



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **Zemědělské družstvo Sněžné**, IČ 00144932
sídlem 592 03 Sněžné 205
zastoupen advokátem JUDr. Milošem Jirmanem
sídlem Nádražní 21, Žďár nad Sázavou

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábr. L. Svobody 1222/12, Praha 1

za účasti: 1. V. K.
2. Mgr. L. K.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2022, č. j. MD-13503/2022-930/3

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno předchozí prvostupňové rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 10. 1. 2022, č.j. KUJI 1436/2022, jenž k žádosti osob zúčastněných na řízení ve výroku I. deklarovalo, že ke dni vydání rozhodnutí na pozemcích p. č. XA a XB v k. ú. X existuje veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v tomto rozsahu: Zpevněná komunikace v délce cca 52 m s asfaltovým povrchem, která prochází areálem ve směru od centra obce Daňkovice v šířce cca 5,4 m, dále vlevo podél zemědělské budovy na pozemku p. č. XC v k. ú. X (ve vzdálenosti cca 14,5 metru od této budovy směrem k centru obce), kde má šířku cca 4,6 m a poté pokračuje dál jako zpevněná asfaltová komunikace směrem k obci Krásné, jak je vyznačeno v grafické příloze, která je nedílnou součástí tohoto rozhodnutí. Ve výroku II. prvostupňové správní rozhodnutí deklarovalo, že ke dni vydání rozhodnutí na pozemcích XD a XE v k. ú. X na zbývajících částech pozemků p. č. XA a XB v k. ú. X (tj. mimo deklarovanou veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle výroku I. tohoto rozhodnutí) existují komunikace, které nejsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, ale komunikacemi v uzavřeném areálu dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, popřípadě se vůbec nejedná o komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného změnilo uvedený výrok prvostupňového rozhodnutí takto: Podle § 142 odst. 1 správního řádu se deklaruje, že na pozemcích p. č. XA, XB, XD a XE, vše v k. ú. X, neexistují, ke dni vydání rozhodnutí veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce namítal, že se žalovaný v rámci napadeného rozhodnutí neřídil závazným pokynem Krajského soudu v Brně obsaženým v rozsudku ze dne 30. 10. 2019, č. j. 30 A 134/2018 – 65, neboť především řádně nezjistil, do jaké míry byl předmět řízení, jenž byl zahájen návrhem osob zúčastněných na řízení ze dne 9. 8. 2013 vypořádán v rámci rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 21. 8. 2009, č. j. KUJI 63692/2009 ODSH 514/2019 – Šed (dále jen „Rozhodnutí z roku 2009“). Žalobce poukazoval na rozdílné závazné právní názory žalovaného, jenž v předmětné věci vydával poté, co bylo zdejším soudem rozhodnuto shora citovaným rozsudkem. Z žalobou napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda a v jakém rozsahu se obsahem rozhodnutí z roku 2009 žalovaný zabýval a jak jej vyhodnotil.
3. Žalobce dále namítal, že pokud by soud dospěl k závěru, že žalovaný jeho závazný právní názor respektoval, pak v případě komunikací na předmětných pozemcích byly naplněny všechny čtyři znaky účelové komunikace, že žalovaný nesprávně dovodil, že by nebylo prokázáno splnění udělení souhlasu vlastníka pozemků s jejich veřejným užíváním. Žalobce poukázal na dopis J. H. ze dne 6. 10. 2009, adresovaný osobám zúčastněným na řízení a na její prohlášení ze dne 27. 12. 2011 (pozn. soudu: správně 27. 12. 2012) a dále namítal, že se žalovaný dopisem jmenované ze dne 6. 10. 2009 vůbec nezabýval. Žalovaný nehodnotil předložené důkazy jako celek a ve vzájemných souvislostech; jinak by nemohl dovodit, že

se na dotčených pozemcích nenachází účelové komunikace. Tyto zde byly jak v době, kdy J. H. pozemky vlastnila, tak i v době, kdy je vlastnili její právní předchůdci. Tyto komunikace byly využívány nejenom žalobcem, ale i dalšími subjekty, jejichž počet nebyl nijak omezen a J. H. takovému veřejnému užívání nijak nebránila. Bylo prokázáno, že ze strany předchozích vlastníků byl souhlas udělen konkludentně. Žalobce si není jist účelem komunikace, proto navrhuje zřízení věcného břemene, – vede u okresního soudu řízení, v němž se domáhá zřízení práva nezbytné cesty; návrh na zahájení řízení ovšem podal až poté, co bylo potvrzeno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 28. 1. 2015, že na dotčených pozemcích neexistují veřejně přístupné účelové komunikace. Kromě všeobecné přístupnosti komunikací na dotčených pozemcích bylo prokázáno, že soubor staveb v hospodářském středisku Daňkovice nebyl nikdy oplocen. V doplňujícím procesním podání ze dne 17. 3. 2023 žalobce uvedl, že zde ve vztahu k rozhodnutí z roku 2009 existuje překážka věci rozhodnuté, která neumožňuje, aby ohledně shodného předmětu řízení bylo opětovně rozhodováno. Žalobce dále zopakoval, že byl prokázán souhlas předchozích majitelů s obecným užíváním komunikací.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

4. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný zopakoval argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí a požadoval, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

5. Osoby zúčastněné na řízení považují veškeré uplatněné žalobní body za nedůvodné, napadené rozhodnutí žalovaného splnilo závazné pokyny vyplývající z rozsudku správních soudů. Žalovaný se dostatečně vypořádal se všemi okolnostmi, které nesvědčí o existenci komunikací na pozemcích osob zúčastněných na řízení. Snaha žalobce je, aby nemusel hradit tržní nájemné (pokus o smír v této rovině družstvu odmítlo). Osoby zúčastněné na řízení požadují, aby soud žalobu zamítl pro její nedůvodnost.

V. Posouzení věci krajským soudem

6. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. Věc byla rozhodnuta bez nařízení jednání ze splnění zákonných podmínek ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel přitom z kompletní žalovaným předložené správní dokumentace, jejíž součástí byly i důkazní návrhy obsažené v žalobě a v písemném podání osob zúčastněných na řízení ze dne 25. 1. 2024 (tyto důkazy proto neprováděl); takto ověřil skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.
7. V prvé žalobní námitce žalobce namítal, že závazné názory v předchozích rozhodnutích žalovaného se v dané věci navzájem liší. V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný nerespektoval závazný právní názor, jenž vyslovil zdejší soud v rozsudku č. j. 30 A 134/2018 – 65 ze dne 30. 10. 2019.

8. K námitce týkající se jednotlivých právních názorů vyslovených žalovaným v předcházejících rozhodnutích v předmětné věci krajský soud uvádí, že tato otázka není podstatná ve vztahu ke zjištění, zda žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí respektoval právní názor krajského soudu vyslovený ve shora citovaném rozsudku ze dne 30. 10. 2019, a zda jeho nyní žalobou napadené rozhodnutí obстоjí z pohledu uplatněných žalobních námitek. Konkrétně žalobce poukazoval na závazný právní názor, který lze shrnout do pokynu, aby se žalovaný dostatečným způsobem zabýval porovnáním předmětu Rozhodnutí z roku 2009, jenž určilo, že na předmětných pozemcích existují ke dni vydání tohoto rozhodnutí účelové komunikace podle § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích, spojující jednotlivé objekty v areálu Zemědělského družstva Sněžné. V rozsudku ze dne 30. 10. 2019 Krajský soud v Brně dále poskytl správnímu orgánu rozsáhlý návod spočívající především v následující argumentaci, kterou soud spolu se stručnou historií řešené věci nyní pro přehlednost uvádí.
9. Návrhem ze dne 22. 4. 2009 na vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupných účelových komunikací na pozemcích p. č. XF (PK), XG (PK), XE ostatní plocha, XA (PK), XH (PK) a XH orná půda v k. ú. X se žalobce domáhal vydání deklaratorního rozhodnutí podle ust. § 142 správního řádu. Ačkoliv návrh byl směřován Obecnímu úřadu Daňkovice (věcně příslušnému správnímu orgánu) na základě žádosti o převzetí správního řízení probíhalo řízení před Krajským úřadem Kraje Vysočina, odborem dopravy a silničního hospodářství. Tento správní orgán rozhodnutím ze dne 21. 8. 2009, č. j. KUJI 63692/2009 ODSH 514/2009-Šed vydal postupem podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu rozhodnutí (tedy „Rozhodnutí z roku 2009“), jehož výroková část zněla takto: Na pozemcích p. č. XI, 404/8, XF (PK), XG (PK), XA (PK), XH (PK), XE v k. ú. X existují ke dni vydání tohoto rozhodnutí účelové komunikace dle § 7 odst. 1 a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích v návaznosti na § 2 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, které spojují jednotlivé objekty v areálu Zemědělského družstva Sněžné. Jednalo se o rozhodnutí, kterým navzdory návrhu družstva o určení existence veřejně přístupných účelových komunikací bylo rozhodnuto o existenci účelových komunikací ve smyslu ust. § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích (výše citováno).
10. Ze shora citované výrokové části Rozhodnutí z roku 2009 jednoznačně vyplývá, že na předmětných pozemcích došlo k deklaraci jak veřejně přístupné účelové (příp. účelových) komunikace (komunikací), tak účelové (příp. účelových) komunikace (komunikací) nepřístupné (nepřístupných) veřejnosti, nacházející (nacházejících) se v uzavřeném prostoru nebo objektu. Jak již bylo řečeno, návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí z 22. 4. 2009 však zcela evidentně požadoval deklaraci veřejně přístupných účelových komunikací, tedy takových, nacházejících se mimo uzavřený prostor nebo objekt, nesloužících výhradně potřebě vlastníka uzavřeného prostoru nebo objektu; družstvo se domáhalo deklaraci veřejně přístupných komunikací, na nichž se vztahuje obecné užívání s tím, že soukromá práva současných vlastníků pozemků jsou omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. V předmětném návrhu rovněž družstvo odkazovalo na zákres komunikací a takto zakreslené komunikace žádalo deklarovat jako veřejně přístupné.
11. Proti Rozhodnutí z roku 2009 podal Nejvyšší státní zástupce k Městskému soudu v Praze žalobu, jenž byla rozsudkem citovaného soudu ze dne 29. 12. 2011, č. j. 5 A 240/2010 – 38 zamítnuta, přičemž důvod nezákonnosti spatřoval Nejvyšší státní zástupce ve skutečnosti, že rozhodnutí bylo vydáno orgánem věcně nepřislušným. Tento názor potvrdil Městský

soud v Praze, avšak dovodil, že tato skutečnost sama o sobě nečiní žalobu státního zástupce důvodnou. Kasační stížnost nynější osoby zúčastněné na řízení, byla odmítnuta Nejvyšším správním soudem usnesením ze dne 13. 9. 2012, č. j. 7 As 47/2012 – 40.

12. Dne 9. 8. 2013 podali osoby zúčastněné na řízení k Obecnímu úřadu Daňkovic návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí, kterým by bylo určeno, že na pozemcích manželů K. - p. č. XA (PK), XG (PK), XH (PK) a XE v k. ú. X neexistují žádné veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Na základě uvedeného návrhu bylo Krajským úřadem Kraje Vysočina, odborem dopravy a silničního hospodářství, rozhodnutím datovaným dne 26. 1. 2015, vydaným pod č. j. KUJI 5535/2015, sp. zn. ODSH 197/2014 Ma vydáno rozhodnutí podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu, jenž ve výroku uvedlo: Na pozemcích p. č. XA (PK), XG (PK), XH (PK) a XE v k. ú. X (resp. p. č. XA, XB, XD a XE v k. ú. X) neexistují ke dni vydání rozhodnutí veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
13. Před tímto rozhodnutím ještě ovšem prvostupňový správní orgán dvakrát v dané věci rozhodoval, a to dne 3. 3. 2014, kdy návrh žalobkyně a jejího manžela zamítl a dále dne 20. 8. 2014, kdy předmětné řízení zastavil postupem podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Rovněž žalovaný do doby vydání rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 26. 1. 2015, č. j. KUJI 5535/2015 rozhodoval dvakrát (dne 4. 7. a dne 13. 11. 2014), vždy tak, že zrušil prvostupňové správní rozhodnutí a věc vrátil Krajskému úřadu Kraje Vysočina k dalšímu řízení.
14. Žalovaný dále rozhodl k odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 26. 1. 2015, č. j. KUJI 5535/2015, a to rozhodnutím ze dne 30. 4. 2015, č. j. 65/2015-120-STSP/3, kterým zamítl odvolání Zemědělského družstva Sněžné a zároveň potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, jenž deklarovalo neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ve vztahu ke shora citovaným pozemkům ve vlastnictví manželů K. Zmiňovaná rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a žalovaného, týkající se deklarace neexistence veřejně přístupných účelových komunikací byla vystavěna na závěru, že se nejedná o tzv. nové rozhodnutí ve smyslu ust. § 101 správního řádu, ale o rozhodnutí, jímž byl deklarován určitý právní vztah existující ke dni vydání rozhodnutí (ust. § 142 správního řádu). Jelikož v předmětné věci již bylo správním orgánem rozhodnuto (viz Rozhodnutí z roku 2009), bylo třeba, aby navrhovatelé prokázali nové skutečnosti, které by odůvodnily změnu v posouzení právního vztahu. Za takovou novou skutečnost označil žalovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 1. 2013, sp. zn. 30 A 61/2011. V jeho rámci soud hodnotil prohlášení J. H., týkající se účelových komunikací mj. na předmětných pozemcích, přičemž toto prohlášení bylo soudem hodnoceno odlišným způsobem, než v rámci Rozhodnutí z roku 2009.
15. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2015, č. j. 65/2015-120-STSP/3 zrušil zdejší soud rozsudkem ze dne 31. 7. 2017, č. j. 30 A 105/2015 – 47 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení s tím, že shora již též citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2013, č. j. 30 A 61/2011 – 79 (vč. navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 As 9/2013 – 41) nemůže být tzv. novou skutečností, odůvodňující změnu v posouzení právního vztahu. Uvedený závěr zaujal následně i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 As 319/2017 – 72, který však významně doplnil právní názor krajského soudu následujícím textem: „*Stěžovatelka ovšem namítá, že z usnesení*

Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 47/2012 – 40 plyne možnost nového posouzení, pokud předchozí správní rozhodnutí nebylo dostatečně určité. V označeném usnesení tento soud přesněji řečeno uvedl, že překážka věci rozhodnutí je dána v tom rozsahu, v jakém se předchozí rozhodnutí s předmětem řízení vypořádalo. Pouze části předchozím rozhodnutím nevypořádané mohou být předmětem dalšího řízení. Zda tomu tak v dané věci je či není, ovšem musí být posouzeno nejprve žalovaným a v tomto směru je třeba doplnit závazný právní názor, vyslovený krajským soudem v napadeném rozsudku ...“. Oba dva posledně citované rozsudky správních soudů se výslovně zmiňovaly pouze o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace v Rozhodnutí z roku 2009, neboť návrh manželů K. z 9. 8. 2013 učinil předmětem správního řízení otázku neexistence právě tohoto typu účelových komunikací na daných pozemcích (jak však již bylo shora vysvětleno, Rozhodnutí z roku 2009 deklarovalo existenci jak veřejně přístupných účelových komunikací, tak také účelových komunikací s vyloučením přístupu veřejnosti – ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Úkolem správních orgánů po vydání posledně citovaných rozsudků správních soudů bylo tedy především zjistit, do jaké míry byl předmět řízení zahájeného návrhem manželů K. ze dne 9. 8. 2013 vypořádán v rámci Rozhodnutí z roku 2009 (viz shora citovaná část rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 As 319/2017 – 72).

16. Pro posouzení, zda Rozhodnutí z roku 2009 znamená pro nynější věc překážku řízení v podobě tzv. věci rozhodnuté (ve smyslu významného doplnění právního názoru krajského soudu, které učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 As 319/2017 – 72 z něhož vyplývá, že překážka věci rozhodnuté je dána pouze v tom rozsahu, v jakém se předchozí rozhodnutí s předmětem řízení vypořádalo) uvedl krajský soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2019 dále návod, podle něhož má být tato otázka řešena:

18. „Při hodnocení dané otázky je však třeba vzít v úvahu také pozdější (konstantní) judikaturu Nejvyššího správního soudu vyplývající z jeho rozsudků ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68, ze dne 17. 9. 2015, č. j. 1 As 195/2015 – 30 a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64. V citovaných rozsudcích Nejvyšší správní soud dospěl shodně k závěru, že výrok rozhodnutí vydaného v řízení o určení právního vztahu (§ 142 odst. 1 správního řádu), jehož předmětem je existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace (ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) musí být určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, v jaké délce, šířce a po jakých zcela konkrétních částech jí dotčených pozemků vede, a to již s přihlédnutím k tomu, že takováto komunikace nemusí mít dokonce ani zpevněný povrch, nemusí být ani stavbou v občanskoprávním smyslu, nemusí být ani zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí, kdy rozhodující je pouze faktický stav v terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci; jen takové určité rozhodnutí je způsobilé napevno postavit existenci dané účelové komunikace a zabránit případným sporům do budoucna ohledně rozsahu práv a povinností s jejím užíváním spojených, což je také smyslem rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí, které přesně nevymezuje průběh účelové komunikace, jejíž existenci deklaruje, neslouží právní jistotě vlastníků dotčených pozemků, ani uživatelů účelové komunikace, neboť nebrání budoucím sporům ohledně rozsahu práv a povinností spojených s užíváním této komunikace, přičemž takové rozhodnutí proto ani nemůže představovat překážku věci rozhodnuté. I případná skutečnost, že by všem účastníkům řízení bylo zřejmé, na kterou konkrétní cestu se rozhodnutí vztahuje, takové vyjádření nepostačí. Rozhodnutí musí být natolik určité, aby profil a průběh cesty byl jasně deklarován i pro potřeby budoucích vlastníků

dotčených nemovitostí a uživatelů účelové komunikace a aby byl seznatelný z rozhodnutí samotného. Rozhodnutí, které nesplňuje uvedené podmínky pro svou nedostatečnou přesnost a konkrétnost, nemůže založit překážku věci rozhodnuté v otázce existence účelové komunikace ani ve vztahu k pozemkům, které ve svém výroku výslovně vyjmenovává. Obecně musí být pro vznik překážky věci rozhodnuté kumulativně splněny dvě podmínky – totožnost účastníků a totožnost předmětu řízení. Totožnost účastníků bude zachována i v případě jejich právních nástupců, např. kdyby vlastnické právo k dotčeným pozemkům přešlo na jiného. O totožný předmět řízení by se jednalo zejména tehdy, kdyby správní orgán rozhodoval o tom, zda se účelová komunikace nachází na totožné části totožného pozemku, příp. nástupnického pozemku, o jakém již dříve rozhodl.

19. V rozsudku ze dne 17. 9. 2015, č. j. 1 As 195/2015 – 30 Nejvyšší správní soud mj. vyslovil, že výrok „na části pozemku parc. č. XK v k. ú. Y, v úseku od napojení na místní komunikaci (sic) na parc. č. XL v k. ú. Y po hranici pozemků parc. č. XM v k. ú. Y, existuje veřejně přístupná účelová komunikace“ uvedeným nárokům na přesnost nevyhovuje. V rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64 Nejvyšší správní soud dále uvedl: „...Navíc z napadeného rozhodnutí nelze vůbec seznat profil, délku nebo šířku deklarované cesty, a tedy v rozhodnutí absentuje informace, v jakém rozsahu se vlastnické právo majitelů dotčených pozemků omezuje za účelem obecného užívání. Povinností správního orgánu bylo vymezit, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, tj. uvést údaje, v jaké délce a šířce a na jakých konkrétních částech dotčených pozemků vede. Pokud takové vymezení nebylo slovy dobře možné, bylo lze uvažovat o zpracování geometrického plánu, jenž by se stal součástí rozhodnutí.“

17. K řešené námitce (že se žalovaný neřídil závazným právním názorem vysloveným zdejším soudem v posledně citovaném rozsudku) soud uvádí, že žalovaný se závazným právním názorem krajského soudu řídil a posoudil v intencích pokynu zdejšího soudu, zda rozhodnutí z roku 2009 tvoří překážku řízení v podobě tzv. věci rozhodnuté. Úvaha v tomto směru je uvedena na straně 11, 8. odstavec žalobou napadeného rozhodnutí, byť je ve stručném rozsahu (nadto závěr, že v předmětné věci nevznikla překážka věci rozhodnuté s ohledem na neurčitost Rozhodnutí z roku 2009 je správný a vychází z pomůcek pro hodnocení, jenž jsou obsaženy v rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 10. 2019). Výroková (závazná) část rozhodnutí z roku 2009 je natolik neurčitá, že i když nelze toto rozhodnutí z uvedeného důvodu prohlásit za nicotné, nemůže představovat překážku věci rozhodnuté ve smyslu nynějšího správního řízení. Jak je shora uvedeno, z citované judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že výrok rozhodnutí vydaný v řízení o určení právního vztahu, jehož předmětem je existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace, musí být určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde je zcela přesně daná účelová komunikace umístěna, v jaké délce, šířce a po jakých zcela konkrétních částech jí dotčených pozemků vede; jen takové určité rozhodnutí je způsobilé napevno postavit existenci dané účelové komunikace a zabránit případným sporům do budoucna ohledně rozsahu práv a povinností s jejím užíváním spojených, což je smyslem rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí, které přesně nevymezuje průběh účelové komunikace, jejíž existenci deklaruje, neslouží právní jistotě vlastníků dotčených pozemků, nebrání budoucím sporům, a proto nemůže představovat překážku věci rozhodnuté. Výrok Rozhodnutí z roku 2009 nedává odpověď na otázku, v jakém rozsahu a kde existují na předmětných pozemcích účelové komunikace a zda a v jakém rozsahu se jedná o komunikace veřejně přístupné či nikoliv.

Dokonce ani z obsahu odůvodnění tohoto rozhodnutí nelze dojít ke konkrétnějším závěrům (závěr je shrnut v konstatování, že z provedeného dokazování má krajský úřad za prokázané, že na uvedených pozemcích existují účelové komunikace, které slouží jako přístup ke stavbám ve vlastnictví Zemědělského družstva Sněžné). Rozhodnutí z roku 2009 se mýlí i s návrhem družstva, které požadovalo, aby úřad deklaroval pouze existenci veřejně přístupných účelových komunikací.

18. K řešení uvedené žalobní námitky soud podotýká, že tato spočívala v argumentaci, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor soudu vyplývající z rozsudku ze dne 30. 10. 2019, přičemž se podle názoru žalobce nezabýval otázkou, do jaké míry byl předmět řízení zahájeného návrhem manželů K. ze dne 9. 8. 2013 vypořádán v rámci Rozhodnutí z roku 2009. Tvrzení, že Rozhodnutí z roku 2009 způsobuje překážku v řízení jako tzv. věc rozhodnutá, bylo uplatněno až v rámci doplňujícího procesního podání ze dne 17. 3. 2023, mimo rámec dvouměsíční lhůty stanovené soudním řádem správním pro uvedení, případně doplnění žalobních bodů. Jak již Krajský soud v Brně konstatoval, žalovaný respektoval závazný právní názor Krajského soudu v Brně, uvedenou otázkou se v rámci svého rozhodnutí zabýval – tedy žalobní námitka není důvodná. Nad rámec nutného posouzení pak krajský soud pro doplnění výše konstatoval, že se s tímto závěrem žalovaného ztotožňuje. Za uvedeného stavu nebylo ani chybou žalovaného, že nevycházel ze spisu týkajícího se Rozhodnutí z roku 2009, v nynější správní spisové dokumentaci je založena jak původní žádost družstva, tak Rozhodnutí z roku 2009. Soud dále ještě poznamenává, že možnost změny prvostupňového správního rozhodnutí ze dne 5. 5. 2022 žalovaný odůvodnil jak po skutkové, tak právní stránce.
19. V rámci další žalobní námitky žalobce namítal, že bylo žalovaným rozhodnuto nesprávně, neboť v případě komunikací na předmětných pozemcích jde o veřejně přístupné účelové komunikace splňující všechny čtyři znaky dovozené judikaturou. Žalobce uváděl, že prvostupňový správní orgán dovedl existenci tří znaků (dopravní cesta, zákonný účel a nutná komunikační potřeba), s čímž se žalovaný ztotožnil a navíc zkoumal i poslední definiční znak, a to souhlas vlastníka s obecným užíváním; žalovaný dovedl, že splnění tohoto znaku nebylo prokázáno. Žalobce konkrétně namítal, že s posledně citovaným závěrem se neztotožňuje a pro případ, že by soud uznal potřebu se tímto znakem zabývat, uváděl, že se žalovaný vůbec nezabýval dopisem J. H. ze dne 6. 10. 2009. Prohlášení J. H. ze dne 27. 11. 2012 (pozn. soudu: správně ze dne 27. 12. 2012) vyhodnotil, že se nejedná o důkaz, že na předmětných pozemcích se nachází veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaným nebyly hodnoceny předložené důkazy jako celek a ve vzájemných souvislostech, jinak by muselo být vysloveno, že jak v době, kdy paní H. pozemky vlastnila, tak v době, kdy je vlastnili její právní předchůdci, se zde nacházely účelové komunikace užívané nejenom žalobcem, ale i dalšími subjekty, jejichž počet nebyl nijak omezen; šlo o konkludentní souhlas s takovýmto užíváním komunikace.
20. K této námitce soud nejprve uvádí, že žalovaný se správně zabýval (na rozdíl od prvostupňového správního orgánu) i zbývajícím znakem účelové komunikace, tak jak vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích a z navazující bohaté judikatury správních soudů. Souhlas vlastníka s obecným užíváním komunikace může být buďto výslovný (je spíše výjimkou), či konkludentní, projevený mlčky tím, že vlastník komunikace obecné užívání po dostatečně dlouhou dobu toleruje, nic zjevného proti tomu nečiní. V předmětné

věci žalobce tvrdí, že takovýto souhlas byl dán konkludentně, ať již předchozí vlastníci pozemku paní J. H., či jejími právními předchůdci. K tomu soud doplňuje, že takovýto souhlas musí být dán ve vztahu k neomezenému okruhu osob, neboť osoby, které užívají cestu na základě soukromého práva, k veřejnosti počítat nelze. Okruh uživatelů tedy nemůže být omezený. Zásadní je, že v pochybnostech o existenci souhlasu je třeba vždy rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku a dovodit, že k veřejnému věnování nedošlo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141).

21. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně dovodil, že předmětem řízení je žádost osob zúčastněných na řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí, že na předmětných pozemcích neexistují veřejně přístupné účelové komunikace. Předmětem správního řízení je tedy otázka deklarace neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích. Žalovaný dále dovodil, že se prvostupňovému správnímu orgánu podařilo prokázat splnění tří znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a to patrnost pozemní komunikace na částech pozemku, naplnění účelu existence pozemní komunikace a splnění podmínek pro nutnou komunikační potřebu. Pokud jde o zbývající znak veřejně přístupné účelové komunikace, uvedl žalovaný následující úvahu:

„Od roku 1998 byla vlastníkem předmětných pozemků J. H., nar. X, bytem X (dále jen „J. H.“), která dne 30. 11. 1998 uzavřela s družstvem nájemní smlouvu, jejíž součástí byl nájem předmětných pozemků. Účelem nájmu pozemků bylo výhradně zemědělské využití. Dne 16. 4. 2009 sepsala J. H. prohlášení, v němž uvedla, že v době, kdy nabyla pozemky do vlastnictví, a to v důsledku dědického řízení, byly pozemky v užívání družstva a na části pozemků se nacházely komunikace, sloužící jako přístup ke stavbám ve vlastnictví družstva. O pozemních komunikacích věděla a souhlasila s jejich užíváním družstvem.

Dne 27. 8. 2001 byla mezi J. H. a účastníky řízení uzavřena kupní smlouva, jejíž součástí byly i předmětné pozemky. V čl. III se uvádí, že J. H. prohlašuje, že na převáděných nemovitostech nevážnou žádné dluhy, věcná břemena, zástavní práva ani jiné právní vady, pouze jsou pronajaty družstvu.

Dne 1. 1. 2004 uzavřeli účastníci řízení s družstvem nájemní smlouvu, jejíž součástí jsou také předmětné pozemky. V čl. IV. se uvádí, že družstvo nesmí bez písemného souhlasu účastníků řízení dát pronajaté pozemky do užívání třetích osob ani je dát do podnájmu.

Do spisu je založeno sdělení družstva účastníkům řízení, které není datováno, avšak je reakcí na jejich e-mail ze dne 30. 4. 2007. Družstvo uvádí, že nepřenechává pozemky do užívání třetím osobám, na účelové komunikace je umístěna dopravní značka „Zákaz vjezdu mimo vozidla ZD“. Pokud do areálu vjíždí jiná vozidla, pak je to bez souhlasu družstva.

Spis dále obsahuje sdělení družstva účastníkům řízení ze dne 4. 7. 2007, z něhož vyplývá, že pozemky jsou zastavěny stavbami ve vlastnictví družstva a jsou užívány jako přístupová a manipulační plocha. Družstvo navrhuje odkoupení pozemků nebo uzavření dlouhodobé nájemní smlouvy.

Do spisu je založen návrh družstva ze dne 22. 4. 2009 na deklaraci účelových komunikací na předmětných pozemcích. V tomto podání se uvádí, že účastníci řízení, jako vlastníci pozemků, opakovaně družstvu brání v přístupu do jednotlivých objektů a pracovníci družstva byli přímo ohrožováni jedním z účastníků řízení sekerou.

Dne 27. 12. 2012 učinila J. H. prohlášení, v němž uvedla, že předmětné pozemky byly využívány jako komunikace i dalšími subjekty mimo družstvo a ona takovému užívání nebránila.

Spis obsahuje dále vyjádření družstva k odvolání účastníků řízení proti rozhodnutí krajského úřadu č. j. KUJI 66213/2020 ze dne 17. 7. 2020. Ve vyjádření se uvádí, že družstvo podalo u Okresního soudu Žďár nad Sázavou žalobu o zřízení věcného břemene spočívajícího v právu cesty (dále jen „žaloba“). Žaloba se týká předmětných pozemků a je projednávána pod sp. zn. 13 C 139/2015. Na portálu www.justice.cz ministerstvo zjistilo, že projednání žaloby nebylo prozatím meritorně ukončeno.

Prakticky v každém podání účastníků řízení je vyjádřen nesouhlas s veřejným užíváním předmětných pozemních komunikací (např. odvolání ze dne 12. 3. 2014 proti rozhodnutí krajského úřadu č. j. KUJI 14500/2014 ze dne 3. 3. 2014, odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu č. j. KUJI 56639/2014 ze dne 20. 8. 2014, protokol z ústního jednání č. j. KUJI 530/2015 ze dne 8. 1. 2015, vyjádření k odvolání družstva ze dne 18. 2. 2015, odvolání proti usnesení krajského úřadu č. j. KUJI 21736/2020 ze dne 3. 3. 2020).

Na základě těchto skutečností ministerstvo konstatuje, že nebylo prokázáno splnění posledního znaku veřejně přístupné účelové komunikace, a to udělení souhlasu účastníků řízení s veřejným užíváním pozemní komunikace.

K existenci a obsahu obou prohlášení J. H. se již soudy v minulosti vyjádřili tak, že z nich nevyplývá souhlas tehdejšího vlastníka pozemků s jejich užíváním neomezenou veřejností (rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 61/2011-79 ze dne 18. 1. 2013, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 9/2013-41 ze dne 26. 6. 2013). Nebylo tedy prokázáno, že J. H., jako právní předchůdce účastníků řízení, udělila souhlas s veřejným užíváním. To ostatně vyplývá nejenom z obsahu obou prohlášení, ale i z nájemní smlouvy, kterou uzavřela J. H. s družstvem dne 30. 11. 1998. Také z jednání družstva, které podalo v roce 2015 žalobu, je zřejmé, že si charakterem účelové komunikace není jisto, když soudu navrhuje zřízení věcného břemene, kterým by byly zatíženy pozemky ve vlastnictví účastníků řízení. Družstvo se prostřednictvím občanskoprávní žaloby snaží dosáhnout na zajištění práva cesty na pozemcích účastníků řízení, a to pro své potřeby spočívající v obsluze areálu družstva.

Účastníci řízení, právní nástupci J. H., od počátku vzniku vlastnického práva k pozemkům demonstrovali svůj nesouhlas s veřejným užíváním. To bylo zjevné jednak z kupní smlouvy ze dne 27. 8. 2001 (čl. III), dále pak z nájemní smlouvy ze dne 1. 1. 2004 (čl. IV), jakož i z ostatních písemností, které ministerstvo označilo.

Ministerstvo konstatuje, že pro konstatování existence veřejně přístupné účelové komunikace označené jako modrá pozemní komunikace nebylo prokázáno současné splnění všech znaků, které opakovaně judikatura soudů uvádí.“

22. Vůči této úvaze žalobce v žalobě namítal konkrétně pouze to, že se žalovaný nezabýval dopisem J. H. z 6. 10. 2009 a doplnil, že kromě tohoto důkazu žalobce předložil i prohlášení J. H. se dne 27. 12. 2012; obecně pak žalobce namítal, že předložené důkazy nebyly žalovaným hodnoceny jako celek ve vzájemných souvislostech, jinak by z nich musely být vyvozeny jiné závěry, než jak učinil žalovaný. V doplňujícím procesním podání ze dne 17. 3. 2023 žalobce uvedl, že z listinných podkladů jednoznačně vyplývá, že paní J. H. byla s umístěním účelových komunikací na dotčených pozemcích ztotožněna a jejich umístění akceptovala.
23. K citované konkrétní žalobní námitce týkající se nehodnocení dopisu J. H. ze dne 6. 10. 2009 krajský soud uvádí, že skutečně v rámci žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný tento důkaz nezmiňoval, tedy ani nehodnotil. Všechny tři listiny, jejichž autorem je předchozí majitelka pozemků J. H. (prohlášení ze dne 16. 4. 2009, dopis osobám zúčastněným na řízení

ze dne 6. 10. 2009 a prohlášení ze dne 27. 12. 2012) jsou součástí správní spisové dokumentace a žalobce na její dopis ze dne 6. 10. 2009 poukazoval v rámci svého odvolání doručeného prvostupňovému správnímu orgánu dne 6. 2. 2015 proti jednomu z jeho předchozích prvostupňových rozhodnutí v dané věci. Snad uvedená skutečnost ve spojení s tím, že Krajský soud v Brně a následně Nejvyšší správní soud hodnotili uvedené listiny, jejímž autorem je J. H., s výjimkou právě dopisu ze dne 6. 10. 2009 (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2013, č. j. 30 A 61/2011 – 79, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 As 9/2013 – 41) přispěly k tomu, že žalovaný citovaný dopis nehodnotil. Uvedená skutečnost je vadou v postupu žalovaného, ovšem nikoliv takovou, která by způsobila nezákonnost jeho rozhodnutí. K tomu soud uvádí následující úvahu.

24. Jak vyplývá ze shora citované argumentace použité žalovaným v žalobou napadeném rozhodnutí, vycházel žalovaný především z jiných důkazů, jenž hodnotil jak jednotlivě, tak v jejich souhrnu; vůči tomuto hodnocení žalobce nesděluje žádnou konkrétnější námitku. Krajský soud uvádí, že správní úvaha týkající se hodnocení důkazů nevybočuje z mezí správního uvážení a soud k ní nemá podstatnější připomínky. Krajský soud akcentuje zejména písemné závazky družstva a majitelů pozemků, jenž se zakládají na soukromém právu a které jasně hovoří o tom, že družstvo si od osob zúčastněných na řízení a stejně tak od předchozí vlastnice J. H. pronajalo mimo jiné předmětné pozemky, přičemž tyto pozemky byly družstvu přenechány do nájmu k zemědělskému využití a družstvo je k tomuto účelu přijalo. Za jejich užívání byla vždy domluvena peněžitá úplata. V rámci nájemní smlouvy ze dne 1. 1. 2004, uzavřené mezi Zemědělským družstvem Sněžné a osobami zúčastněným na řízení, jsou například výslovně zmiňovány rozsáhlé manipulační plochy na předmětných pozemcích, které byly přenechány do nájmu žalobci pro zemědělské využití. V poslední citované smlouvě bylo uvedeno, že nájemce nesmí přenechat bez písemného souhlasu pronajímatele pronajaté pozemky do užívání třetím osobám ani je dát do podnájmu. Na to navazují další listiny datované do období platnosti poslední citované nájemní smlouvy, a to emailový dopis manželů K. družstvu, kde je uvedeno, že manželé K. upozorňují, že družstvo závažným způsobem porušuje nájemní smlouvu tím, že pozemky manželů K. přenechává bez jejich písemného souhlasu k užívání třetím osobám, nepřiměřeně je zatěžuje a činí z nich veřejné komunikace pro přístup ke stavbám, aniž by si vyžádalo písemný souhlas vlastníků. V odpovědi na toto upozornění družstvo uvedlo, že předmětné pozemky byly pronajaty pro zemědělské využití, přičemž v žádném případě družstvo nesouhlasí s tím, aby byly přenechány do užívání třetím osobám bez souhlasu manželů K. Družstvo dále uvedlo, že je mu známo, že na účelové komunikaci je umístěna dopravní značka „zákaz vjezdu mimo vozidel ZD“, přičemž pokud dochází k užívání této komunikace i jinými vozidly, než jsou vozidla družstva, pak je to v rozporu se silničním zákonem a bez souhlasu družstva a žalobce se obrací dopisem na Policii ČR, dopravní inspektorát se žádostí o provedení kontrol dodržování pravidel silničního provozu, neboť družstvo k provedení kontrol není příslušné. Družstvo dále uvedlo, že veškeré pronajaté pozemky užívají v souladu s jejich kulturou, v případě manipulačních ploch je oprávněno je využívat k příjezdu k objektům ve vlastnictví družstva a není nutné s ohledem na obsah nájemní smlouvy vyžadovat písemný souhlas majitele pozemků. Družstvo odkázalo na ust. § 663 občanského zákoníku a zdůraznilo, že nájemce je mj. oprávněn pronajatou věc užívat způsobem stanoveným ve smlouvě, což družstvo činí.

25. Nedávalo by naprosto žádný smysl, aby v případě, že by se jednalo o veřejně přístupné účelové komunikace, si je družstvo bralo do nájmu a za jejich užívání majitelům platilo. Navíc je zadokumentováno, že si družstvo bylo zcela jasně vědomo toho, že se nejedná o veřejně přístupné účelové komunikace. S jejich užíváním dalšími subjekty nesouhlasí, dokonce činí v tomto směru shora zmiňovaná opatření.
26. Pokud pak jde o tři písemnosti J. H., jak jsou zmíněny shora, z nich prohlášení ze dne 16. 4. 2009 a 27. 12. 2012 byly, jak uvádí žalovaný, hodnoceny rovněž zdejším soudem a Nejvyšším správním soudem a krajský soud se v nynější věci nemá důvod odchylovat od tohoto hodnocení. Krajský soud v Brně hodnotil obě prohlášení J. H. jako takové, které dokládají souhlas s užíváním komunikace na předmětných pozemcích ze strany Zemědělského družstva Sněžné, případně dalších subjektů (např. odběrateli obilí), nikoliv ze strany široké veřejnosti. Nejvyšší správní soud dále dovodil, že z těchto prohlášení vyplývá, že nedošlo k udělení výslovného souhlasu s veřejným obecným užíváním a ani k výslovnému vyjádření nesouhlasu s takovým užíváním (pozn. krajského soudu: ve vztahu k pozemku p. č. X, jenž se nachází rovněž v areálu zemědělského družstva, Nejvyšší správní soud v poukazovaném rozsudku dovodil, že nebyly prokázány takové skutečnosti, na jejichž základě by bylo možno usuzovat, že účelová komunikace na citovaném pozemku byla využívána neomezeným okruhem subjektů).
27. Dopis J. H. osobám zúčastněným na řízení ze dne 6. 10. 2009, jak v žalobcem zdůrazněné citované části, tak ani v ostatní části, nevnaší do daného sporu žádnou novou kvalitu. J. H. se vyjadřuje k existenci účelových komunikací a nikoliv k otázce jejich předání do obecného užívání. Žalobcem poukazovaná vada nehodnocení tohoto listinného důkazu proto nemůže mít vliv na zákonnost žalobou napadného rozhodnutí.
28. Soud souhlasí se závěrem žalovaného, že v dané věci ve vztahu ke všem pozemkům, jenž byly předmětem žádosti osob zúčastněných na řízení, nedošlo k prokázání souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikací, ať už ve formě výslovné, či konkludentní. Skutečnost, že žalobce inicioval u Okresního soudu ve Žďáru nad Sázavou řízení, v němž se domáhá zřízení práva nezbytné cesty a okolnosti, jenž ho k tomu vedly, nejsou takovými skutečnostmi, které by vyvrátily citovaný závěr žalovaného.
29. Jelikož nedošlo ke splnění všech čtyř znaků pro možnost prohlášení existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nejsou relevantní ani námitky týkající se existence dalších veřejně přístupných účelových komunikací nad rámec výroku pod bodem I. prvostupňového správního rozhodnutí.
30. O návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 30. 5. 2023 učiněného žalobcem, soud s ohledem na vydání rozsudku již nerozhodoval.

VI. Závěr a náklady řízení

31. Krajský soud na základě výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji postupem podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 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. Žalobce ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak, jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho oběžné administrativní činnosti nevznikly.

32. Výrok o náhradě nákladů řízení týkající se osob zúčastněných na řízení vychází z ust. § 60 odst. 5 věty první s.ř.s., dle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, který vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněných nařízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, jaké je uvedeno ve výroku pod bodem III. tohoto rozsudku.

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 13. 6. 2024

Mgr. Milan Procházka .
předseda senátu