dle § 142 správního řádu může každý, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, požádat správní orgán o deklaratorní rozhodnutí, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Povinnost prokázat při podání žádosti nezbytnost vydání rozhodnutí nelze směřovat s jedním ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace - s tzv. nutnou komunikační potřebou. Musí pouze rozumně vysvětlit, proč je deklarace (ne)existence komunikace pro něj 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 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 sýzdnou cestu v zimě, jedinou cestu, kterou se dostanou od svého domu, na pole, do zahrady apod.).

[59] Z uvedeného plyne, že je-li určitá komunikace účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, zásadně ji lze veřejně užívat v souladu s citovaným zákonem (výjimkou jsou tzv. vnitřní účelové komunikace dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Pokud vlastník účelové komunikace, o jejíž existenci nejsou pochyby, nazná, že by rád dosáhl úpravy nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci, může podat žádost dle § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích. V tomto řízení by měl v první řadě uvést, proč je omezení veřejného přístupu nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů (a o které zájmy jde), a dále by měl navrhnout, v jaké míře a jakou formou by měl silniční správní úřad veřejný přístup omezit.

[60] Soud konstatuje, že pro účely tohoto řízení pokládá za bezvýznamné pro posouzení, kdo je právním předchůdcem žalobců, pozemkové úpravy proběhlé v letech 2004 – 2007. Za předchůdce žalobců pokládá paní P. Podstatné však je, že v průběhu pozemkových úprav, v rámci kterých došlo i k vytyčení silniční sítě, bylo vždy vycházeno pouze z toho, že cesta po celé délce vede po pozemku ve vlastnictví obce. Je tedy zřejmé, že si nikdo nebyl vědom toho, že sporný úsek je ve skutečnosti na pozemku žalobců.

[61] Průběh dosavadního řízení ve věci je shrnut na začátku odůvodnění rozhodnutí. Žalobci se domáhají vydání deklaratorního rozhodnutí o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku, který je v jejich vlastnictví. V naposled vydaných rozhodnutích, které jsou nyní předmětem přezkumu, správní orgány nepochybněvaly aktivní legitimaci žalobců k podání tohoto návrhu. Také o splnění prvních dvou znaků vzniku účelové komunikace nebylo pochyb. Cesta určená k užití vozidly a chodci je v terénu zřetelná a naplňuje tzv. zákonný účel, tedy spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojuje tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jádrem posouzení věci je naplnění třetí a čtvrté podmínky.

[62] Co se týče třetí podmínky, tedy souhlasu vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob (veřejností), obecní úřad uvedl, že komunikace je užívána od nepaměti, což vyplývá zejména z leteckého snímku z roku 1953. Argumentace žalovaného je pak shrnuta výše v bodech 10 a 11. Správní orgány ani při novém rozhodování ve věci neodstranily v tomto směru rozpory a nejednoznačnosti, na které upozorňoval soud.

[63] Je třeba zdůraznit, že ve věci se jedná o posouzení pouze části cesty, vybočení na pozemek p. č. x, nyní ve vlastnictví žalobců, přičemž o jejím zbytku, vedeném po obecním pozemku p.č. x lze konstatovat, že existovala od nepaměti. Nebylo jednoznačně zjištěno, kdy došlo k vybočení cesty na pozemek, který je dnes ve vlastnictví žalobců. Žalovaná v napadeném rozhodnutí stále uvádí více možných variant vzniku vybočení, případně uvádí „pokud tedy k němu vůbec došlo“. Za jednoznačné pokládá na základě leteckého snímku, že vybočení existovalo v roce 1953. Nelze přistoupit na tvrzení i obecního úřadu o tom, že celá komunikace je ve stávající podobě vedena od nepaměti. Nesporné je to pouze ohledně úseku vedeného po obecním pozemku. Jistě je logické, že ke statku musel být i v minulosti nějaký přístup. Neznamena to však, že by byl tento přístup realizován po cestě ve stávající podobě. S nejvyšší pravděpodobností se muselo jednat o nějakou odbočku.

[64] Soud konstatuje, že z map i z leteckého snímku je zřejmé, že se v případě vybočení sporného úseku cesty jedná o prohloubení zatačky, a vzhledem k tomu bylo soudu obtížné toto vybočení identifikovat pouhým porovnáním starších map a reálné situace v terénu. Bylo prokázáno s jistotou pouze to, že paní P. nabyla nemovitost v roce 1947, v roce 1948 pozbyla možnosti s nemovitostí disponovat, vybočení existovalo v roce 1953, nebylo však zaznamenáno v mapě z roku 1951 ani v mapách starších, o cestě nebyla zmínka v dokumentech při vydání majetku paní P. v roce 1991, ani při pozemkových úpravách. V rámci pozemkových úprav byly uvedeny rovněž cestní sítě, v tomto případě byl součástí cestní sítě pozemek p. č. x ve vlastnictví obce, pozemky žalobců p. č. x a x, později sloučené do p.č. x, byly vedeny jako ostatní plocha, způsob využití manipulační plocha. Je tedy zřejmé, že vybočení cesty si nebyla vědoma ani obec. Soud tedy pokládá za vysoce pravděpodobné, že si vybočení cesty nebyla vědoma ani předcházející vlastnice, která od roku 1948 pozbyla možnosti s nemovitostí disponovat a v místě nežila. Aby vlastník mohl udělit souhlas, byť konkludentní, je třeba, aby věděl nebo alespoň měl možnost vědět, že cesta prochází po jeho pozemku. V předmětné věci bylo prokázáno, že žalobci věděli o existenci cesty na svém pozemku v roce 2009 po vytyčení hranic, z žádného podkladu není zřejmé, že by žalobci nebo jejich právní předchůdkyně o vybočení cesty měli vědomost v minulosti. Pravdivé není konstatování žalovaného, žalobci po zaměření pozemku v roce 2009 do roku 2012 nic nečinili. V roce 2010 byl z jejich strany vysloven nesouhlas s vedením cesty přes jejich pozemek učiněn první pokus o změnu.

[65] Žalovaný jednoznačně nevymezil, na základě jakých skutečností, kdy a kterým z vlastníků měl být souhlas vlastníka v minulosti dán. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že připouští více variant. Dle názoru soudu byly vyčerpány možnosti dokazování a nezbývá než dospět k závěru, že v řízení nebylo prokázáno, že by souhlas s veřejným

užíváním sporného úseku cesty, byť konkludentní, byl udělen. Soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č.j. 7As 55/2013, ze kterého vyplývá, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemků dotčených tvrzenou účelovou komunikací.

[66] Při posouzení čtvrté podmínky, existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, obecní úřad rozsáhle argumentoval nutností průjezdnosti komunikace po celé její délce. Uvedl, že i když je zde dopravní značení, že se cesta v zimě neudrží, opak je pravdou. Cesta bývá při nepříznivém počasí užívána jako alternativa ke spojení krajských komunikací. Pro obyvatele domu č.p. x jde pak o jedinou možnost.

[67] Žalovaný však v napadeném rozhodnutí vyslovil závěr, že i když komunikace slouží ke spojení západní části x s dalšími obcemi, nelze hovořit o nezbytné komunikační potřebě. Jinak je tomu dle žalovaného v případě nutné komunikační potřeby vlastníky domu č.p. x. Předmětná komunikace je totiž jediným přístupem z centra obce. Zahrazením části komunikace, vedoucí po pozemku žalobců, se přístup k domu dramaticky změnil na přístup z jižní strany, dojde k prodloužení spojení s centrem asi o 4 km, přihlédl zejména k potřebám majitelů domu č. p. x. I v této souvislosti žalovaný poukázal na to, že tzv. tiché strpění žalobců s užíváním komunikace je jednoznačné v období let 2009 až 2012. (což, jak je výše uvedeno, není pravdou, neboť bylo prokázáno, že žalobci již v roce 2010 vyslovili s veřejným užíváním cesty nesouhlas)

[68] Dle názoru soudu však nezbytnost komunikační potřeby ve vztahu k nemovitosti č.p. x nelze vykládat tak, že by nemovitost musela být nutně přístupná ze strany obce x. Podstatné by byla pouze to, pokud by šlo o jediné komunikační spojení, nebo spojení nezbytné natolik, aby kvůli němu muselo dojít k omezování vlastnických práv žalobců.

[69] Znak nutné komunikační potřeby se zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je třeba zdůraznit princip, který vyslovil Ústavní soud k této problematice v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9: *„Existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“*

[70] Pokud tedy k předmětné nemovitosti vede kromě sporné cesty ještě i jiná komunikace, jak je tomu i v tomto případě, přičemž tato komunikace je ve vlastnictví obce, je zřejmé, že sporná cesta nutnou komunikační potřebu nenaplní. Alternativní cesta bezesporu reálně existuje v terénu, je ve vlastnictví obce a je schopná sloužit stejnému účelu jako sporná cesta. Pokud se týká údržby, je tato alternativní cesta ve stejném režimu jako část cesty z x. Je pravdou, že se jedná o cestu delší a k nemovitosti zajišťuje přístup z druhé strany, nikoliv přes obec x. To však samo o sobě nezpůsobuje, že by dostatečně nenaplněovala komunikační potřebu ve vztahu k nemovitosti č.p. x. Zvláště pokud zde hovoříme o příjezdu automobilem k rekreační nemovitosti, jistě není překážkou, když je delší. Ani skutečnost, že alternativní cesta vede jiným katastrálním územím nepovažuje pro posouzení komunikační potřeby za podstatnou, jelikož hranice

katastrálních území mohou být vedeny rozličnými způsoby, což však samo o sobě nevypovídá nic o její kvalitě alternativní trasy.

[71] V předmětné věci je rovněž podstatné, že pokud by uživatelé nemovitosti i nadále hodlali jezdit přes obec x, mohou automobil parkovat na cestě před sporným úsekem a dojít přibližně 100 m pěšky. Samozřejmě se nabízí řešení vybudovat spornou zatáčku na pozemku obce p.č. x, (jak s tím počítá i územní plán), nicméně toto řešení není předmětem tohoto řízení. Další možností je rovněž soukromoprávní dohoda mezi žalobci a vlastníky nemovitosti č.p. x.

[72] Lze tedy shrnout, že v řízení nebylo prokázáno, že by celá cesta v současné poloze existovala od nepaměti, ani byl dán souhlas vlastníka – tedy žalobců nebo jejich právních předchůdců k užívání předmětné části cesty veřejností. Znak nutné komunikační potřeby byl žalovaným správně zkoumán ve vztahu ke konkrétně dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. S jeho závěry se soud neztotožnil, jak vyplývá z výše uvedeného, neshledal, že by zde nezbytná komunikační potřeba byla dána. Vzhledem k jednoznačnému závěru o absenci nezbytné komunikační potřeby soud nepokládá za nutné dále vyjasňovat otázku udělení souhlasu k veřejnému užívání. Aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, musely by být naplněny oba uvedené znaky. Soud uzavírá, že za tohoto stavu by omezení vlastnických práv žalobců bylo nezákonné a nepřípustné.

[73] Námitku podjatosti úředních osob neshledal soud důvodnou. Žalobci odkazovali na své odvolání ze dne 17. 6. 2013, kterým brojili proti rozhodnutí obecního úřadu ze dne 5. 6. 2013 a se kterým se žalovaný vypořádal v rozhodnutí ze dne 23. 9. 2013. K otázce podjatosti v této souvislosti se soud vypořádal ve svém předchozím rozsudku, setrvává na svém názoru. Žalobci v žalobě odkazovali na skutečnosti, které proběhly v roce 2013. V nyní přezkoumávaném rozhodnutí se žalovaný odvolací námitkou ohledně podjatosti zabýval, soud se s názorem žalovaného ztotožňuje. Nelze nepřipustit, že obec ve věci prosazuje a hájí své názory, není však zřejmé, že by tím proces rozhodování ve věci byl ovlivněn. Žalobci ve vztahu k nyní přezkoumávanému rozhodnutí obecního úřadu neuvedli žádné podstatné skutečnosti. Pokud odkazovali na nečinnost obecního úřadu, měli možnost ji řešit.

[74] Soud se neztotožňuje s názorem osoby zúčastněné na řízení, že ze strany žalobců dochází k jednání v rozporu s dobrými mravy, šikanozně. Žalobci se ochrany svého práva domáhají dle názoru soudu zákonným způsobem.

VIII. Závěr a náklady řízení

[75] Z výše uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení § 78 odst.1 a 4 s. ř. s.), ve kterém je vázán výše vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[76] Žalobci dosáhli v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto mají právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náhrada za odměnu advokáta i náhrada hotových výdajů

byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tak, jak vyplývaly z obsahu spisu. V daném případě se jednalo o čtyři a půl úkonů právní služby [převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika, účast při jednání dne 26. 2. 2020 a při vyhlášení rozsudku dne 3. 3. 2020 podle § 11 odst. 1 písm. a), d), g), odst. 2 písm. f)]. Odměna za jeden úkon činí 2 480 Kč, za polovinu úkonu 1240 Kč. [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 12 odst. 3 citované vyhlášky]. Odměna je tedy 2 x 4 x 2 480 Kč a 2 x 1 240 Kč, celkem 22 320 Kč. Dále žalobcům přísluší každému pět paušální náhrad hotových výdajů, tedy ve výši 2 x 5 x 300 Kč, [§ 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy celkem 3 000 Kč. Celkem je to 22 320 Kč. Protože právnická osoba zřízená podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, jejímž společníkem je navrhovatelův advokát, je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 4 687,20 Kč, odpovídající dani, kterou je zmíněná právnická osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkově náhrada za právní zastoupení činí 30 637,20. Žalobcům dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2x 3 000 Kč, tedy 6 000 Kč. Celkem tedy byla žalobcům vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 36 637,20 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

[77] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení (ostatně osoba zúčastněná na řízení takové důvody ani netvrdila).

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.

V Brně dne 3. března 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu

