



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, v právní věci žalobců **Ing. J. Š. a RNDr. P. Š.**, zastoupených JUDr. Evženem Rašovským, advokátem se sídlem Brno, Špitálka 23b, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, odbor dopravy**, se sídlem Brno, Kounicova 67, za účasti osob zúčastněných na řízení: **a) MUDr. M. Ř.**, zastoupená JUDr. Ondřejem Doležalem, advokátem se sídlem Brno, Křížová 15, **b) Ing. M. H., Ph.D.**, zastoupená JUDr. Lenkou Řehulovou, advokátkou se sídlem Brno, Jakubská 1, **c) V. P., d) Ing. V. P.**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy ze dne 19.1.2012, sp.zn. 5400/OD/MMB/469460/2011/-Ro-/29/, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 19.176,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobců JUDr. Evžena Rašovského, advokáta se sídlem Brno, Špitálka 23b.
- 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 4.4.2012 se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného sp.zn. 5400/OD/MMB/469460/2011/-Ro-/29, ze dne 19.1.2012. Žalovaný svým rozhodnutím změnil výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, Úřadu městské části Brno-Bystrc, ze dne 9.11.2011, č.j. 11-14144/ZP, sp.zn. OŽPD/D/1528-11, tak, že „1. Část pozemků parcelních čísel 2193 a 2185/2, oba k. ú. Bystrc, slouží jako účelová komunikace v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). 2. Pozemky parcelních čísel 2194, 2185/1, 2184, 2182, 2178, 2175, 2271, 2177 a 2180, vše k. ú. Bystrc, neslouží jako účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.“ Zároveň žalobci napadli i prvostupňové rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Bystrc.

II. Obsah žaloby

[2] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného z následujících důvodů. Žalobci uvedli, že se obracejí na správní orgány již od roku 2008, tedy od doby, kdy majitel pozemku parc. č. 2182 umístil na tvrzenou účelovou komunikaci – pěšinu, pevnou překážku. Následně žalobci shrnuli jednání s místně příslušnými správními orgány a správní řízení, která předcházela souzené věci a výsledky správního řízení v souzené věci. Ve vztahu k samotným napadeným rozhodnutím žalobci uvedli, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, nesprávně posoudily ta skutková zjištění, ze kterých vycházely a výsledkem tak je rozhodnutí, které je vadné, vnitřně rozporné, a které nemá oporu ani v provedených důkazech ani v obsahu správního spisu.

[3] Dle žalobců existovala pěšina na pozemku parc. č. 2182 od 50. let dvacátého století, avšak správní orgány k výpovědím, které toto potvrzovaly a které jsou součástí správního spisu nepřihlédly a ani se s nimi v rozhodnutích nevypořádaly. Nenaplnění znaku patrnosti pěšiny v terénu je důsledek nemožnosti používání pěšiny během posledních čtyřech let v důsledku činnosti stávajícího a předchozího majitele dotčeného pozemku. V době zahájení předcházejících správních řízení byla cesta v terénu patrna po celé její délce.

[4] Ohledně souhlasu majitelů dotčených pozemků žalobci namítli, že jak výpověď ing. M. K.-H., která vlastní dotčený pozemek od roku 2010, ani záznamy v tzv. kartách rekreačních zařízení nejsou relevantní ani dostačující. Správní orgány dle žalobců zjišťovaly souhlas pouze u současné majitelky a předchozího majitele a nezabývaly se tím, zda byl udělen souhlas u předchozích majitelů, kteří pozemek parc. č. 2182 vlastnili před rokem 2008, kdy byla pěšina přístupná neomezenému počtu osob, neboť takový souhlas by vázal i následné majitele pozemku. Majitel dotčeného pozemku, předcházející současnému vlastníku a jeho právnímu předchůdci, k němu neměl jiný přístup než touto pěšinou, zatímco současná majitelka i její právní předchůdce měli zajištěný přístup skrze jiné pozemky. Záznamy na kartách rekreačních zařízení, tedy oplocení pozemků po obvodu, neodpovídají jiným, v řízení předloženým důkazním prostředkům, např. svědeckým výpovědím nebo mapě pro orientační běže z roku 1996.

[5] Nedostatečná skutková zjištění a jejich nesprávné hodnocení spatřovali žalobci i při hodnocení znaku nutné komunikační potřeby. Žalovaný se v tomto bodě spokojil s konstatováním alternativního přístupu pro většinu vlastníků, nikoliv pro každého z nich, když v řízení někteří vlastníci uvedli, že od umístění překážky na pozemek 2182 na svůj pozemek nechodí nebo na něj chodit nemohou. Zmíněné alternativní trasy nejsou majetkem veřejnoprávní korporace a jedná se o průchody soukromými pozemky. Žádná z alternativních

cest nezajišťuje pro všechny majitele zahrádek spojení k potoku Vrbovec, od kterého je odebírána voda pro pozemky. Dopravní účel pěšiny správní orgány nijak nezpochybnil.

[6] Závěrem žalobci namítli nesprávnou interpretaci ustanovení § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) ohledně hodnocení umístění pletiva a zahradního odpadu na předmětnou pěšinu jako umístění pevné překážky ve smyslu citovaného ustanovení.

III. Vyjádření žalovaného

[7] Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 5.6.2012, odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a uvedl, že žalobci vycházejí ve své žalobě ze zprávy o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 28.2.2012, s jehož závěry žalovaný nesouhlasí. K tomu žalovaný uvedl, že deklarace existence komunikace se domáhají pouze žalobci, kteří argumentují i potřebou ostatních majitelů, kteří se deklarace existence nedožadují. Existenci průchodu v minulosti žalovaný nezpochybňuje, v současnosti však tento průchod nepředstavuje nezbytnou komunikační potřebu pro nikoho jiného než pro žalobce a i žalobci mohou mít přístup ke svému pozemku směrem od potoka Vrbovec. Komunikační potřeba tak není dle žalovaného prokázána ani pro žalobce, natož pro veřejnost. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by se s problematikou dostatečně nevypořádal, neboť se k řešení věci dostal ve stavu, který neumožňoval žalovanému ani prvostupňovému správnímu orgánu spornou, v minulosti existující cestu obnovit ani deklarovat. Zároveň žalovaný uvedl, že dlouhodobě vychází z jiného právního výkladu pojmu „pevná překážka“ dle zákona o pozemních komunikacích, když dle žalovaného se o pevné překážky může jednat pouze na vozovce, dopravním ostrůvku či krajnici pozemní komunikace.

[8] Žalovaný uzavřel, že správní úřady nemají v tomto případě právní možnost obnovit dříve existující cestu za situace, kdy tato fyzicky neexistuje, není nezbytnou komunikační potřebou a majitel jednoho z pozemků, po němž cesta údajně vedla, s využitím svého pozemku jako cesty nesouhlasí.

IV. Replika žalobce

[9] Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, doručenou soudu dne 27.6.2012, ve které setrval na žalobě a na všech svých argumentech. K jednotlivým částem vyjádření žalovaného uvedl, že nelze dovozovat oprávněnost podané žaloby ze skutečnosti, že se k žalobě nepřidali další majitelé pozemků v dané lokalitě, a že žalobci mají právo hájit svá veřejná subjektivní práva. Ve věci nezbytné komunikační potřeby odkázal na judikaturu, dle které je znak nezbytné komunikační potřeby naplněn, i pokud by komunikace představovala tuto potřebu být i pro jediného majitele pozemku. Dle žalobců nepostačuje naplnění jakéhosi kvantitativního prvku. Nedostatečnost hodnocení nezbytné komunikační potřeby je patrná i ze samotného rozhodnutí, kde žalovaný cituje i výpovědi majitelů pozemků, kteří bez předmětné komunikace nemají přístup na svůj pozemek. Závěr žalovaného, že cesta vyšla z užívání nemá oporu ve skutkových zjištěních a žalovaný zaměňuje ve svém rozhodnutí příčinu a důsledek. Žalovaným doporučený přístup žalobců k pozemku představuje neúměrně dlouhý, špatně schůdný, pěší přístup, neumožňující příjezd vozem a nezajišťující přístup ke zdroji vody a vedoucí přes cizí pozemky bez vydání jakéhokoliv správního rozhodnutí. Konstatování žalovaného o nemožnosti jiného postupu ve věci považoval žalobce za absurdní.

[10] Ohledně umístění pevné překážky poukázali žalobci na to, že původní odvolací řízení bylo zastaveno s tím, že osoba, proti které bylo vedeno, již není majitelem pozemku. Zároveň žalobci odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ans 2/2007-128.

V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[11] Paní Ing. H. uvedla, že s napadeným rozhodnutím souhlasí a zřízení průchodu přes její pozemek by bylo výrazným zásahem do jejího vlastnického práva. Ve svém následném vyjádření se ohradila proti skutečnosti, že by její manžel byl označován jako stavebník oplocení na pozemku parc. č. 2182, před rokem 2008 byl přístup na její pozemek zajištěn přes pozemek parc. č. 2169, za absurdní označila zbudování dvojího oplocení, když by došlo ke znehodnocení pozemku i ve vztahu k ručně zbudované studni. Zároveň poukázala na možnost žalobců využít přístupu k jejich pozemku osobním vozidlem od jezdeckého klubu Eliot. Dále rozporovala patrnost pěšiny v terénu a upozornila i na oplocení v horní části pozemku parc. č. 2184. Zároveň uvedla, že sami žalobci uvedli, že využívali do června 2010 přístup od potoka Vrbovec. Pan V. P. uvedl, že v roce 2011, kdy se stal vlastníkem pozemku parc. č. 2177, vedla pěšina v uzavřeném prostoru, nebyla veřejně přístupná a vedla k pozemkům parc. č. 2178 a 2180. Se zrušením rozhodnutí nesouhlasil s tím, že by bylo omezováno jeho vlastnické právo v situaci, kdy Statutární město Brno vlastní v dané lokalitě pozemek parc.č. 2157/1, který může zpřístupnit veřejnosti. Zároveň poukázal na to, že nikdy nebyl odepřen přístup na pěšinu vlastníkům pozemku parc. č. 2178 a 2180 a zároveň uvedl, že v případě zrušení rozhodnutí by mu vznikly náklady spojené s touto komunikací. Pan Ing. V. P. uvedl, že koncem roku 2008 vedla na pozemku 2271 pěšina ukončená na hranici pozemku parc. č. 2182, která nebyla určena pro veřejnost. Později pozemek oplotil, umístil na něj branku a klíče předal dotčeným vlastníkům pozemků. Se zrušením rozhodnutí nesouhlasil ze stejných důvodů jako pan V. P. Paní MUDr. M. Ř. se ztotožnila s tvrzeními a argumentací žalobců. Předmětná pěšina je dle jejího vyjádření hlavní přístupovou cestou k jejímu pozemku a řešení přístupu pomocí věcného břemene považuje za rozporný se základními zásadami správního práva.

VI. Posouzení věci krajským soudem

[12] Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s.ř.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.ř.s. poté, kdy účastníci řízení s tímto postupem vyslovili souhlas.

[13] Podle ustanovení § 2 odst. 1 je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

[14] Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace 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.

[15] Již např. v rozhodnutí ze dne 27.10.2004, č.j. 5 As 20/2003-64, a následně v řadě dalších Nejvyšší správní soud dovodil, nad rámec shora uvedených znaků účelové

pozemní komunikace uvedených v ustanovení § 2 odst. 1 a 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, že „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.* (Boh A 10017/32).“

[16] Na uvedený právní názor navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99, ve kterém 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 teorií definovaný jako užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů (cit. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 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 nálezu 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 nálezn 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 být 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 nálezn 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 vlastníkovu 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 újmou 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).“

[17] Ze shora uvedeného je patrné, že judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu rozšířila zákonné znaky veřejné účelové komunikace nad rámec ustanovení § 2 odst. 1 a 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, resp. stanovila další podmínky, které musí příslušný správní úřad zkoumat v řízení, v němž má být existence veřejné účelové komunikace deklarována. V souzené věci žalovaný na str. 3 rozhodnutí v souladu se shora uvedeným vymezil body, v jejichž rozsahu bude zkoumat, zda účelová pozemní komunikace existuje. Konkrétně uvedl zákonné podmínky a dále souhlas vlastníka, stálost a patrnost cesty v terénu a nutnou komunikační potřebu. Následně v rozhodnutí shrnul vyjádření vlastníků jednotlivých pozemků, elektronická vyjádření několika občanů a konstatoval existenci tzv. karet rekreačních zařízení a objektů. Na základě takto shrnutých skutečností žalovaný dospěl k závěru, že cesta přes dotčené pozemky v minulosti nepochybně existovala, avšak v současné době není cesta v terénu patrná a není tak naplněn jeden z judikatorních znaků komunikace. Dále dospěl k závěru, že vlastník pozemku 2182 ani jeho právní předchůdce a ani vlastník pozemku 2271 nedali souhlas s užíváním jejich pozemků. Ve vztahu k souhlasu s užíváním pozemků dále dovodil na základě uvedených karet, že s ohledem na záznamy o oplocení pozemků nelze předpokládat, že přes pozemky mohla vést řádná a všemi majiteli pozemků tolerovaná cesta jako průchod pro veřejnost. Ve vztahu k nezbytné komunikační potřebě žalovaný dospěl k závěru, že pěšina sloužila především pro majitele přilehlých zahrádek a chat a užívaly ji i zřejmě další osoby. Nicméně „V průběhu času někteří z majitelů získali jinou možnost příchodu ke svým nemovitostem – většinou na základě dohod se sousedy. Pěšina tedy pro ně není nezbytnou komunikační potřebou.“

[18] Rozhodnutí žalovaného je ve svých závěrech zásadně nedostatečné. Na prvním místě trpí vnitřní rozporností, když na jedné straně žalovaný konstatuje, že považuje za

nepochybné, že v minulosti existovala cesta přes dotčené pozemky a na druhé straně uzavírá, že nelze předpokládat, že přes pozemky mohla vést řádná a všemi majiteli pozemků tolerovaná cesta jako průchod pro veřejnost. Buď tedy v minulosti cesta přes pozemky existovala a jestliže byla využívána, tak jí nebylo bráněno ze strany vlastníků pozemků, nebo neexistovala, ale pak musí být takový závěr žalovaného opřen o dostatečná skutková zjištění mající oporu ve správním spise.

[19] Další zásadní nedostatek rozhodnutí soud spatřuje ve skutečnosti, že žalovaný hodnotí stálost a patrnost cesty v terénu podle skutkového stavu v době rozhodování, resp. ke dni provedení místního šetření prvostupňovým správním orgánem, tedy hodnotí stav v roce 2011. Tento přístup nelze považovat za správný. Jestliže žalobci tvrdí, že byla předmětná sporná cesta přehrazena a bylo zamezeno jejímu užívání a o sjednání nápravy ve věci se snaží již od roku 2008 lze logicky předpokládat, že v případě pěšiny na obhospodařovaných pozemcích dojde k zániku patrnosti v terénu již pouze během času. V logice žalovaného by *ad absurdum* ztratila účelová veřejná komunikace svůj charakter stálosti a patrnosti v terénu, pokud by těsně před místním šetřením byl pozemek přeorán. Úkolem žalovaného bylo deklarovat existenci účelové pozemní komunikace a k tomu je 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.

[20] 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. V případě hodnocení stálosti a patrnosti tvrzené komunikace v terénu shledal soud rozhodnutí žalovaného vadným a skutkový stav, který vzal žalovaný za prokázaný při prokazování naplnění tohoto znaku účelové pozemní komunikace za nedostatečně zjištěný.

[21] Obdobně postupoval žalovaný i při řešení otázky souhlasu s užíváním pozemků, když vychází ze stanoviska majitelů pozemků, kteří vlastní pozemky v současnosti nebo je vlastnili v období 2008-2010, tedy v době, kdy dle žalobců bylo zahájeno bránění v užívání cesty. Nejvyšší správní soud však konstantně judikuje, že v případě, že dochází k převodu pozemku mezi subjekty soukromého práva, je následující vlastník pozemku vázán souhlasem (i konkludentním) předchozího vlastníka s existencí účelové pozemní komunikace (srov. např. shora citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99: „*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).*“). Žalovaný tedy měl zkoumat nikoliv pouze stanovisko současných vlastníků, resp. vlastníků pozemky z doby porušování možnosti užívání tvrzené účelové pozemní komunikace, ale měl zkoumat i to, zda tito vlastníci nebyli již vázáni souhlasem předchozích vlastníků pozemků. Opětovně tedy nezjistil s ohledem na shora uvedené ustanovení § 3 správního řádu dostatečně skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, když sám konstatuje existenci cesty mezi zahrádkami a ve správním spise je založena řada důkazních prostředků tuto existenci potvrzujících.

[22] Konečně v bodě nezbytné komunikační potřeby žalovaný vychází ze závěru, že pro některé z majitelů není pěšina, tvrzená komunikace, nezbytnou komunikační potřebou. Tento závěr je ale zcela nedostačující. Nelze přistoupit na selektivní hodnocení žalovaného, který konstatuje, že pro některé majitele nepředstavuje tvrzená komunikace nezbytnou komunikační potřebu, neboť *a contrario* pro všechny ostatní (neuvedené některé) pak patrně tvrzená komunikace naplňuje nezbytnou komunikační potřebu. Nadto je třeba odkázat na

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.6.2008, č.j. 6 As 80/2006-105, dle kterého „*Jak vyplývá z definice účelových komunikací, jejich primárním účelem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem tam, kde neexistuje jiná alternativa přístupu („slouží pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi“)* a kde tento přístup zjevně není „*upraven*“ soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem). Pouze v takto úzkém rozsahu „*potřeb vlastníků nemovitostí*“, kteří nemají jiný alternativní přístup ke svým nemovitostem, je totiž možné spatřovat prosazení veřejného zájmu. Jinak řečeno, existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by tudíž neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes pozemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, který je případně upravitelný soukromoprávními instituty, nikoli však institutem veřejného práva.“ Zároveň se soud neztotožňuje s postojem žalovaného, který vychází ze skutečnosti, že nezbytná komunikační potřeba neexistuje v případě, že si v důsledku znemožnění využívání dříve existující komunikace vlastníci dotčených pozemků zajistí přístup jiným způsobem (který by však nemuseli zajišťovat v případě, že by existovala a nebyla uzavřena tvrzená komunikace). V takovém případě by totiž soud aproboval fakt, že z porušení práva mohou vzniknout následky v souladu s právem. Žalovaný měl totiž zjistit, zda komunikace vůbec existovala a případně zda uspokojovala nezbytnou komunikační potřebu vlastníků pozemků v době, než byla zahrazena. Zároveň soud musí konstatovat, že žalovaný zcela pominul odvolací námitku žalobců, že tvrzená komunikace představuje pro žalobce nezbytnou komunikační potřebu. Již tato samotná skutečnost by byla podstatnou vadou rozhodnutí žalovaného a mohla sama o sobě vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.

[23] Podle ustanovení § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Nebylo tedy na správním orgánu, aby, jak uvádí ve svém vyjádření, obnovil spornou v minulosti existující cestu. Bylo na něm, aby deklaroval, zda tato komunikace existuje, resp. existovala, a pokud by dospěl k závěru, že existovala, ale její existence byla narušena činností některých vlastníků pozemků, tak deklarovat její existenci i do budoucna, neboť nikdo nemůže mít prospěch z porušování práv ostatních.

[24] V této souvislosti se soud zcela shoduje se závěry Veřejného ochránce práv projevené ve zprávě Veřejného ochránce práv ze dne 28.2.2012, sp. zn. 4368/2011/VOP/MBČ, dle kterých se srozumitelné odůvodnění rozhodnutí žalovaného musí vyrovnat s otázkou, zda vedla před rokem 2008 cesta napříč zahrádkami, zda byli s existencí této cesty srozuměni tehdejší majitelé zahrádek, zda plnila tato pěšina úlohu nutné komunikační spojnice a vyrovnat se s patrností cesty v terénu.

[25] Pouze nad rámec shora uvedeného se soud považuje za nutné vypořádat s částí procesní obrany žalovaného, která se týkala způsobu uplatnění ochrany veřejných subjektivních práv žalobců. Soud nesouhlasí s hodnocením žalovaného, ze kterého vyplývá, že by se snad měli žalobci domáhat ochrany cizích práv, resp. že argumentují potřebami jiných osob. Soud obsah žaloby takto nehodnotil, naopak má za to, že žalobci hájí pouze a jediné svá veřejná subjektivní práva, spočívající v deklarování účelové pozemní komunikace pro zajištění přístupu k jejich majetku, a i proto jim nelze klást za vinu, že snad pouze oni namítají, že tvrzená cesta pro ně představuje nezbytnou komunikační potřebu. Skutečnost, že se jiní vlastníci pozemků k žalobě nepřipojili nebo svá práva nehájili nebo se domnívají, že jim takové právo nesvědčí, nemůže být důvodem hodnocení skutečností v neprospěch žalobců. Takový přístup by hraničil s odmítáním spravedlnosti. Ve vztahu k ostatním vlastníkům pozemků žalobci v žalobě toliko hodnotí obsah správního spisu a skutečnosti

zjištěné v rámci správního řízení. Jistě jim nelze klást k tíži, pokud v případě účelové komunikace argumentují širšími souvislostmi, se kterými se měl v první řadě vyrovnat sám žalovaný, který však své rozhodnutí opřel pouze o některá zjištění a ostatní pominul, jak soud uvedl již výše.

VII. Shrnutí a náklady řízení

[26] S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

[27] 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.).

[28] 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 úspěšní žalobci mají právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložili, proto jim soud přiznal právo na náhradu nákladů za právní zastoupení dvou žalobců v řízení advokátem, a to za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, podání žaloby, podání repliky) dle ustanovení § 11 vyhl. č. 177/1996 Sb. za použití ustanovení § 12 odst. 4 vyhl. č. 177/1996 Sb. a paušální náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby podle ustanovení § 13 vyhl. č. 177/1996 Sb., tj. 10.980,- Kč, tedy spolu s DPH ve výši 20% a částkou 6.000,- Kč za dva zaplacené soudní poplatky, každý ve výši 3.000,- Kč, celkem částku 19.176,- Kč.

[29] Výrok o nákladech řízení osob zúčastněných na řízení má oporu v ust. § 60 odst. 5 zák. 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 č e n í : 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.

Krajský soud v Brně dne 18. prosince 2012

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu