



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 Husseiného, Ph.D. v právní věci

žalobce: **M. L.**
zastoupený JUDr. Petrem Navrátillem
sídlem Joštova 138/4, 602 00 Brno

proti

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

za účasti osoby

zúčastněné na řízení: **1) K. T. Š.**
zastoupená advokátkou JUDr. Janou Sedláčkovou
sídlem Palackého tř. 33, 612 00 Brno

2) A. Š.

3) O. P.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2016, č. j. JMK 174103/2016, sp. zn. S-JMK 134978/2015 ODOS,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 11. 2016, č. j. JMK 174103/2016, sp. zn. S-JMK 134978/2015 ODOS, **se ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám jeho advokáta JUDr. Petra Navrátila, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osobám zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí žalovaného, kterým 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 Kuřim (dále též „prvostupňový orgán“ nebo „městský úřad“), ze dne 4. 5. 2016, č. j. MK/7460/16/OD, jímž městský úřad podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodl, že na pozemcích parc. č. x, x a x v k. ú. x, neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen „předmětná komunikace“). Městský úřad vydal předmětné rozhodnutí v řízení, zahájeném na základě společné žádosti žalobce, ve vztahu k pozemkům parc. č. x, x a x v k. ú. x, dále P. K., ve vztahu k pozemkům parc. č. x a x v k. ú. x, Ing. O. P. a K. P., ve vztahu k pozemkům parc. č. x a x v k. ú. x a společnosti Cangemia, a. s., ve vztahu k pozemku parc. č. x v k. ú. x, přičemž své zamítavé stanovisko odůvodnil tím, že v řízení nebyl prokázán souhlas vlastníků předmětné komunikace s obecným užíváním ani nebyla prokázána nezbytná komunikační potřeba vlastníků nemovitostí, sousedících s předmětnou komunikací.
2. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž namítal, že souhlas vlastníků pozemků, na kterých se nachází předmětná komunikace, byl dán minimálně konkludentně a užívání pro účely komunikace je tolerováno desítky let. Zároveň žalobce uvedl, že nelze komunikační potřebu považovat za neprokázanou na základě toho, že nebyla tvrzena při v pořadí několikátém místním šetření, když v předcházejících tvrzena a prokázána byla.
3. Žalovaný se s těmito námitkami neztotožnil a přisvědčil právnímu názoru městského úřadu, že předmětná komunikace není veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací, neboť nesplňuje všechny zákonné znaky, stanovené v § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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 nenaplnuje zákonný znak plnění účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť z přílohy č. 1 rozhodnutí je patrné, že neslouží k obhospodařování zemědělských ani lesních pozemků, protože tyto jsou v řadě posledními a okolní další jsou přístupné bez problému. Předmětná komunikace pak neslouží ani ke spojení nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo k jejich spojení s ostatními pozemními komunikacemi, protože žalobce, stejně jako další účastníci řízení před městským úřadem, mají zajištěn přístup k pozemní komunikaci přes své vlastní pozemky či skrze věcné břemeno. Dále žalovaný uvedl, že v dané věci nebyl dán souhlas vlastníků pozemků, na nichž se nachází předmětná komunikace, neboť nesouhlas těchto vlastníků byl obsažen v dopise ze dne 2. 6. 2011, adresovaném žalobci, stejně jako ve vyjádření ze dne 17. 8. 2012. Vlastníci pozemků, na nichž se nachází předmětná komunikace, pak dle žalovaného uvedli, že souhlas s užíváním předmětné komunikace byl individuálně udělen pouze jedné osobě. Žalovaný dále usoudil, že ohledně tvrzení žalobce, že komunikace je historicky zaužívaná, žalobce neunesl důkazní břemeno, proto tento zákonný znak veřejně přístupné účelové komunikace za naplněný neshledal. Konečně žalovaný rozvinul své tvrzení z předchozí části svého rozhodnutí, že všichni účastníci řízení před městským úřadem, kteří žádali deklaraci předmětné komunikace za veřejně přístupnou, mají přístup k pozemní komunikaci zajištěn alternativně, konkrétně žalobce přes pozemky parc. č. x a x v k. ú. x, k nimž má žalobce

zřízeno věcné břemeno, P. K. přes pozemek parc. č. x v k. ú. x, nacházející se v jeho vlastnictví, společnost Cangemia a. s. (resp. Ing. V. T.) přes pozemek parc. č. x v k. ú. x, nacházející se v jejím vlastnictví, Ing. O. P. a K. P. mají zajištěný přístup k pozemní komunikaci přímo ze svých pozemků. Z tohoto důvodu neshledal žalovaný ani naplnění zákonného znaku nezbytné komunikační potřeby, neboť všichni účastníci řízení před městským úřadem disponují komunikační alternativou, která umožňuje přístup k jejich pozemkům z pozemní komunikace.

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.), žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalovaného zrušil.
5. Žalobce v žalobě z podstatné části opakuje svou argumentaci, uvedenou v odvolání, když namítá, že co se týče souhlasu vlastníků pozemků, na nichž se nachází předmětná komunikace, tak z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zjevné, jak konkrétně měli vlastníci pozemků vyjádřit nesouhlas s obecným užíváním předmětné komunikace, přičemž ani nelze seznat, z čeho žalovaný takové vyjádření vlastníků pozemků dovozuje, když z celkových poměrů a historických souvislostí vyplývá, že minimálně v konkludentní formě je užívání předmětné komunikace tolerováno v řádech několika desítek let. Pokud jde o plnění účelu komunikace a nutné komunikační potřeby, ta byla dle žalobce opakovaně prokazována v přechozích řízeních a místních šetřeních, a je správním orgánem zdokumentována v rámci spisového materiálu. Nelze akceptovat, aby městský úřad považoval komunikační potřebu za neprokázanou na základě toho, že podle jeho závěru nebyla tvrzena při v pořadí několikátém místním šetření, když dříve tvrzena a prokázána byla. Správní orgán přitom dle žalobce není oprávněn opomenout dříve provedené důkazy a tvrzení účastníků řízení, přičemž v řízení před městským úřadem bylo prokázáno, že předmětná komunikace byla užívána nejen k jízdě motorových vozidel, ale i průchodu pěších, dětí do školy atd.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrvává na svém názoru, že předmětná komunikace není veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací, neboť nesplňuje všechny zákonné znaky, stanovené v § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích, přičemž k tomuto názoru opakuje svou argumentaci, uvedenou v napadeném rozhodnutí. Nadto žalovaný podotýká, že důkazy, vztahující se k prokázání skutečnosti, že předmětná komunikace je užívána nejen k jízdě motorových vozidel, ale i k průchodu pěších či dětí do škol, jsou irelevantní, protože tzv. cesta z pohodlí, neboli kratší cesta při existenci komunikační alternativy, není schopna naplnit znak nutné komunikační potřeby. Dále žalovaný odkazuje na námitku osoby zúčastněné na řízení, paní A. Š., ze dne 2. 5. 2012, kde poukazuje na skutečnost, že obec podala proti ní, jako vlastníkovu pozemků parc. č. x a x v k. ú. x, žalobu o zřízení věcného břemene a průchodu přes její pozemky, přičemž oprávněnými mají být všichni obyvatelé obce x. Tato skutečnost pak pouze přisvědčuje závěru, že předmětná komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť jestliže má určitému okruhu osob sloužit věcné břemeno, nemůže zde existovat veřejně přístupná účelová komunikace. Důkazem vyjádření nesouhlasu s užíváním předmětné komunikace může být právě i žaloba obecního úřadu obce Rozdrojovice, neboť v ní je uvedeno, že vlastníci předmětných pozemků nebudou průchod přes svůj pozemek

tolerovat. Vzhledem k výše uvedenému žalovaný navrhuje, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

7. 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.).
8. Podstatu nyní projednávané věci tvoří otázka ohledně povahy předmětné komunikace, jelikož žalobce nesouhlasí s právním názorem žalovaného (a městského úřadu), že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci, neboť nesplňuje všechny zákonné znaky ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích.
9. 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).
10. 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 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, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz), 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) ve prospěch veřejného zájmu, jak ostatně nepřímou 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.

11. 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).
12. 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.nssoud.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).
13. 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.“*

14. Tento veřejný zájem pak dle výše citované judikatury Nejvyššího správního 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). 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.“*
15. 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.
16. Prizmatem výše rekapitulovaných judikатурních 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 nedostatečně zohlednili při rozhodování veškeré v průběhu řízení shromážděné důkazy a zároveň nedostatečně zjistili skutkový stav.

17. K jednotlivým zákonným znakům, které dle žalovaného předmětná komunikace nenaplnuje, a proto nemohla být považována za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, krajský soud uvádí následující. Pokud se jedná o tvrzení žalovaného, že předmětná komunikace neplní účel komunikace, pak krajskému soudu není zřejmé, z čeho takto žalovaný usoudil. Argumentuje-li totiž žalovaný skutečností, že pozemky účastníků řízení před městským úřadem jsou alternativně napojeny na jiné pozemní komunikace, tento argument nemůže obstát, neboť žalovaný nehodnotí zákonný znak plnění účelu komunikace, nýbrž naplnění nezbytné komunikační potřeby. Zákonný znak plnění účelu komunikace je naplněn tehdy, je-li komunikace způsobilá plnit účel dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv, jak nastínil žalovaný, pouze za předpokladu, že tento účel pozemní komunikace skutečně plní a neexistuje k naplnění tohoto účelu jiná alternativa. Opačným názorem by bylo *ad absurdum* možné dospět k závěru, že žádná účelová komunikace, která nebyla prohlášena veřejně přístupnou, by nemohla splňovat požadavky dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť před deklarací její veřejnosti nemůže komunikace sloužit ke spojování pozemků vlastníků, kteří se jejího užívání dožadují, zároveň by však tato komunikace nemohla být deklarována veřejně přístupnou proto, že neplní účel komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V průběhu celého řízení pak nebylo nikým zpochybňováno, že předmětná komunikace byla a je používána přinejmenším žalobcem ke spojení jeho nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi (nesouhlas s tímto jednáním byl ostatně primárním důvodem pro podání předmětného návrhu a zahájení prvostupňového řízení), přičemž stejné využití předmětné komunikace tvrdili i další účastníci řízení před městským úřadem. Vzhledem k výše uvedenému proto nelze přisvědčit žalovanému v jeho tvrzení, neboť dle krajského soudu naopak ze spisového materiálu jednoznačně vyplývá, že předmětná komunikace plní účel ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
18. Krajský soud rovněž nepřisvědčuje argumentaci žalovaného ohledně toho, že v řízení nebyl prokázán souhlas vlastníků pozemků, na nichž se nachází předmětná komunikace. První zmínka o nesouhlasu s užíváním předmětné komunikace se totiž ve správním spise objevuje v dopise osob zúčastněných na řízení, paní JUDr. T. Š. a paní Š., ze dne 2. 6. 2011, tedy půl roku před podáním návrhu na zahájení řízení o deklaraci předmětné komunikace jako veřejně přístupné. Správní orgány však vůbec nepřihlédly k důkazům, které byly v průběhu řízení shromážděny, poukazující na skutečnost, že předmětná komunikace byla užívána širokou veřejností již dávno předtím, než k vyjádření nesouhlasu paní JUDr. T. Š. a paní Š. došlo. Příkladem takového důkazu může být vyjádření ředitele Základní a mateřské školy Rozdrojovice, Mgr. J. F., ze dne 6. 9. 2012, který uvedl, že *„uvedenou cestu používají žáci řadu let k denní docházce do školy. Danou cestu dopoledne využívají učitelé při výuce prvouky, vlastivědy, přírodovědy, tělesné výchovy a rovněž při svých činnostech v odpoledních hodinách školní družina. Od září 2011 cestu pro přesun do přírodní rekreační oblasti využívají i děti z mateřské školy.“* Dále ve svém vyjádření k místnímu šetření ze dne 6. 6. 2012 paní I. Z. uvedla, že *„cesta není jen využívána vlastníky zmiňovaných pozemků, ale používají jej děti, docházející do ZŠ a MŠ v Rozdrojovicích se svými rodiči, chataři a ostatní obyvatelé obce, aniž by tušily, že musí mít na toto „povolení.“* Správní spis také obsahuje „Vyjádření občanů k místní komunikaci“ ze dne 2. 6. 2011, obsahující výzvu, aby obec Rozdrojovice „legalizovala“ předmětnou komunikaci, přičemž přílohou této výzvy je „Žádost o vyřešení místní komunikace“ ze dne 22. 3. 1999, v níž obyvatelé obce

Rozdrojovice, včetně některých účastníků řízení v prvním stupni v nyní projednávané věci, žádají o zanesení cesty, „*která je tam fyzicky již několik desítek let, ale nebyla zakreslena do katastrální mapy z nám neznámých příčin*“ do katastru nemovitostí. Mezi těmito žadateli se rovněž nachází i pan J. J., jehož prohlášením ze dne 20. 7. 2013 se paní JUDr. T. Š. a paní Š. snažily ve správním řízení prokázat, že předmětná komunikace byla vytvořena až žalobcem, čímž se toto prohlášení dostává do rozporu s dříve uvedeným prohlášením pana J. Součástí této přílohy je i katastrální mapa, obsahující vyznačení komunikace, o jejíž „legalizaci“ bylo žádáno, přičemž toto vyznačení zahrnuje i nyní projednávanou předmětnou komunikaci.

19. Krajský soud má za to, že nelze vycházet pouze z aktuální vůle vlastníků nemovitostí, na nichž má být deklarována veřejně přístupná účelová komunikace, neboť vyjádření nesouhlasu bývá v drtivé většině případů důvodem sporu, na základě kterého se řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace vůbec vede. Udělení souhlasu se dle krajského soudu musí zkoumat v širším, historickém kontextu. Za tímto účelem také Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil potřebu prokázat existenci tzv. kvalifikovaného nesouhlasu s užíváním účelové komunikace, když uvedl, že *„jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevem výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.“* (srov. např. rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). Se žádným z výše uvedených důkazů se žalovaný ani městský úřad v napadených rozhodnutích nevypořádali. Namísto toho konstatovali, že z pouhého vyjádření nesouhlasu paní JUDr. T. Š. a paní Š. lze dovodit, že souhlas s obecným užíváním udělen nebyl dán, přičemž dokazování za účelem prokázání této skutečnosti i z dřívějšího období nijak nedoplňovali. Krajský soud je ovšem toho názoru, že z doposud zjištěného skutkového stavu by bylo lze spíše usuzovat na to, že kvalifikovaný nesouhlas s užíváním předmětné komunikace paní JUDr. T. Š. a paní Š., resp. jejich právními předchůdci, vyjádřen nebyl.
20. V neposlední řadě se pak krajský soud neztotožňuje ani s tvrzením žalovaného, že nebyla v řízení prokázána komunikační potřeba. 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. Nelze se proto ztotožnit s názorem správních orgánů, že za účelem prokázání tvrzení žalobce o existenci nutné komunikační potřeby bylo třeba označit důkazy, neboť existence nutné komunikační potřeby je způsobována neexistencí komunikační alternativy, a žalobce by v řízení před správními orgány mohl jen těžko prokazovat, že k jeho pozemku nevede žádná komunikační alternativa. Pokud městský úřad v rámci místního šetření přistoupil k doplnění dokazování ve smyslu § 141 odst. 4 věta druhá správního řádu, učinil tak dle krajského soudu zcela nedostatečně. V rámci místního šetření ze dne 6. 6. 2012 totiž sice bylo obcí Rozdrojovice konstatováno, že vlastníci nemovitostí, přilehlých k předmětné komunikaci, mají zajištěn přístup ke svým nemovitostem jinak, než skrze předmětnou komunikaci, avšak toto tvrzení není ve spise podloženo dostatečnými důkazy. I s přihlédnutím k fotodokumentaci

na trvalém nosiči dat, nacházejícím se ve spise sp. zn. S-MK 19968/13/OD (na č. l. 11), považuje krajský soud sice za zjevné, že pozemky parc. č. 4/1 a 4/2 mají zajištěn přístup přímo na pozemní komunikaci na ul. Šafránka, u ostatních vlastníků přilehlých nemovitostí, tedy žalobce, společnosti Cangemia a. s. (resp. Ing. V. T.) a P. K. ovšem alternativní přístup k pozemní komunikaci v žádném případě zjevný není. Fotografie obsahují toliko vyobrazení bran na ul. x, avšak není z nich jakkoliv seznatelné, že by za těmito branami existovala pozemní komunikace, vedoucí až k pozemkům žalobce a dalších účastníků řízení před městským úřadem. Nadto v již citovaném vyjádření k místnímu šetření ze dne 6. 6. 2012 paní I. Z. je uvedeno, že pozemky parc. č. x, x a x dělí od pozemku parc. č. 14 stodola, která znemožňuje přístup k pozemní komunikaci přes tento pozemek, a stejně tak dělí stodola pozemek parc. č. x od pozemku parc. č. x, přičemž navíc výškový rozdíl mezi začátkem pozemku parc. č. x a začátkem pozemku parc. č. x je cca 20-25 m. S tímto tvrzením, rozporujícím závěry z místního šetření ze dne 6. 6. 2012 se však správní orgány vůbec nevypořádaly, a namísto toho vzaly za prokázané, že k výše uvedeným pozemkům nezbytná komunikační potřeba neexistuje, neboť tyto mají zajištěn přístup k pozemní komunikaci alternativní cestou. Krajský soud se v tomto ohledu proto ztotožňuje s tvrzením žalobce, že žalovaný dostatečně nepřihlédl ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, stejně jako že žalovaný a městský úřad rozhodovali na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

21. Pokud se jedná o tvrzení žalovaného, že z užívání předmětné komunikace dětmi jako „cesty z pohodlí“ nelze usuzovat na nezbytnou komunikační potřebu, s tímto závěrem se krajský soud ztotožňuje, nicméně pro nyní projednávanou věc to není závěr zásadní. Z užívání předmětné komunikace dalšími osobami (byť i jako „cesty z pohodlí“) se totiž usuzuje na vyjádření konkludentního souhlasu s obecným užíváním, nedovozuje se z něho existence nezbytné komunikační potřeby. Pokud je však za situace, kdy je dán souhlas s obecným užíváním, zjištěna nezbytná komunikační potřeba byť i jen u jednoho uživatele účelové komunikace, kterým by v nyní projednávané věci mohl být žalobce, postačí to pro splnění podmínek, za kterých je možno deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaným namítaná existence řízení o zřízení věcného břemene (služebnosti) chůze přes pozemky paní JUDr. T. Š. a paní Š. nepovažuje krajský soud za námitku relevantní a důvodnou, neboť v první řadě krajský soud rozhoduje dle právního a skutkového stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž ze skutkového stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by bylo zřízeno ve prospěch obyvatel obce Rozdrojovice věcné břemeno chůze přes předmětnou komunikaci. Jestliže se pak žalovaný domnívá, že argument žalobou na zřízení věcného břemene svědčí ve prospěch závěru o neexistenci souhlasu s obecným užíváním, krajský soud tento argument za relevantní nepovažuje, a to pro žádný z názorů, vyjádřených v nyní projednávané věci, neboť v případě řízení o zřízení věcného břemene a v případě řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace se jedná o dvě zcela odlišná, na sobě nezávislá řízení. To, že je v řízení o zřízení věcného břemene vymezen omezený okruh oprávněných neznamená, že souhlas s užíváním předmětné komunikace nebyl udělen obecněji, stejně jako přiznání věcného břemene všem obyvatelům obce Rozdrojovice nemusí nutně znamenat, že by tímto byl vyčerpán okruh všech potenciálních uživatelů předmětné komunikace obecným užíváním. Toto tvrzení žalovaného proto taktéž před krajským soudem neobstojí.

V. Závěr a náklady řízení

22. 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 plní účel komunikace dle § 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.
23. 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.
24. 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) 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.
25. 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 26. července 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu