



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Tomáše Foltase, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, v právní věci žalobkyně **L. D.**, zastoupené Ing. V. D., Ph.D., proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje, Odbor dopravy a silničního hospodářství**, se sídlem Zlín, Tomáše Bati 21, za účasti osob zúčastněných na řízení: **a) J. D.**, **b) M. K.**, zastoupená JUDr. Ivanem Juřenou, advokátem se sídlem Zlín-Prštné, Nábřeží 599, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného,

### t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, Odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 14.1.2012, sp.zn. KUSP-83174/2011/DOP/MH, č.j. KUZL-83174/2011, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3.000,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Ing. Viliama Dolinay, Ph.D., bytem Luhačovice, Pozlovice 107.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

## **O d ů v o d n ě n í**

### **I. Předmět řízení**

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně dne 3.4.2012 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14.1.2012, č.j. KUZL-83174/2011, sp.zn. KUSP-83174/2011/DOP/MH. Žalovaný svým rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu městyse Pozlovice ze dne 16.9.2011, č.j. DP/704/09, kterým bylo rozhodnuto po návrhu na určení právního vztahu, zda se na pozemcích parc.č. 748, 763/4, 763/5, 763/6, 763/7, 763/8, 780/1, 768/3, 768/2, 805/1, 805/18, 821/9, 821/2, 821/8, 2191/3, 2242/67, 2242/42 a 2242/35 v obci a katastrálním území Pozlovice nachází pozemní komunikace, tak, že na částech pozemků parc. č. 821/8, 2191/3, 2242/67, 2242/42 a 2242/35 v katastrálním území Pozlovice existuje veřejně přístupná účelová komunikace, na částech pozemků parc. č. 805/1, 805/19, 805/21 a 821/9 v katastrálním území Pozlovice po hranici pozemku parc. č. 768/2 v katastrálním území Pozlovice existuje neveřejně přístupná účelová komunikace a na pozemcích 748, 761/8, 761/12, 763/4, 763/5, 763/6, 763/7, 763/8, 780/1, 768/3, 768/2 a 768/1 v katastrálním území Pozlovice neexistuje pozemní komunikace.

### **II. Relevantní skutečnosti plynoucí ze spisového materiálu**

[2] Z konkrétních okolností přezkoumávané věci je pro přehlednost vhodné chronologicky zdůraznit následující skutečnosti.

### **III. Obsah žaloby**

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného ve všech bodech nezbytných znaků veřejně přístupné účelové komunikace. K patnosti cesty v terénu namítl, že stav komunikace byl posuzován na základě stavu zjištěného po dvou letech, kdy byla komunikace svévolným zásahem majitelů znepřístupněna a hospodářsky využívána. Patnost komunikace potvrzují i předcházející rozhodnutí Úřadu městyse Pozlovice i její připravované zařazení do územního plánu v roce 2007.

[4] V otázce posouzení komunikace jako spojnice pro vlastníky nemovitostí žalobkyně namítla, že sporná komunikace propojuje všechny rodinné domy s místní komunikací v obci Dolní Lhota.

[5] K souhlasu vlastníků pozemků, na nichž se komunikace nachází, žalobkyně uvedla, že bylo doloženo pokojné užívání komunikace po dobu více než 30 let a ze strany vlastníků nebyl předložen žádný důkaz aktivního rozporování. Mnoholeté pokojné užívání komunikace je dle žalobkyně dostatečným naplněním souhlasu daného mlčky, jak jej dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22.12.2009, č.j. 1 As 76/2009-60. Dle žalobkyně opírá žalovaný nesprávně své rozhodnutí o prohlášení nových majitelů, jejichž chování (zbudování překážky) vyvolalo řízení na ochranu pokojného stavu. Zbudování překážek spíše než nesouhlas vlastníků podporuje tvrzení o existenci komunikace. Ani správní rozhodnutí z roku 1982 nepovažuje žalobkyně za důkaz nesouhlasu s používáním komunikace. Z tohoto rozhodnutí vyplývá jednoznačně existence a užívání komunikace, přičemž zpřístupnění komunikace žádal v tehdejší řízení i předchozí vlastník domu č.p. 101, v současnosti ve vlastnictví paní K. Zároveň žalobkyně rozporovala skutečnosti uvedenou ve správním rozhodnutí z roku 1982, tedy že k rodinným domům vede zpevněná cesta. Za dostatečný projev nesouhlasu žalobkyně nepovažovala ani úkony pana M. z roku 2007 před prodejem

pozemků, neboť v té době byla již komunikace několik desetiletí i s vědomím pana M. užívána a dřívější vědomý souhlas je patrný i z formy dopisu.

[6] K nutné komunikační potřebě žalobkyně uvedla, že se žalovaný spokojil s tvrzením, že do lokality vede komunikace v majetku Městysu Pozlovice, ale neposuzoval dostatečně vhodnost případného přístupu. Alternativní komunikace je dle žalobkyně několik desetiletí nevyužívaná a vždy byla dostupná pouze zemědělské a lesnické technice, pro svou svažitost a umístění v terénu není vhodná pro naplňování komunikačních potřeb rodinných domů a má omezenou využitelnost pro vozidla integrovaného záchranného systému. Nezajišťuje navíc přístup ke všem rodinným domům. Odkaz žalovaného na nález Ústavního soudu ve věci sp.zn. II. ÚS 268/06 považuje žalobkyně za nepřípadný.

[7] K alternativní komunikaci žalobkyně zejména namítla, že užívání alternativní komunikace by prodloužilo o dva kilometry přístup na autobusovou zastávku, do obchodu atp. Odůvodnění žalovaného zařazením rodinných domů do katastru Městysu Pozlovice nepovažovala žalobkyně za relevantní, neboť obec leží na samém kraji katastrálního území a formální úřední příslušnost není pro občany osady natolik významná, neboť primárně vycházejí z dostupnosti autobusového spojení v Dolní Lhotě.

#### **IV. Vyjádření žalovaného, replika žalobkyně a vyjádření osob zúčastněných na řízení**

[8] Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 7.6.2012, uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za správné a napadené rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Dále žalovaný uvedl, že souhlasil se závěry prvostupňového orgánu, nicméně některé úvahy a závěry bylo třeba v odvolacím řízení doplnit a upřesnit. Ve svém vyjádření žalovaný odkázal na absenci kvalifikovaného souhlasu buď současných nebo dřívějších majitelů dotčených pozemků, pana M., paní K., pana M., pana K. a paní Š. se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace vyplývající z přílohy ke kupní smlouvě mezi předchozím a současným vlastníkem dotčených pozemků. V této souvislosti shrnul žalovaný i obsah vyjádření pana M., předchozího majitele dotčených pozemků, s tím, že z tohoto přehledu vyplývá dlouhodobý postoj pana M. ke zřízení komunikace. Dále shrnul i obsah vyjádření majitelů dalších pozemků, kteří nedali souhlas s využitím svých pozemků jako pozemní komunikace. Z těchto vyjádření dospěl žalovaný k závěru, že dotčené pozemky byly využívány k zemědělské činnosti a výjimečně k dopravním účelům pro vlastní potřebu s tím, že souhlas s ojedinělým přejezdem či průchodem byl dán vždy konkrétním subjektům. Stejně závěry dovodil žalovaný k pozemkům, které do roku 2009 vlastnil pan M. Žalovaný v souvislosti se souhlasem vlastníků pozemků odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008 ve věci sp.zn. II. ÚS 268/06.

[9] Zároveň žalovaný shledal nutnou komunikační potřebu pouze v případě příjezdu k nemovitostem paní K. a proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí, a potvrdil vymezení komunikace, jak ho provedl prvostupňový správní orgán.

[10] Na vyjádření žalovaného reagovala žalobkyně replikou doručenou soudu dne 2.7.2012, ve které uvedla, že se žalovaný chybně zabývá souhlasu současných vlastníků pozemků, když se měl zabývat otázkou souhlasu v době vzniku komunikace s tím, že v řízení navrhovatelé předložili důkazy nejméně o konkludentním souhlasu dřívějších vlastníků pozemků. Zároveň žalobkyně nepovažuje nesouhlas pana M. projeveným v kupní smlouvě za zjevný důkaz aktivního zákazu vylučujícího možnost vzniku komunikace. Zároveň žalobkyně

namítla, že se správní orgány vůbec nezabývaly zhodnocením alternativních komunikací a doplnění žalovaného považuje žalobkyně za nedostatečné. Žalobkyně dále poukázala na historické využívání přístupu do obce Dolní Lhota a napojení samoty na tuto obec. Žalobkyně taktéž odkázala na historické zdroje informací o existenci komunikace.

[11] Dne 25.7.2012 doručila soudu svoje vyjádření osoba zúčastněná na řízení, a to J. D., který uvedl, že díky napadenému rozhodnutí prakticky neexistuje přístup a příjezd k jeho domu po veřejně přístupné komunikaci. Zároveň poukázal na komplikovaný přístup k autobusu i příjezd k nemovitosti.

[12] Podáním ze dne 31.7.2012, doplněným podáním ze dne 10.8.2012, se k věci vyjádřila i osoba zúčastněná na řízení – paní M. K., která odkázala na svá vyjádření před správními orgány obou stupňů. V doplnění vyjádření uvedla, že pozemky, které v současnosti vlastní, koupila se záměrem vybudovat farmu pro chov hospodářských zvířat a účelová komunikace by její pozemky rozdělila a fakticky by byl zmařen její podnikatelský záměr. Zároveň uvedla, že užívání komunikace by zničilo podzemní drenáže a provedeného odvodnění pozemku a hrozilo by zaplavení pozemků a rodinného domu a mohlo by dojít ke znehodnocení pramenů pitné vody. Zároveň uvedla, že navrhovaná komunikace by procházela 1,5 m od jejího rodinného domu. Ve vyjádření dále uvedla, že komunikace není v terénu vůbec znatelná a nebyly naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Následně paní K. konstatovala, že jako vlastník nemovitosti nikdy nedala souhlas s užíváním pozemků ani výslovně ani konkludentně a navíc tvrzená komunikace nepředstavuje pro žalobkyni nezbytnou komunikační potřebu.

[13] Žalobkyně reagovala na vyjádření osoby zúčastněné na řízení, paní K., podáním doručeným soudu dne 29.10.2012, ve kterém se vyjádřila k okolnostem nesouhlasu předchozího majitele pozemků paní K., pana M., a závěrem po časové genezi uvedla, že pan M. s užíváním pozemků souhlasil, resp. byl s ním srozuměn.

## V. Posouzení věci krajským soudem

[14] Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s.r.s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, že napadené rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno v souladu se zákonem. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s.r.s. poté, kdy účastníci řízení s tímto postupem vyslovili souhlas.

[15] Při hodnocení věci vyšel soud při respektování vlastnictví jako jednoho z ústavně zaručených práv z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99, ve kterém tento uvedl, že „[24] Z 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 ustanovení § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií. Nicméně o tom, zda v daném případě došlo k naplnění těchto kritérií, se fakticky spor nevede a bez dalšího-tj. jen na základě nesporných zjištěných

skutečností (viz bod 7 odůvodnění tohoto rozsudku)-by bylo možné konstatovat, že se v daném případě o účelovou komunikaci jedná. Tento závěr však není možné akceptovat z důvodů dále vyložených.

[25] 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. Tak např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento 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 (viz též rozhodnutí publikovaná zde: Boh. A 9162/31, Boh A 10130/32, Boh A 11955/35).

[26] Na tuto starší judikaturu lze i v současnosti dobře navázat, neboť se řeší stále stejný problém, totiž proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu. Ten spočívá v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se 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 teorii 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. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 303-304). 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.

[27] Na základě uvedené judikatury, která je východiskem i pro současnou rozhodovací činnost soudů (za všechny např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64) lze obecně vymezit následující základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas.

[28] K tomu nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005). V obecné rovině se k tomuto závěru, který jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno, přiklonil i Ústavní soud v nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě nicméně bude, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). Rovněž je nutné rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz naposled uvedený náleze Ústavního soudu, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

[29] V prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou

*komunikační potřebu -vlastník fakticky věnoval tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém 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 v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny, za použití ústavně konformního výkladu.*

*[30] K omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Bude se přitom jednat o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna buď jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení. Zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá s poskytnutím náhrady za omezení vlastnického práva v důsledku zřízení veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. V takovém případě je možné vlastnické právo bez dalšího omezit výhradně se souhlasem vlastníka nemovitosti, na které se komunikace nachází (viz k tomu rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, č. j. 22 Cdo 1911/2000, a ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005, a především nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Bez souhlasu vlastníka lze existenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace deklarovat pouze za současné přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. V takovém případě je tedy nutné poskytnout vlastníkovi náhradu za nucené omezení vlastnického práva.*

*[31] K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na rozdíl v omezení vlastnického práva podle ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny, které vlastníkům zakazuje zneužívat vlastnictví na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Ve srovnání s omezením vlastnického práva podle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, omezení vlastnického práva ve prospěch chráněných obecných zájmů nevyžaduje poskytnutí náhrady. Pod těmito zájmy si lze představit např. zájem na obecném užívání lesa (§ 19 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon); mnohdy ale bude velmi problematické rozlišit, zda je vlastnické právo omezováno ve prospěch chráněného obecného zájmu (bez náhrady) či ve prospěch zájmu veřejného (s náhradou za omezení), typicky v případech omezení vlastnického práva ve prospěch zájmu na ochraně životního prostředí. Rozlišovací kritéria právní úprava nestanoví, je ale zřejmé, že jednoznačným vodítkem nemůže být skutečnost, zda zákonná úprava výslovně stanoví za omezení vlastnického práva náhradu či nikoliv. Jedním z vodítek nicméně může být intenzita, s jakou je konkrétní zájem ze strany společnosti jako celku chráněn, resp. intenzita potřeby takové ochrany. V případě omezení vlastnického práva existencí a obecným užíváním účelové pozemní komunikace Nejvyšší správní soud takto intenzivní zájem neshledává; jedná se tedy o omezení ve prospěch zájmu veřejného.*

*[32] 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. Tento zájem spočívá právě 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.*

*[33] Je proto možné dospět k obecnému závěru, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je-vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace-vyžadován souhlas vlastníků a nezbytná komunikační potřeba (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128); v takovém případě je možné přistoupit ke zřízení účelové pozemní komunikace bez toho, aby bylo nutné poskytnout vlastníkově náhradu za omezení jeho vlastnického práva. Pokud však souhlas vlastníka se zřízením veřejně přístupné účelové pozemní komunikace dán není, případně jsou-li o vydání tohoto souhlasu důvodné pochybnosti, je možné deklarovat existenci takové komunikace-jsou-li naplněny její zákonem stanovené znaky a je-li dostatečným způsobem zjištěna nezbytná komunikační potřeba-pouze v případě, že je vlastníkově za takové omezení vlastnického práva poskytnuta odpovídající náhrada (čl. 11 odst. 4 Listiny).“*

[16] Při vědomí si uvedeného rozhodnutí posoudil soud žalobní námitky následovně.

[17] Soud přisvědčil žalobkyni v případě námítky posouzení patrnosti cesty. Soud neshledal správným postup, kdy žalovaný hodnotí stálost a patrnost cesty v terénu podle skutkového stavu v době rozhodování. Jestliže žalobkyně tvrdí, že byla předmětná sporná cesta přehrazena a bylo zamezeno jejímu užívání, lze logicky předpokládat, že v případě cesty na obhospodařovaných a zemědělsky využívaných pozemcích dojde k zániku patrnosti v terénu již pouze během času. V případě, že by soud aproboval postup, kdy by byla patrnost cesty hodnocena ke dni místního šetření, ztratila by *ad absurdum* účelová komunikace svůj charakter stálosti a patrnosti v terénu, pokud by těsně před místním šetřením byl pozemek přeorán.

[18] Podle ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Jestliže je úkolem žalovaného deklarovat existenci účelové pozemní komunikace, je k tomu třeba, aby se žalovaný, resp. správní orgán zabýval stálostí a patrností komunikace v terénu v době, kdy bylo zabráněno jejímu užívání, a ne po uplynutí řady let. Nicméně tuto skutečnost nepovažuje soud za dostačující k vyslovení závěru o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

[19] Za zásadní považuje soud v souzené věci hodnocení dvou skutečností, a to jednak souhlasu vlastníků pozemků a jednak hodnocení nutné komunikační potřeby. V obou případech správní orgán stejně jako soud musí vycházet ze skutkových zjištění, která jsou obsahem správního spisu.

[20] V případě souhlasu vlastníků je jak z žalobou napadeného rozhodnutí, tak ze žaloby i z obsahu správního spisu zřejmé, že účelová komunikace umožňující pohyb motorovými vozidly měla vzniknout v období, kdy na rozhodnutím dotčených pozemcích hospodařilo JZD Olšava před rokem 1989. Jestliže cesta pro používání motorovými vozidly vznikla v době, kdy nebyly pozemky v dispozici jejich vlastníků, nelze dovozovat jejich souhlas (ani konkludentní) se zřízením cesty (obdobně srov. např. rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 24.8.2010, č.j. 59A 21/2010-93). Zároveň, jestliže JZD Olšava tolerovalo, resp. přímo umožňovalo vlastníkův rodinných domů využívat

vzniklou komunikaci (předání klíčů od závory, viz. zápis ze dne 22.6.1982 o řešení stížnosti), nelze považovat vlastníky pozemků, kterým byly pozemky po užívání jednotným zemědělským družstvem po roce 1989 navraceny, za právní nástupce jednotného zemědělského družstva a nelze je považovat za zavázané jednáním jednotného zemědělského družstva, neboť v tomto případě nešlo o převod majetku mezi subjekty soukromého práva, nýbrž o napravení majetkoprávních vztahů v souvislosti se změnou politického režimu (obdobně jako v rámci restitucí, které byly předmětem rozhodování jak Ústavního soudu – náleze ve věci sp.zn. II.ÚS 268/06, tak Nejvyššího správního soudu – např. rozsudek ze dne 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010-204).

[21] Existenci souhlasu, resp. kvalifikovaného nesouhlasu, vlastníků je tedy třeba posuzovat od chvíle, kdy skuteční vlastníci dotčených pozemků mohli relevantně projevit svoji vůli a rozhodovat o svém majetku. V této souvislosti považuje soud za zásadní vyjádření pana P. K. ze dne 23.11.2009, který uvedl, že: *„Vzhledem k obnovení zemědělské činnosti a dalšího využití na pozemcích par. č. 768/2 a 768/1 v obci a k.ú. Pozlovice, jako spoluvlastník, nesouhlasím s tím, aby přes tyto pozemky byl umožněn průchod pro pěší ani průjezd vozidly. V posledních letech na pozemcích nebylo hospodařeno a průchod nám nevadil. Za pár let došlo takřka k znehodnocení pozemku a jeho deformaci terénu.“* (důraz doplněn soudem). Z uvedeného vyjádření je patrné, že jakkoliv jiná prohlášení vlastníků toto nepotvrzují, že v době, kdy na pozemcích nebylo hospodařeno, byl průchod vlastníky tolerován a ke změně stanoviska došlo až v souvislosti s hospodářským využitím pozemků. Zároveň s výjimkou případu pana J. M. ze dne 10.10.2007 není ve správním spise zdokumentován jiný výslovný případ bránění se využívání dotčených pozemků jako cesty a i z tohoto dokumentu vyplývá, že dotčené pozemky byly žalobkyní využívány.

[22] Souhlas vlastníka pozemku s jeho využitím jako účelové komunikace nemusí být výslovný, postačuje, pokud vlastník pozemku souhlasí s jeho využitím konkludentně. Obdobně lze citovat např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2012, č.j. 1 As 32/2012-42 „[28] 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 pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (náleze 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 NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).“ V souzené věci je tedy nutné, aby žalovaný zodpověděl otázku, zda v období od navrácení pozemků zpět do užívání jejich vlastníky do doby prvotního výslovně prokázaného zákazu v roce 2007 tito vlastníci aktivně jednali proti využívání komunikace. Pokud ano, musí být tyto skutečnosti doloženy tak, aby byly součástí správního spisu. Nepostačuje, pokud je nesouhlas s využíváním pozemků dokladován a odvozován od skutečností, které stály na

počátku sporu o to, zda je na dotčených pozemcích účelová komunikace (vybudování oplocení či hospodářské využívání pozemku).

[23] V případě, že nebude zjištěn souhlas majitelů pozemků, pak je nutné se o to naléhavěji zabývat nutnou komunikační potřebou jako znakem veřejně přístupné účelové komunikace. V tomto bodě soud shledal nejzásadnější nedostatky jak napadeného rozhodnutí tak skutkových zjištění správního orgánu. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že žalobkyně namítala již od počátku řízení, že alternativní komunikační spojení přes Pozlovice nenaplnuje nutnou komunikační potřebu, a to s ohledem na kvalitu tohoto spojení. Přestože ve správním spise není vůbec zdokumentován stav této cesty, je tato cesta v rámci protokolu o místním šetření ze dne 16.3.2011, které proběhlo na jiných pozemcích, označena jako komunikační alternativa, kvalitativně vyšší úrovně. Soud zdůrazňuje ze shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99 bod „[32] *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. Tento zájem spočívá právě 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.*“

[24] Pokud má soud dospět k závěru, že neexistuje v případě tvrzené účelové komunikace nezbytná komunikační potřeba, pak musí být toto zcela zřejmé z žalobou napadeného rozhodnutí a závěry vyjádřené v tomto rozhodnutí musí mít oporu ve správním spise tak, aby soud mohl přistoupit k přezkumu napadeného rozhodnutí. Závěr o komunikační alternativě tvrzené účelové komunikace však ve správním spise oporu nemá. Správní spis neobsahuje žádné podklady, které by bylo možno považovat za podklady k analýze jednotlivých komunikačních možností v daném území, přičemž je nutno zohledňovat veškeré zájmy osob, k jejich potřebě má tvrzená komunikace sloužit, tedy ne jen doprava do zaměstnání, do školy, uspokojování potřeb, ale i např. dostupnost složek integrovaného záchranného systému. Takovéto podklady ve správním spise chybí, stejně tak analýza komunikačních možností promítnutá do obsahu žalobou napadeného rozhodnutí. Holé konstatování v rámci protokolu o místním šetření ze dne 16.3.2011 a stručnost vypořádání nutné komunikační potřeby ve vztahu k alternativní komunikaci, které na různých místech napadeného rozhodnutí žalovaný několikrát opakuje, neumožňuje soudu přezkoumat, zda žalovaným tvrzená alternativa je skutečně takové kvality, aby tvrzená účelová komunikace, která je předmětem tohoto sporu, nebyla jediným naplněním nutné komunikační potřeby žalobkyně.

## VII. Shrnutí a náklady řízení

[25] S ohledem na vyslovené závěry dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného nemá oporu ve správním spise a zároveň nebyl správními orgány dostatečně zjištěn skutkový stav. V dalším řízení bude na žalovaném, aby se ve světle shora uvedených závěrů zdejšího soudu opětovně zabýval důkazy, které byly žalobkyní navrženy v rámci doplnění odvolání.

[26] Ze shora uvedených důvodů nezbylo soudu, než napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, a to i bez nařízení jednání podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s. a věc mu vrátit k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem tohoto soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

[27] Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 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. V řízení úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proto jí soud přiznal právo na náhradu nákladů za zaplacený soudní poplatek 3.000,- Kč. Náhradu jiných nákladů žalobkyně nežádala.

[28] Výrok o nákladech řízení osob zúčastněných na řízení má oporu v ust. § 60 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.), podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Jelikož osobám zúčastněným na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti se kterou by jim mohly případné náklady řízení vzniknout, soudu nezbylo, než rozhodnout tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů na řízení.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozhodnutí 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.

Krajský soud v Brně dne 19. prosince 2012

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.  
předsedkyně senátu