



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **A. S.**
zastoupený advokátem JUDr. Pavlem Pechancem, Ph.D.
sídlem Masarykova 175, 763 26 Luhačovice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. **V. S.**

2. **L. S.**

oba zastoupeni advokátkou Mgr. Petrou Křenkovou
sídlem Jurkovičova alej 210, 763 26 Luhačovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2018, č. j. KUZZL - 26155/2018, sp. zn. KUSP - 26155/2018/DOP/MH

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 22. 6. 2018, č. j. KUZZL - 26155/2018, sp. zn. KUSP - 26155/2018/DOP/MH, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku **11 228 Kč**, a to k rukám jeho advokáta JUDr. Pavla Pechance, Ph.D., do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Shora označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ze dne 1. 3. 2018, č. j. OD-SH 5/2015-195, jímž Městský úřad Valašské Klobouky coby silniční správní úřad nevyhověl žádosti žalobce o odstranění nepovolených pevných překážek z účelové pozemní komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. X, X, X, X a X, vše v katastrálním území X ([X]; pozn.: všechna níže v textu uváděná parcelní čísla se vztahují k pozemkům nacházejícím se v tomto katastrálním území, soud tedy dále nebude informaci o katastrálním území u jednotlivých parcelních čísel, vyjma nutných citací, uvádět) a podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, nenařídil odstranění těchto pevných překážek spočívajících v pískovišti ve tvaru šestiúhelníku s betonovou obrubou, dřevěném plotu s betonovým základem, túji před bránou, altánu s betonovou podezdívkou, houpačce, keřích, stromech, dřevěném plotu s betonovou podezdívkou, hromadě dřeva a v terénních úpravách, neboť shledal, že na předmětných pozemcích neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobce uvedl, že před podáním návrhu na odstranění nepovolených překážek se jeho právní předchůdce domáhal zřízení práva nezbytné cesty, avšak civilní soud tento žalobní nárok zamítl, neboť dospěl k závěru, že k nemovitosti vede cesta, která je účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Proti rozsudku se právní předchůdce žalobce bránil odvoláním i dovoláním, ale soudy všech stupňů shodně uzavřely, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Opakované konstatování silničního správního úřadu i žalovaného, že se dle jejich názoru jedná o problematiku soukromoprávní, a je tedy nutno se obrátit na příslušný soud s žádostí o zřízení věcného břemene, je tak nejen v rozporu se zákonem, ale také se základy slušnosti a morálního cítění, kdy žalobce a jeho právní předchůdce strávili několik let soudními spory ve snaze věcné břemeno zřídit.
3. Silniční správní úřad nerespektoval závazný právní názor žalovaného. Jeho předchozí rozhodnutí ze dne 16. 5. 2017, č. j. OD-SH 5/2015-152, bylo nadřízeným orgánem zrušeno s odůvodněním, že se důsledně nevypořádal s námitkami odvolatele uvedenými v jeho odvolání, a to se závěry rozsudku civilního soudu, které jsou významné pro posouzení znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním. O existenci tohoto rozsudku se silniční správní úřad ve svém rozhodnutí toliko zmiňuje, aniž by se s jeho závěry (zejm. ve vztahu ke splnění znaku veřejného užívání) vypořádal. I přes výše uvedené žalovaný tento postup nakonec aproboval. Ani z napadeného rozhodnutí žalovaného však není patrné, jak se s těmito závěry správní orgán vypořádaly.
4. Rozhodnutí silničního správního úřadu je nepřezkoumatelné. Není z něj patrné, jaké jsou podklady pro vydání rozhodnutí a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení, jak se správní orgán vypořádal s jednotlivými podklady, a jaké závěry z nich vyplývající vzal za základ svého rozhodnutí. Žalovaný přesto takové odůvodnění aproboval. Rovněž pouze konstatoval, že se městský úřad zabýval všemi námitkami, které ve svém odvolání žalobce uvedl. Nepřezkoumatelnost se pak týká i výroku rozhodnutí silničního správního úřadu „*odstranění nepovolených pevných překážek (...) se nenařizuje*“, neboť je chybný a nelogický. V napadeném rozhodnutí se však žalovaný k této námitce žalobce nevyjadřuje a tuto

nezákonnost již nevidí, byť dříve silničnímu správnímu úřadu chybné znění výroku vytýkal.

5. Posouzení kategorie pozemní komunikace je nesprávné. Pokud silniční správní úřad posuzovanou cestu označuje jako „pozemní komunikaci“ nebo „účelové komunikace“, logickým vyústěním této myšlenky musí být její zařazení do jedné z kategorií. Existují však pouze dva druhy účelových komunikací, a to buď veřejně přístupná, nebo veřejně nepřístupná. Pokud silniční správní úřad tvrdí, že se jedná o pozemní (účelovou) komunikaci, musí se z logiky věci jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci se jedná pouze v případě uzavřených prostorů a objektů. Závěr silničního správního úřadu, že se jedná o účelovou komunikaci veřejně nepřístupnou, je chybný, v rozporu se zákonem a nemá oporu v provedeném dokazování. Z napadeného rozhodnutí je patrné, že tato problematika není jasná ani žalovanému.
6. Dle žalobce byly naplněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to včetně znaku souhlasu s veřejným užíváním. Původní vlastník nikdy aktivně neprotestoval proti vstupu na jeho pozemek, nikdy nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas. Z rozsudku civilního soudu pak vyplývá, že vlastník dal souhlas s užíváním pozemku jako účelové komunikace. Správní orgán nedefinoval, kdo je původním vlastníkem všech dotčených pozemků a pouze všeobecně uzavírá ze svědeckých výpovědí z civilního řízení, že původní vlastník přístupu nebránil. Výpovědi svědků potvrzují existenci cesty, a dále, že v přejezdu nebylo nikdy bráněno, avšak každý svědek datuje tuto možnost do jiného roku. I listinné důkazy v dané právní věci prokazují existenci cesty a možnost jejího užívání, a tyto se datují minimálně do 19. století. Okamžik vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tak leží daleko v minulosti a nelze s jistotou říci, který konkrétní vlastník souhlas s užíváním dal, tato cesta existuje „od nepaměti“. V tomto případě není dále třeba zkoumat, kdo předmětnou cestu užíval a zda se jednalo o veřejnost, neboť se presumuje souhlas s užíváním cesty jako veřejné. Žalobce má za to, že tento znak veřejně přístupné účelové komunikace byl naplněn.
7. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadená rozhodnutí zrušil.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Ve vyjádření k žalobě ze dne 4. 1. 2019 žalovaný uvedl, že zde sice dochází k prolínání soukromého a veřejného práva, civilní rozsudek ovšem není pro správní orgány závazný. V průběhu civilního soudního řízení byly zkoumány i okolnosti přístupu a příjezdu k nemovitosti žalobce po předmětných nemovitostech, avšak otázka existence či neexistence účelové komunikace na výše uvedených pozemcích nebyla předmětem tohoto řízení.
9. Nestačí naplnění jednotlivých pojmových znaků účelové komunikace v kterémkoliv okamžiku, je nutné, aby se všechny naplnily kumulativně v době rozhodování správního orgánu o určení, zda cesta je či není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Pokud by byl souhlas dovozován právě z dob dřívějších, vzhledem k důsledkům, které jsou s tím spojeny, bylo by potřeba bez pochybností prokázat, že v době vzniku účelové komunikace a následně byly všechny definiční znaky splněny. Jestliže by sporná komunikace znak nutné komunikační potřeby nebo jiný znak v určitých časových obdobích nesplňovala, *ex lege* by zanikla. Není vyloučeno, že by následně mohla vzniknout znovu, v takovém

případě by souhlas vlastníků předmětných pozemků bylo nutné posuzovat právě k tomuto okamžiku. Zánikem komunikace by zanikl i souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním této komunikace, neboť ten je svázán s předmětem uděleného souhlasu, tj. s konkrétní účelovou komunikací. Navíc, právní předchůdci žalobce užívali k přístupu ke své nemovitosti i jiné komunikační alternativy a cestu po předmětných pozemcích nikdo nepoužíval, což žalobce nerozporoval. Také je potřeba vzít v úvahu, že přístup a příjezd k sousedním stavbám umožňuje alternativní přístup ze strany silnice. Komunikace na předmětných pozemcích slouží z nutné komunikační potřeby pouze jediné nemovitosti, a to rodinnému domu žalobce. Je přitom otázkou, k jaké komunikační potřebě sloužil pozemek parc. č. 24/3, pokud na navazujícím pozemku ve vlastnictví žalobce se nachází dle letecké mapy souvislý porost, nikoliv cesta, která by měla vést k jeho domu, a pro přístup a příjezd k jiným nemovitostem tento pozemek nikdy nesloužil.

10. I když není vyloučeno, že i slepá cesta může mít charakter veřejně přístupné účelové komunikace, v projednávaném případě nebylo jednoznačně a bez pochybností prokázáno, že sporná komunikace slouží široké veřejnosti, neboť ta neměla důvod uvedené pozemky užívat. Za veřejnost nelze považovat úzký okruh osob, o nichž si vlastníci pozemků dotčených spornou komunikací mohli bez zvláštního úsilí udržovat přehled o tom, kdo a k jakým účelům jejich pozemky užívá. Ze spisu plyne, že dřívější vlastníci dotčených pozemků, popř. jejich právní předchůdci, strpěli průchod a v ojedinělých případech průjezd přes tyto pozemky, jiní vlastníci okolních nemovitostí neměli potřebu přes uvedené pozemky procházet, neboť přístup ke svým nemovitostem měli zajištěný jinudy. Taková cesta z pohodlí nemůže být veřejně přístupnou účelovou komunikací. Že by předmětnou komunikaci využívaly z nutné komunikační potřeby další osoby, nebylo prokázáno. Není-li ve hře naplnění nutné komunikační potřeby pro širokou veřejnost, pak není dle názoru žalovaného ani dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva. Ohledně otázky souhlasu vlastníka užívat cestu veřejností pak žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 127/2017-57, podle něhož aby se skutečně jednalo o souhlas s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá nebo bude užívat kdokoliv. Rozlišujícím kritériem je tedy okruh osob, které mají svolení pozemek užívat. Co se týče písemného prohlášení ze dne 17. 8. 1941 a listiny ze dne 26. 3. 1988, ty nelze považovat za relevantní, neboť se buď nejednalo o prohlášení vůči právním předchůdcům žalobce, nebo nebylo zjevné, že se jednalo o dané pozemky, na kterých měla vést sporná cesta.
11. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

12. Žalobce v replice ze dne 5. 3. 2019 zopakoval, že správní orgány sice nejsou vázány civilním rozsudkem, avšak silniční správní úřad se s ním měl vypořádat, jak jej k tomu žalovaný zavázal. Ze sdělení žalovaného dále nevyplývá, jaký znak a kdy měl dle jeho tvrzení v daném případě zaniknout. Souhlas vlastníka s veřejným užíváním nelze bez dalšího odvolat. Tvrzení, že se jedná o cestu z pohodlí, pak nelze považovat za nic jiného než neznalost případu ze strany žalovaného. Žalobce se nemá jak dostat ke svému obydlí a je zjevné, že mu nejde o zajištění pohodlí, ale o zajištění jediného přístupu k jeho domovu.

V. Posouzení věci soudem

13. Krajský soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí silničního správního úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.
14. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o nenařízení odstranění překážky z pozemní komunikace podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Spornou se stala již samotná otázka, zda na předmětných pozemcích na pozemcích parc. č. X, X, X, X a X vznikla a existovala veřejně přístupná účelová komunikace.
15. Dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití jeho bezpečnosti.
16. Podle § 7 odst. 1 věty první téhož zákona platí, že účelová komunikace je 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.
17. Dle konstantní judikatury je veřejně přístupná účelová komunikace kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku je třeba kumulativní naplnění definičních znaků (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020-49, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, či ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018-60; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Z výše citovaného § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyplývají první dva znaky účelové komunikace: 1) zřetelná [v terénu patrná] cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy, 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků. Jelikož je vznik veřejné účelové komunikace zásahem do vlastnického práva, byl soudy dovozen další předpoklad a znak veřejně přístupné účelové komunikace, a to 3) udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést [viz např. bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, nalus.usoud.cz]. Souhlas se vznikem účelové komunikace může přitom vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně (resp. vlastník musí projevit relevantní nesouhlas). Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, a tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Dalším a posledním znakem je 4) nutná [nenahraditelná] komunikační potřeba. Komunikační nezbytnost je posuzována v rámci proporcionality mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku a omezením v neprospěch vlastníků dotčeného pozemku. To znamená, že existuje-li jiný alternativní a vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS). Pokud by byl i jeden ze znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže.
18. Ze správního spisu vyplývají následující, pro věc podstatné, skutečnosti. Žalobce vlastní pozemek parc. č. X a parc. č. X, jakož i rodinný dům č. p. X. Jediným možným přístupem a příjezdem k jeho domu se stala cesta, jež se nacházela na pozemcích parc. č. X, X, X, X a X, a to dle jeho tvrzení již nejméně 100 let. Již v červnu 2001 se právní předchůdce žalobce

(jeho otec) obrátil na silniční správní úřad s tím, že se vrátil z nemocnice a nedostal se obvyklou cestou do vlastního domu. Stavební komise totiž udělila souhlas k novému oplocení na pozemku parc. č. X, v době nepřítomnosti žalobceva otce si tak jeho sousedé postavili betonovou podezdívku včetně staveniště. Reakce silničního správního úřadu se ve spise nenachází, jsou zde ovšem založeny rozsudky civilních soudů, ze kterých vyplývá, že otec žalobce podal v prosinci 2001 žalobu na ochranu práv z věcného břemene a o zřízení věcného břemene na předmětných pozemcích. Žaloba o vydržení byla zamítnuta k červnu 2011 (viz rozsudek Okresního soudu v Zlíně ze dne 24. 1. 2008, č. j. 20 C 282/2001-279, rozsudek Krajského soudu v Brně, pobočka ve Zlíně, ze dne 7. 8. 2008, č. j. 59 Co 117/2008-308, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 22 Cdo 1545/2011-345), žaloba o zřízení věcného břemene v lednu 2013 (viz rozsudek Okresního soudu ve Zlíně ze dne 24. 7. 2012, č. j. 20 C 282/2001-414, a rozsudek Krajského soudu v Brně, pobočka ve Zlíně, ze dne 30. 1. 2013, č. j. 59 Co 497/2012-455). Po provedeném dokazování (zejména z výpovědí svědků při jednání na místě samém) měly civilní soudy za to, že předmětná cesta je účelovou komunikací dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Předmětná cesta měla v minulosti vést i dále než k domu žalobce, nicméně byla přerušena a vedla již jen k jeho domu. Z listiny z roku 1941 pak mělo být zřejmé, že vlastník pozemku dal souhlas k užívání tohoto pozemku jako cesty. Také všichni slyšení svědci potvrdili, že předmětná cesta byla užívána jako cesta obecní. Dle civilního soudu bylo možné přístup zajistit veřejnoprávním způsobem, resp. žalobce se měl obrátit na obec, aby zajistila, příp. odstranila překážky z této komunikace dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Žaloba proto byla jako nedůvodná zamítnuta. Otec žalobce následně silničnímu správnímu úřadu podal dne 2. 8. 2013, s doplněním ze dne 27. 8. a ze dne 9. 9. 2013, žádost o odstranění nepovolených pevných překážek z veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí po pozemcích parc. č. X, X, X, X a X. V průběhu řízení o žádosti otec žalobce zemřel, jeho právním nástupcem se tak stal jeho syn, tedy žalobce v projednávané věci. Řízení o návrhu žalobce před správními orgány od zahájení řízení trvalo 5 let, jelikož než došlo k vydání napadených rozhodnutí, bylo rozhodnutí silničního správního úřadu žalovaným třikrát zrušeno pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nepřezkoumatelnost.

19. Správní orgány dříve než posoudily návrh na odstranění překážek z účelové komunikace, hodnotily jako předběžnou otázku, zda se na předmětných pozemcích vůbec nachází veřejně přístupná účelová komunikace, tedy zda tvrzená cesta splňuje všechny její definiční znaky. Přitom vycházely jednak z doložených dokladů žalobce, výpovědí svědků na místě samém (protokol Okresního soudu ve Zlíně ze dne 31. 5. 2002, č. j. 20 C 282 2001-46), z místního šetření ze dne 24. 8. 2015, které proběhlo na dotčených pozemcích, fotodokumentace, jakož i z výpovědi soudce Mgr. T. G., jenž rozhodoval v civilní věci, a výpovědi J. M., vlastníka sousedních pozemků parc. č. X, které proběhly v červnu 2016. Správní orgány shledaly, že cesta splňuje znak plnění účelu dle § 7 zákona o pozemních komunikacích i znak stálosti a patrnosti komunikace v terénu, potud posuzovaná komunikace je komunikací účelovou vedoucí k domu žalobce č. p. X. Cestu charakterizovaly jako cestu slepou, která od uvedeného domu již nemá dalšího pokračování (viz str. 5 šestý odstavec rozhodnutí městského úřadu a str. 6 šestý odstavec rozhodnutí žalovaného). Sporným se však stal znak třetí, a to souhlas vlastníka s obecným užíváním.
20. Silniční správní úřad při posouzení existence souhlasu vlastníka s obecným užíváním předmětných pozemků nejdříve provedl historický exkurz vlastnických vztahů a možného

přístupu k domu a pozemkům žalobce, přičemž dospěl k závěru, že z provedených listinných důkazů (zápis z pozemkové knihy, zápis stavební komise ze dne 17. 9. 1972) nelze dovodit, že by byl, byť mlčky, udělen souhlas s obecným užíváním pozemků účastníků řízení. Naopak z nich mělo vyplynout, že žádný souhlas vlastníka s užíváním pozemků nemusel být dán, neboť byl užíván úplně jiný přístup k domu žalobce, a to z druhé strany přes pozemek parc. č. X. K opačnému závěru úřad nedospěl ani ze svědeckých výpovědí. Z nich sice vyplynulo, že vlastník výslovný souhlas k užívání cesty přes pozemky nikdy nedal, ale také nikdy aktivně neprotestoval, jednalo by se tedy o konkludentní souhlas s užíváním cesty. Posuzovaná komunikace ovšem končí u brány pozemku žalobce; jedná se tedy o slepou cestu, která neslouží ke spojení a obhospodařování nemovitostí ve vlastnictví jiných vlastníků a je užívána pouze žalobcem a vlastníky sousedních pozemků a dvou dalších domů, resp. i členů jejich rodin, návštěv a technické obsluhy (pošta, opravář apod.). Cesta je tedy využívána pouze úzkým okruhem osob a její využívání širokou veřejností ani není možné, neboť cesta nikam nepokračuje. Široká veřejnost k využití této cesty tedy nemá důvodů. Dle správních orgánů proto užívání posuzované cesty jako veřejně účelové komunikace není možné potvrdit. Pokud cesta sloužila pouze konkrétním osobám pro příjezd a přístup k soukromým objektům, vlastník dotčené cesty si mohl udržet přehled o tom, kdo a k jakým účelům příjezdovou cestu užíval, a jednalo se tak o pouhou výprosu (viz str. 6 rozhodnutí silničního správního úřadu). Tento závěr pak aproboval i žalovaný (viz str. 8 rozhodnutí žalovaného).

21. Soud předesílá, že při posouzení, zda je určitá komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací, je nutno rozlišovat znak souhlasu vlastníka s užíváním jeho pozemku veřejností a znak nutné komunikační potřeby. Znak nutné komunikační potřeby se vždy vztahuje ke konkrétním nemovitostem, pro něž plní roli komunikační spojnice. Okruh těchto nemovitostí je logicky vždy jasně omezený, může se jednat i o nemovitost jedinou. Naproti tomu souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů. Jestliže by vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se skutečně jednat nanejvýš o výprosu, kterou může vlastník kdykoliv odvolat. Naopak pro naplnění obecného užívání komunikace je třeba prokázat, že dotčený pozemek může být a je fakticky kýmkoliv bezplatně obvyklým způsobem používán pro určené účely. Lze doplnit, že doktrína vymezuje veřejnost jako neomezený (a z pohledu vlastníka neurčitý) okruh osob (viz Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 59).
22. Dle soudu z odůvodnění napadených rozhodnutí vyplývá, že správní orgány do jisté míry směřují vypořádání otázek souhlasu vlastníka s užíváním cesty veřejností a nutné komunikační potřeby. Místo, aby se totiž zabývaly tím, jak velký okruh osob spornou cestu v minulosti užíval (a nakolik je tato skutečnost prokázána), zpochybnilly význam této skutečnosti tvrzením, že cesta je tzv. cestou slepou, která plní nutnou komunikační potřebu jen pro omezený okruh osob, a tudíž nemůže být v žádném případě označena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Souhlas vlastníka je však tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Je pravdou, že aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, je třeba deklarovat tento znak i spolu se znakem nutné komunikační potřeby, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť (viz například již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 213/2015-14). Pokud tak správní orgány bez dalšího uzavřely, že již není třeba zkoumat souhlas vlastníka s užíváním

předmětných pozemků veřejností, neboť ten „nemusel být dán, když byl užíván úplně jiný přístup k domu žalobce“ (viz str. 6 šestý odstavec rozhodnutí silničního správního úřadu a str. 7 osmý odstavec rozhodnutí žalovaného), pak takový závěr vyplynul z toho důvodu, že správní orgány směřovaly souhlas s veřejným užíváním cesty s otázkou nutné komunikační potřeby.

23. V tomto ohledu je dále nutno dát za pravdu žalobci i v tom, že se správní orgány přezkoumatelným způsobem nevypořádaly ani s jeho námitkou, že sporná cesta byla historicky využívána širokým okruhem osob, což by mohlo nasvědčovat tomu, že se jedná o cestu užívanou tzv. od nepaměti. Cesty užívané tzv. od nepaměti jsou specifickým typem cest, u nichž nelze zjistit, zda byl souhlas s jejich užíváním dán některým z předchozích vlastníků, neboť jde o cesty velmi staré, jejichž vznik nikdo nepamatuje (k tomu blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). V těchto případech se má za to, že již není třeba tvrdit a prokazovat alespoň konkludentní souhlas některého z konkrétních vlastníků v časové ose. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn (viz již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 32/2012-42).
24. Právě při posuzování otázky, zda se v projednávaném případě nemohlo jednat o cestu tzv. od nepaměti, měl žalovaný zodpovědět otázku, zda vlastník či vlastníci sporné cesty umožnili v minulosti její užívání blíže neurčenému okruhu osob a k jakému účelu daná cesta sloužila, popř. zda se dokonce skutečně nejednalo o cestu, která původně vedla i na něčí dvory či stavení a nakonec byla napojená až na dnešní silnici č. III/4941 (jak vyplývá např. z výpovědi B. Ž. zachycené v protokolu civilního soudu ze dne 3. 6. 2002). Tomu, že na předmětných pozemcích v minulosti určitá cesta vedla, pak svědčí zejména výpovědi pamětníků (obyvatel X) v civilním řízení, kteří se shodli na tom, že po této cestě „chodila k S. celá vesnice, jinou cestu neznali“, a dokonce se po této cestě chodilo i k sousednímu domu rodiny K. na parc. č. X. Určité indicie pak vyplývají i z dalších důkazů založených ve spise, např. z listiny komise výstavby MNV Vlachovice ze dne 17. 6. 1985, která „při své pochůzce zjistila a na místě samém prověřila stav zprůjezdnění k rodinnému domku č. p. X ve V.“ a „že je nutné, aby se A. S. dohodl na rozšíření průjezdu se sousedem F. Š., V. č. p. X, který proti vykácení 2 ks švestek a odřezání větve jabloně nemá námitek“. Z tohoto pohledu správní orgány pojmové znaky veřejně přístupné účelové komunikace vůbec nezkontrolovaly a s námitkou žalobce se žalovaný vypořádal pouze konstatováním, že posuzovaný úsek cesty nevyužívala široká veřejnost ani od nepaměti. Přitom právě svědecké výpovědi pamětníků učiněné před civilním soudem, který se snažil vyslechnout ty osoby, jež si okolnosti vzniku a existence komunikace v minulosti mohly pamatovat, mohly být pro takové posouzení cenným zdrojem informací. Ta část odůvodnění, která se zabývala naplněním znaku souhlasu vlastníka s veřejným užíváním, je proto nepřezkoumatelná.
25. Důvodnou je rovněž žalobní výtku, že správní orgány v napadených rozhodnutích nesjednotily svou terminologii, co se týče označení předmětné cesty. Např. městský úřad ve svém rozhodnutí na str. 6 jedenáctý odstavec uvádí, že se jednalo o pouhou výprosu, tedy jinak řečeno, o cestu bez veřejnoprávního režimu, naopak v závěru rozhodnutí na str. 10 v šestém odstavci uzavírá, že předmětná cesta byla vyhodnocena jako pozemní komunikace účelová, veřejně nepřístupná. Stejně tak žalovaný v napadeném rozhodnutí několikrát uvedl, že se v případě posuzované cesty nejedná o veřejně přístupnou účelovou

komunikaci, následně však hovoří o tzv. slepé komunikaci (str. 9 napadeného rozhodnutí). V případě těchto sporných cest lze však v zásadě hovořit pouze o třech typech cesty, tedy, že se buď skutečně jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nebo o účelovou komunikaci bez práva obecného užívání v uzavřeném prostoru dle § 7 odst. 2 tohoto zákona (např. domovní či tovární dvory), na které se však nevztahuje režim obecného užívání ve smyslu odst. 1, anebo půjde o cestu existující na základě soukromoprávního režimu jako je např. věcné břemeno nebo výprosa. I v tomto ohledu je proto napadené rozhodnutí rozporné.

26. Pokud jde o znění výroku rozhodnutí městského úřadu („*odstranění nepovolených překážek [...] se nenařizuje*“), lze hovořit spíše o jisté formulační neobratnosti než o nezákonnosti. Klíčové je, že z celé výrokové části daného rozhodnutí je jasně patrné, o jakém předmětu řízení městský úřad rozhodoval a k jakému dospěl závěru.
27. Soud s ohledem na výše uvedené důvody dospěl k závěru o zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení. Bude tedy na správním orgánu, aby znovu pečlivě a přesvědčivě zdůvodnil své závěry, proč shledává či naopak neshledává předmětnou cestu jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Zejména v otázce možné existence cesty tzv. od nepaměti lze napadené rozhodnutí shledat jako nepřezkoumatelné. V případě, že bude správním orgánem zjištěno obecné užívání pozemku od nepaměti a naplnění dvou dalších znaků, zkoumání celé věci v tomto bodě skončí a bude nutno deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace. V případě, že správní orgán dojde k závěru, že cesta není od nepaměti obecně užívána, bude nutno přistoupit k posuzování existence souhlasu vlastníků dotčeného pozemku, a to v době, kdy objektivně tento pozemek začal být obecně užíván. Pokud bude takový souhlas zjištěn, bude deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace; pokud ne, taková komunikace se na dotčeném pozemku nemůže nacházet.
28. Nad rámec shora uvedeného nutno zdůraznit, že v projednávané věci se vzhledem k chronologii jednotlivých skutkových a právních okolností jedná o velmi specifický a složitý, tzv. hraniční, případ, který probíhá již 20 let, a to jak před civilními soudy všech stupňů, tak před správními orgány. Nelze opomenout, že se právní předchůdce žalobce nejdříve obrátil na civilní soud, který jej posléze odkázal na veřejnosprávní řízení (konkrétně s žádostí, aby obec zajistila odstranění překážek z této komunikace dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích), a ten tak v dobré víře učinil. Dokonce se v této věci obrátil na veřejného ochránce práv, který se rovněž přiklonil k tomu, že se v případě předmětné cesty pravděpodobně jedná o účelovou komunikaci (viz Zpráva o šetření ze dne 17. 10. 2005, sp. zn. 1626/2005/VOP/MB). Stejně tak se právní předchůdce žalobce zjevně snažil celou situaci řešit tím, že se v roce 2008 obrátil na obec s žádostí o zřízení a zpřístupnění účelové komunikace k domu, avšak městský úřad tento návrh odmítl pro nepříslušnost. Pokud tak nyní správní orgány poměrně zjednodušeně odkazují na možnost celou věc řešit v občanskoprávní rovině, kdy se žalobce má o cestě dohodnout se sousedy, popř. věc řešit u civilního soudu, je takový odkaz vzhledem k okolnostem poněkud nevhodný. Jednak se jedná o věc již jednou pravomocně rozhodnutou civilním soudem, jednak by taková procesní situace mohla žalobci zcela oprávněně připomínat pověstnou Hellerovu Hlavu XXII, kdy by se svého práva nemohl domoci u žádného z orgánů či soudů, neboť by byl vždy odkazován, aby se obrátil k tomu druhému. Orgány veřejné moci by však měly řešit aplikační právní problémy s maximální mírou racionality a zohledněním ústavně zaručených práv jednotlivců. Jak již opakovaně zdůraznil Ústavní

soud, mechanické použití právní normy v konkrétním případě nesmí z práva činit nástroj odcizení a absurdity (např. nález ze dne 1. 2. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2427/12).

VI. Závěr a náklady řízení

29. Z výše uvedeného důvodu soud napadené rozhodnutí žalovaného shledal nezákonným, a proto jej podle § 78 odst. 1, 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
30. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
31. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna advokáta žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) a dva režijní paušály, a to ve výši 2 x 3 100 Kč a 2 x 300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 4 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč. Protože žalobcův advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1 428 Kč, odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem mu tedy vůči žalovanému byla přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
32. Soud naopak žalobci nepřiznal náhradu nákladů souvisejících s jeho replikou ze dne 5. 3. 2019, neboť se obsahově jednalo pouze o stručné zopakování některých žalobních bodů, sdělení ohledně aplikace § 51 odst. 1 s. ř. s. a vyčíslení požadovaných nákladů řízení, nejednalo se tak o podání nezbytné k dosažení úspěchu ve věci, a tudíž ani o účelně vynaložený náklad ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s.
33. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení pak tyto osoby ani nenavrhovaly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. března 2021

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu