



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. V. P.**, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Kounicova 67, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) **P. Š.**, 2) **J. Š.**, 3) **MUDr. M. Ř.**, 4) **Ing. M. H., Ph.D.**, 5) **Ing. J. H., Ph.D.**, 6) **V. P.**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. 5400/OD/MMB/162139/2014/-Ro-/12/,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. 5400/OD/MMB/162139/2014/-Ro-/12, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

(včetně rekapitulace průběhu správního řízení)

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a osob zúčastněných nařízení

4) Ing. M. H., Ph.D. a 6) V. P., nar. X, a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části města Brna Brno-Bystrc, odboru životního prostředí a dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 24. 2. 2014, č. j. 14-02693/ZP, sp. zn. OŽPD/D/1528-11. Tímto rozhodnutím bylo deklarováno, že se na pozemcích p. č. 2193, p. č. 2185/2, p. č. 2184, p. č. 2182, p. č. 2180, p. č. 2177 a p. č. 2271, všechny v k. ú. Bystrc, nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a to od nepaměti. Správní orgán I. stupně zároveň vlastníkům uvedených pozemků uložil podle ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), aby z označené veřejně přístupné účelové komunikace odstranili pevné překážky a zajistili její opětovné zprůchodnění v celé délce.

Dne 9. 11. 2011 bylo na základě žádosti osob zúčastněných na řízení 1) P. Š. a 2) J. Š., podané již dne 30. 9. 2011, správním orgánem I. stupně vydáno deklaratorní rozhodnutí, č. j. 11-14144/ZP, sp. zn. OŽPD/D/1528-11, o existenci veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na pozemcích p. č. 2193, p. č. 2185/2, p. č. 2271, p. č. 2177 a p. č. 2180, všechny v k. ú. Bystrc.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 1. 2011, sp. zn. 5400/OD/MMB/469460/2011/-Ro-/29/, k odvolání žalobce a osob zúčastněných na řízení 1) P. Š. a 2) J. Š. rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 9. 11. 2011, č. j. 11-14144/ZP, sp. zn. OŽPD/D/1528-11, změnil tak, že výrok rozhodnutí nově zněl: „1. Část pozemků parcelních čísel 2193 a 2185/2, oba v k. ú. Bystrc, slouží jako účelová komunikace v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. 2. Pozemky parcelních čísel 2194, 2185/1, 2184, 2182, 2178, 2175, 2271, 2177 a 2180, vše v k. ú. Bystrc, neslouží jako účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.“

Toto rozhodnutí žalovaného bylo osobami zúčastněnými na řízení 1) P. Š. a 2) J. Š. napadeno správní žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozhodnutím ze dne 18. 12. 2012, č. j. 31 A 27/2012 - 91, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

Žalovaný poté opětovně přezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 9. 11. 2011, č. j. 11-14144/ZP, sp. zn. OŽPD/D/1528-11, které rozhodnutím ze dne 4. 3. 2013, sp. zn. 5400/OD/MMB/469460/2013/-Ro-/29/, zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 4. 7. 2013, č. j. 13-11305/ZP, sp. zn. OŽPD/D/1528-11, deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se na pozemcích p. č. 2193, p. č. 2185/2, p. č. 2184, p. č. 2182, p. č. 2180, p. č. 2177 a p. č. 2271, všechny v k. ú. Bystrc, a zároveň uložil vlastníkům uvedených pozemků, aby z deklarované veřejně přístupné účelové komunikace odstranili pevné překážky a zajistili její zprůchodnění v celé délce. Toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo k odvolání žalobce a osob zúčastněných na řízení 4) Ing. M. H., Ph.D. a 6) V. P., nar. X, rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 11. 2013, sp. zn. 5400/OD/MMB/321972/2013/-Ro-/29/, z důvodu procesních pochybení zrušeno a věc byla správnímu orgánu I. stupně vrácena k novému projednání.

Správní orgán I. stupně poté vydal dne 24. 2. 2014 rozhodnutí, č. j. 14-02693/ZP, sp. zn. OŽPD/D/1528-11, o tom, že na pozemcích p. č. 2193, p. č. 2185/2, p. č. 2184, p. č. 2182, p. č. 2180, p. č. 2177 a p. č. 2271, všechny v k. ú. Bystrc, existuje ke dni vydání tohoto rozhodnutí veřejně přístupná účelová komunikace, a to od nepaměti. Zároveň vlastníkům uvedených pozemků uložil podle ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, aby z označené veřejně přístupné účelové komunikace odstranili pevné překážky a zajistili její opětovné zprůchodnění v celé délce, k čemuž jim určil lhůtu 30 dnů od právní moci rozhodnutí. V rámci deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace se správní orgán I. stupně zabýval čtyřmi znaky, které musí být naplněny, aby veřejně přístupná účelová komunikace ze zákona vznikla. Při zkoumání znaku zřetelnosti cesty v terénu správní orgán vyšel především ze svědeckých výpovědí předchozích vlastníků předmětných pozemků uskutečněných v roce 2014, z dotazníků rozeslaných v roce 2011 tehdejšími vlastníky předmětných pozemků, znaleckého posudku vypracovaného Ing. I. L. v roce 1997 a také z turistické a cykloturistické mapy Okolí Brna – západ vydané v roce 2007. Z výše uvedených podkladů považoval správní orgán I. stupně existenci cesty, která se nacházela v erozní rýze ležící na okraji pozemku p. č. 2193 ze strany sousedního pozemku p. č. 2194, na okraji pozemku p. č. 2185/2 ze strany sousedního pozemku p. č. 2185/1, vedoucí napříč pozemky p. č. 2184, p. č. 2182, a p. č. 2180, na okraji pozemku p. č. 2177 ze strany sousedního pozemku p. č. 2178, na okraji pozemku p. č. 2271 ze strany sousedního pozemku p. č. 2175 vše v k. ú. Bystrc, za prokázanou, jelikož na této poloze cesty se shodli předvolaní svědci i majitelé pozemků, kteří ji takto vyznačili do dotazníků v roce 2011. Dále uvedl, že z výpovědí svědků bylo zřejmé, že cesta sloužila k přístupu vlastníků na jejich zahrady, k obhospodařování zemědělských pozemků a části z nich dále k přístupu k potoku Vrbovci. V celé své délce tedy cesta plnila zákonný účel dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Správní orgán I. stupně posuzoval dále otázku souhlasu vlastníků s užíváním komunikace, který byl v daném případě dán, což dovodil ze svědeckých výpovědí předchozích vlastníků pozemků. Z těchto zjistil, že někteří svědci si byli vědomi toho, že cestu využívá veřejnost, někteří nikoli, nebylo však zjištěno, že by některý z předchozích vlastníků daných pozemků kdy podnikl kroky, které by bylo možno označit za kvalifikovaný nesouhlas s využíváním této cesty veřejností. Znak nutné komunikační potřeby správní orgán I. stupně posuzoval s ohledem na rozbor alternativních přístupů k předmětným pozemkům, z něhož vyplynulo, že k předmětné komunikaci se v dané lokalitě nenacházela srovnatelná alternativa. Alternativní varianta, kterou správní orgán I. stupně zkoumal, byla 4,5krát delší a postihovala 2,9krát více pozemků v soukromém vlastnictví, a tedy i tento znak veřejné účelové komunikace považoval správní orgán I. stupně za naplněný.

Žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. 5400/OD/MMB/162139/2014/-Ro-/12, k odvolání žalobce a též osob zúčastněných na řízení 4) Ing. M. H., Ph.D. a 6) V. P., nar. X, odvolání jmenovaných zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Obsah žaloby

Žalobce v podané žalobě uvedl, že k existenci veřejně přístupné účelové komunikace je nutné současné naplnění všech čtyř pojmových znaků. V posuzovaném případě však dle

žalobce na pozemcích p. č. 2177 a p. č. 2271, oba v k. ú. Bystřec, nebyl prokázán znak dopravního účelu a znak nutné, ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Ke znaku nutné komunikační potřeby žalobce konstatoval, že v předmětném řízení se jednalo především o pozemky p. č. 2180 a p. č. 2178, oba v k. ú. Bystřec, jejichž vlastníci neměli ke svým pozemkům přístup po jiné veřejně přístupné účelové komunikaci. Tato potřeba však byla uspokojena rozhodnutím, v němž správní orgán I. stupně deklaroval veřejně přístupnou účelovou komunikaci v horní části cesty na pozemcích p. č. 2193, p. č. 2185/2, p. č. 2184, p. č. 2182, p. č. 2180, všechny v k. ú. Bystřec. Tímto rozhodnutím byl tedy přístup na pozemky zajištěn, a pro cestu na pozemcích žalobce tak dle jeho názoru nutná komunikační potřeba zanikla, neboť zde byl možný alternativní přístup. Komunikační potřeba tak ztratila charakter nutnosti, k čemuž žalobce dále odkázal na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011, a ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012. Zároveň žalobce upozornil na to, že tuto argumentaci uváděl již v odvolání, avšak žalovaný ji v odůvodnění napadeného rozhodnutí přehlížel a nevyjádřil se k ní. Ke znaku dopravního účelu předmětné komunikace žalobce uvedl, že tento byl snad částečně prokázán pro období 70. let 20. století, když někteří z předchozích vlastníků pozemků potvrdili, že cestu k dopravě vody z potoka pro obhospodařování zahrad využívali. Po roce 2000 však již nikdo ze svědků tuto cestu k dopravě vody z potoka neužíval. Situace se tedy nikoliv, jak uvedl žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí „mohla změnit“, ale zcela evidentně se změnila, a znak dopravního účelu tedy bylo dle žalobce nutné považovat za nenaplněný v celé délce předmětné komunikace. Patrnost cesty v terénu bylo možno jasně odůvodnit jejím užíváním současným vlastníkem pozemku, který ji využívá jako cestu po své zahradě. Za problematický pak žalobce považoval i znak souhlasu vlastníků s užíváním komunikace veřejností, jelikož řada vlastníků, kteří se vyjadřovali ke stavu před rokem 2008, v této době nebydlela ve městě Brně a někteří z nich byli ve věku, ve kterém určitou nečinnost nebylo možné interpretovat jako projev konkludentního souhlasu.

Vzhledem ke všemu výše uvedenému žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že existence předmětné veřejně přístupné účelové komunikace byla deklarována ve vztahu k době „před rokem 2008, a to od nepaměti“. Důvody, proč cesta představovala nezbytnou komunikační spojnici ve směru k potoku, se v průběhu času mění – zanikla potřeba donášet vodu z potoka, zanikla potřeba majitelů zahrad z horní části předmětné lokality procházet ve směru dolů, a to především proto, že řada majitelů zahrad tyto své nemovitosti neužívá a neprojevuje zájem o dění v daném území. Dále žalovaný setrval na argumentech vyslovených v napadeném rozhodnutí a uvedl, že při svém rozhodování vycházel z právního názoru Krajského soudu v Brně, který se předmětnou věcí již dříve zabýval a své úvahy vyjádřil v rozsudku ze dne 18. 12. 2012, č. j. 31 A 27/2012 - 91. Závěrem dodal, že v současné době již bylo správním orgánem I. stupně rozhodnuto dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o úpravě a omezení veřejného přístupu na komunikaci, o kterou je veden tento soudní spor, a věc se nachází

u odvolacího orgánu. Vzhledem k výše uvedenému žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

K věci samé podala své vyjádření také osoba zúčastněná na řízení 1) P. Š., který prohlásil, že pro vodu k potoku Vrbovci předmětnou cestou chodil, a to do roku 2008. Argumentuje-li žalobce situací s donáškou vody po tomto datu, je toto dle jmenovaného naprosto zavádějící, jelikož v roce 2008 bylo vlastníkům pozemků znemožněno své pozemky užívat, a tudíž nechodili pro vodu na zahradu. V dalším odkázal na argumenty své manželky, osoby zúčastněné na řízení 2) J. Š., která ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že napadenému rozhodnutí předcházelo pečlivé šetření a dokazování stavu před rokem 2008 provedené správním orgánem I. stupně. Jmenovaná tedy měla za to, že bylo nad veškerou pochybnost prokázáno, že předmětná cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací respektovanou všemi vlastníky okolních pozemků. Sám žalobce v dotazníku z roku 2011 potvrdil existenci sporné cesty a také to, že on i jeho rodiče ji užívali k přístupu na své parcely u potoka. Dále osoba zúčastněná na řízení 2) J. Š., nesouhlasila s argumentací žalobce ohledně nedostatku nezbytné komunikační potřeby, jelikož dle žalobce nebyl důvod, aby ostatní vlastníci pozemku chodili po cestě až dolů k potoku. K tomu uvedla, že cesta vedoucí k potoku má svůj význam právě proto, že po ní mohou s manželem v případě potřeby pro vodu zajít. Jmenovaná proto závěrem navrhla, aby krajský soud žalobu zamítl.

V. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je předmětem posouzení otázka existence veřejné účelové komunikace, pokládá krajský soud za nutné nejprve připomenout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.

Podle ustanovení § 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. Pro účelové pozemní komunikace platí, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích), který lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“. Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím

soukromých osob, není institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (k tomu srovnej již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, tento i všechny níže uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).

Je tedy zřejmé, že obecné užívání účelové komunikace umístěné na soukromém pozemku omezuje vlastnické právo vlastníka pozemku. Ústavní soud se pak touto otázkou zabýval ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, publikovaném pod č. N 2/48 SbNU 9, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, ve kterém mimo jiné konstatoval, že bez náhrady lze vlastnické právo omezit pouze se souhlasem vlastníka. V případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích tedy musí vlastník s omezením vlastnického práva v podobě obecného užívání souhlasit. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, publikovaný pod č. 2012/2010 Sb. NSS, a ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaný pod č. 2370/2011 Sb. NSS).

Souhlas vlastníka přitom může být buď výslovný, nebo konkludentní. Dle judikatury Nejvyššího soudu České republiky (srovnej např. rozsudek ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nssoud.cz) pokud vlastník se zřízením účelové komunikace projevil či vyslovil souhlas, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být následně vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. 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, nesouhlas by musel být projeven aktivním jednáním. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace. Veřejně přístupnou účelovou komunikací se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním.

Další podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, kterou ve své rozhodovací činnosti dovodila judikatura soudů, je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Pouze tehdy je splněna podmínka proporcionality omezení vlastnického práva (k tomu blíže viz dále).

Lze tedy shrnout, že k tomu, aby komunikace byla označena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí být splněny jednak podmínky stanovené v § 7 zákona o pozemních komunikacích, jednak podmínky, které dovodila judikatura soudů, tj. udělení souhlasu s obecným užíváním a nezbytná komunikační potřeba. Všechny tyto podmínky přitom musí být splněny kumulativně.

Krajský soud dále připomíná, že v předmětné věci již dříve rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 18. 12. 2012, č. j. 31 A 27/2012 - 91, kterým předchozí rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. V uvedeném zrušovacím rozsudku

krajský soud konstatoval, že rozhodnutí žalovaného bylo ve svých závěrech zásadně nedostatečné a trpělo vnitřní rozporností. Zdůraznil především, že správní orgány měly posuzovat stálost a patrnost cesty v terénu v době, kdy bylo zabráněno jejímu užívání, tedy v roce 2008 a dříve, což neprovedly. Proto skutkový stav, který správní orgány vzaly za prokázaný při zjišťování naplnění tohoto znaku účelové komunikace, krajský soud považoval za nedostatečně zjištěný. Rovněž v souvislosti s otázkou souhlasu vlastníků s užíváním pozemků měl žalovaný zkoumat nejen stanovisko současných vlastníků, ale i to, zda vlastníci již nebyli vázáni souhlasem předchozích vlastníků předmětných pozemků. Znak nezbytné komunikační potřeby pro některé z uživatelů cesty dle názoru krajského soudu rovněž nebyl správními orgány správně posouzen a odvolací námitka, že tvrzená komunikace představovala nezbytnou komunikační potřebu, byla žalovaným zcela opomenuta.

Správní orgán I. stupně pak v návaznosti na výše uvedený závazný právní názor krajského soudu provedl v řízení další dokazování a na základě skutkových zjištění rozhodl o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Provedeným dokazováním správní orgán I. stupně doložil, že předmětná veřejně přístupná účelová komunikace na pozemcích p. č. 2193, p. č. 2185/2, p. č. 2184, p. č. 2182, p. č. 2180, p. č. 2177 a p. č. 2271, všechny v k. ú. Bystrc, existovala před rokem 2008 od nepaměti, přičemž byla užívána jak tehdejšími vlastníky pozemků, tak i osobami z řad veřejnosti, v některých případech byla cesta užívána i za účelem odnosu vody z potoka. Z provedených výsledků pak vyplynulo, že předchozí vlastníci pozemků, po nichž cesta vedla, proti jejímu užívání nijak nebrojili, a tím s takovým užíváním vyslovili konkludentní souhlas.

Žalobce se s tímto rozhodnutím správního orgánu neztotožnil a v podaném odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítal, že na pozemcích v jeho vlastnictví, tj. p. č. 2271 a p. č. 2177, oba v k. ú. Bystrc, zůstávají dva znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to dopravní účel a nutná komunikační potřeba, nenaplněny, a tedy zde neexistuje právní důvod pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace.

S takto uplatněnými odvolacími námitkami žalobce týkajícími se naplnění znaků nezbytné komunikační potřeby a dopravního účelu předmětné komunikace ve vztahu k nemovitostem ve vlastnictví žalobce se však žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně nevypořádal.

Žalobce v této souvislosti předně v odvolání zpochybňoval nezbytnou komunikační potřebu deklarované cesty pro zahrádkáře vzhledem k pozemkům v jeho vlastnictví p. č. 2177 a p. č. 2271, oba v k. ú. Bystrc, a poukázal na to, že přístup od potoka Vrbovce označil sám správní orgán I. stupně při rozboru alternativního přístupu za nevýhodný. Cílem v posuzovaném případě přitom nebylo umožnit přístup veřejnosti k potoku, ale zajistit spojení vlastníků pozemků p. č. 2180 a p. č. 2178 [tj. mj. i osob zúčastněných na řízení ad 1) a 2)], oba v k. ú. Bystrc, na jejich pozemky, čehož bylo dosaženo deklarováním veřejně přístupné účelové komunikace v horní části cesty na pozemcích p. č. 2193, p. č. 2185/2, p. č. 2184, p. č. 2182, p. č. 2180, všechny v k. ú. Bystrc. Pro cestu na pozemcích žalobce ovšem dle jeho názoru nutná komunikační potřeba zanikla, neboť je zde možný alternativní přístup, a komunikační potřeba tak ztratila charakter nutnosti. K tomu žalobce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011.

Krajský soud předně k podmínce prokázání nutné komunikační potřeby opětovně připomíná, že tato není výslovně stanovena zákonem, vyplývá však ze soudní judikatury (k tomu srovnej již výše citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, publikovaný pod č. N 2/48 SbNU 9, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Jak již bylo uvedeno výše, pouze v případě nezbytné komunikační potřeby lze omezení vlastnického práva vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází, označit za proporcionální. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS, konstatoval, že *„podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat“*. Existují-li tedy 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. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že *„zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“* (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251). Jinými slovy, není-li naplněna nutná komunikační potřeba, pak není ani dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva.

Žalovaný se však s žalobcem uplatněnými námitkami týkajícími se prokázání nutné komunikační potřeby ve smyslu nezbytnosti zajištění přístupu a komunikačního spojení přes pozemky ve vlastnictví žalobce v odůvodnění rozhodnutí dostatečně nevypořádal. V napadeném rozhodnutí pouze konstatoval (viz str. 8 odůvodnění), že *„deklarace komunikace se vztahuje k roku 2008 a době dřívější, kdy znaky veřejně přístupné účelové komunikace naplněny byly“*. Dále pak žalovaný pouze upozornil žalobce na možnost využít ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a požádat o omezení či úpravu veřejného přístupu na komunikaci nacházející se na jeho pozemcích.

Rovněž ve vztahu k naplnění znaku dopravního účelu žalobce v odvolání namítal, že veřejně přístupná účelová komunikace může v krajině spontánně vznikat, ale také spontánně zanikat, a důležitý je tedy aktuální faktický stav užívání či neužívání řešené komunikace. Předmětná cesta, jak dle žalobce vyplynulo i ze svědeckých výpovědí z roku 2014, již v současnosti není využívána k odebírání vody z potoka, není tedy nezbytná k obhospodařování zahrádek, v důsledku čehož tak není naplněn ani znak dopravního účelu deklarované cesty.

I k této odvolací námitce žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí toliko uvedl, že *„pojmové znaky komunikace byly správním orgánem I. stupně prověřovány k roku 2008 a době před tímto rokem“*, kdy ke znaku dopravního účelu někteří ze svědků prohlásili, že vodu z potoka využívali na zahradách, popřípadě chodili k potoku dolů a k blíže neurčené studni. Zároveň žalovaný poukázal na výpověď jednoho ze svědků (J. S.), která sice nebyla

zařazena mezi podklady pro vydání rozhodnutí, nicméně z ní vyplynulo, že jmenovaný jako dítě k potoku pro vodu chodil a dělo se tak v letech předcházejících roku 2008. Žalovaný dále připustil, že tato situace se však mohla v posledních letech změnit.

Způsob, jakým žalovaný vypořádal obě shora uplatněné odvolací námitky, krajský soud pokládá za naprosto nedostačující a ve svých důsledcích až za nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Těmto požadavkům ovšem žalobou napadené rozhodnutí nedostojí, neboť žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nereagoval na vznesené námitky žalobce, které byly jasně a srozumitelně formulovány, a omezil se toliko na zcela nedostačující tvrzení, že se deklarace komunikace vztahuje k roku 2008 a době dřívejší, kdy byly její znaky naplněny.

Jak již krajský soud uvedl výše, nutnou komunikační potřebu jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace je třeba zkoumat v každém konkrétním případě, ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, a to na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území. Nutná komunikační potřeba přitom musí být vždy vztažena k některému z účelů stanovených v § 7 zákona o pozemních komunikacích, tedy ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (srovnej Černínová, M., Černín, K., Tichý, M.: *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 56). Komunikační potřeba jednotlivých vlastníků nemovitostí tedy je při posuzování splnění podmínek § 7 zákona o pozemních komunikacích a toho, zda komunikace plní zákonem stanovený účel, relevantní a žalovaný ji byl povinen řádně posoudit, resp. vyvrátit námitky žalobce, že závěry správního orgánu I. stupně nejsou správné a že aktuálně neodpovídají skutečnému stavu.

V případě posouzení naplnění znaku zřetelnosti cesty v terénu správní orgány zcela správně (a též v souladu se závazným právním názorem předchozího zrušovacího rozsudku krajského soudu) zjišťovaly a posuzovaly stav před rokem 2008, tedy před tím, než došlo k narušení pokojného stavu. Tytéž závěry platí i ve vztahu k naplnění znaku uděleného souhlasu předchozích vlastníků s obecným užíváním svých pozemků, kterým jsou následní nabyvatelé a současní vlastníci pozemků vázáni. Ve vztahu k oběma těmto znakům bylo skutečně nutné (a krajský soud v tomto ohledu také správní orgány zavázal) zjistit a posoudit faktický stav, který zde byl v minulosti - v daném případě tedy před rokem 2008 a dříve, což také správní orgán I. stupně respektoval a tímto způsobem v předcházejícím řízení postupoval.

Krajský soud však uvádí, že ve vztahu ke zkoumání naplnění znaku nutné komunikační potřeby, který je vždy nezbytné spojit s konkrétním účelem dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, je nutné zkoumat nejen stav, který zde panoval v minulosti, ale posuzovat faktický stav, který zde existuje v době rozhodování správního

orgánu. To znamená, zda cesta nadále skutečně slouží svému zákonnému účelu, tj. ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k jejich obhospodařování, přičemž v terénu současně neexistuje rozumná alternativa, která by omezení vlastnických práv současných vlastníků vyloučila.

V daném případě tak správní orgány v předcházejícím řízení vůbec nehodnotily, zda předmětná komunikace v době rozhodování správních orgánů nadále slouží vlastníkům nemovitostí k jejich přístupu a spojení s pozemní komunikací v celé své délce (či toliko ve své horní části, jak namítal žalobce), a zda v dolní části komunikace, na pozemcích ve vlastnictví žalobce p. č. 2177 ze strany sousedního pozemku p. č. 2178 a p. č. 2271 ze strany sousedního pozemku p. č. 2175, oba v k. ú. Bystrc, již v průběhu času došlo k zániku komunikační potřeby z hlediska obhospodařování zemědělských pozemků s ohledem na skutečnost, že již není využíván přístup k potoku jako možnému zdroji vody pro zalévání a obhospodařování zahrad (nikoli však s ohledem na skutečnost, že si žalobce své pozemky ohradil oplocením, čímž *de facto* přístup k potoku zamezil, ale že tato potřeba v průběhu času samovolně zanikla, neboť vlastníci zahrad zásobování vodou dlouhodobě řeší jinými způsoby). Přitom skutečnost, zda zde nadále existuje předmětná komunikační potřeba ostatních vlastníků, a tedy nutnost využívat spornou část cesty (vedoucí přes pozemky ve vlastnictví žalobce) k uvedeným zákonným účelům dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy jednak jako přístupovou cestu k ostatním nemovitostem vlastníků (bez možnosti alternativního přístupu), a jednak jako přístupovou cestu sloužící k nošení vody z potoka za účelem nutného obhospodařování zahrad (rovněž při současném posouzení možného alternativního přístupu), je v nyní souzené věci klíčová a bez jejího zjištění není možné existenci veřejně přístupné účelové komunikace v celé její délce deklarovat (byť touto nepochybně „od nepaměti“ byla).

Pochybení žalovaného v tomto ohledu pak umocňuje skutečnost, že žalovaný sám na str. 7 odůvodnění napadeného rozhodnutí v této souvislosti připustil, že situace se z hlediska naplnění znaku dopravního účelu a využívání cesty k odebrání vody mohla v posledních letech změnit; a dále v rámci svého vyjádření k podané žalobě uvedl, že *„důvody, proč pěšina představovala nezbytnou komunikační spojnici ve směru k potoku, se v průběhu času mění – zanikla potřeba donášet vodu z potoka, zanikla potřeba majitelů zahrádek z horní části předmětné lokality procházet pěšinu ve směru dolů, a to především proto, že řada majitelů zahrádek tyto své nemovitosti neužívá a neprojevuje zájem o dění v daném území“*.

Rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace je rozhodnutím deklarujícím faktický reálný stav věci. Není tedy možné, aby (není-li některý ze znaků nutných pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. 2177 a p. č. 2271, oba v k. ú. Bystrc, naplněn) bylo přesto o faktické existenci předmětné komunikace rozhodnuto.

Krajský soud má tedy z výše uvedených důvodů za to, že žalovaný se nevypořádal s uplatněnými námitkami žalobce ohledně dopravního účelu a naplnění nezbytné komunikační potřeby, čímž napadené rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti. Již

z tohoto důvodu proto žalobou napadené rozhodnutí nemůže obstát, neboť ve svých důsledcích vůbec nereaguje na vznesené námitky žalobce, a pokud tak činí odkazem na stav k roku 2008 a dobu předcházející, je tyto odkazy nutno pokládat za nedostatečné. V této souvislosti pak krajský soud zároveň podotýká, že pro účely dalšího řízení a přezkoumatelné vypořádání námitek žalobce nejsou bez významu ani tvrzení osob zúčastněných na řízení obsažená v jejich vyjádřeních (jejichž pravdivost bude nutno ověřit, neboť odporují obsahu vyjádření žalovaného), které se ohradily proti argumentaci žalobce, že si k obhospodařování zahrady mají jímat dešťovou vodu, když dle jejich názoru má pěšina vedoucí k potoku význam právě proto, že po ní v případě potřeby mohou pro vodu zajít.

Na žalovaném tedy v dalším řízení bude, aby v tomto ohledu náležitě zjistil a doplnil skutkový stav věci, a to o aktuální potřebu a nezbytnost současných vlastníků využívat pozemky žalobce jednak k přístupu ke svým nemovitostem (včetně posouzení existence možného alternativního přístupu ke svým nemovitostem) a dále k přístupu k potoku a vodě za účelem možného obhospodařování svých pozemků (též včetně posouzení existence možného alternativního přístupu k potoku či jinému zdroji vody – např. studni).

Pokud pak žalobce v podané žalobě dále uvedl, že za problematické považuje i naplnění znaku souhlasu vlastníků s užíváním komunikace veřejností, jelikož řada vlastníků, kteří se vyjadřovali ke stavu před rokem 2008, v této době nebydlela ve městě Brně a někteří z nich byli ve věku, ve kterém určitou nečinnost nebylo možné interpretovat jako projev konkludentního souhlasu, takto uplatněné žalobní námitce krajský soud nepřisvědčil.

V nyní posuzovaném případě bylo z výpovědí předchozích majitelů předmětných pozemků provedených v roce 2014 zjištěno, že předmětná komunikace byla v celé délce užívána zahrádkáři a po stavbě sídliště také veřejností, čehož si někteří majitelé pozemků byli vědomi, někteří naopak ne, nikdo z nich však neprojevil s užíváním cesty kvalifikovaný nesouhlas, a správní orgán I. stupně tak měl důvodně za to, že s tímto užíváním vyslovili konkludentní souhlas. Konkrétně z výpovědí předchozích vlastníků pozemku p. č. 2177 v k. ú. Bystřice pana V. D. a pana J. D. vyplynulo, že cestu vedoucí přes tento pozemek užívali zahrádkáři, obyvatelé sídliště a městská policie na koních, přičemž ani jeden z nich takovému užívání pozemku nebránil. Rovněž předchozí majitelka pozemku p. č. 2271 v k. ú. Bystřice, JUDr. J. S., ve své výpovědi uvedla, že neví, kdo cestu přes tento pozemek užíval a jejímu užívání nebránila, jelikož na pozemek nechodila. Byla-li tedy cesta od nepaměti veřejně užívána a předchozí vlastníci jejímu obecnému užívání nebránil, případný pozdější nesouhlas budoucích nabyvatelů pozemků na této skutečnosti nemůže nic změnit, neboť ti jsou souhlasem předchozích vlastníků pozemků vázáni (k tomu srovnej shodně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). S ohledem na uvedené se proto krajský soud s takto uplatněnou žalobní námitkou neztotožnil.

VI. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou a podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. napadené rozhodnutí pro vady řízení zrušil, neboť rozhodnutí je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Ačkoliv

žalobce podle § 51 odst. 1 s. ř. s. vyslovil svůj nesouhlas s rozhodnutím věci samé bez jednání, v posuzovaném případě byly pro rozhodnutí soudu bez jednání naplněny zákonné podmínky, neboť podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. platí, že soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení *bez jednání* rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení tak především bude nutno opětovně posoudit veškeré žalobcem uplatněné námitky a tyto řádně vypořádat a přezkoumatelně odůvodnit.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Krajský soud přitom nemohl žalobci přiznat odměnu, kterou žalobce vyčíslil částkou ve výši 7 000 Kč za čas potřebný k tvorbě žaloby, neboť tento požadavek nemá oporu v ustanovení § 57 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení u účastníků, kteří nejsou v soudním řízení zastoupeni zástupcem (advokátem), tvoří náklady řízení hotové výdaje, soudní poplatky, ušlý výdělek, případně náklady spojené s dokazováním. V daném případě tedy bylo možno žalobci na náhradě nákladů řízení přiznat toliko zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Pokud se jedná o výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení, podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost, nemohly jim vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 12. května 2016

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu