



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců

Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

žalobkyně:

Ing. M. M.

bytem X

zastoupena Mgr. Lenkou Knoppovou, advokátkou

sídlem nám. Kpt. Otm. Chlupa 2490/9, Znojmo

proti

žalovanému:

Krajský úřad Jihomoravského kraje

sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno

za účasti:

1. P. P.

bytem X

2. Mgr. V. P.

bytem X

3. A. M.

bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2024, č. j. JMK 141822/2023, sp. zn. S-JMK 34443/2023 OD,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně napadla žalobou rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hodonín (dále jen „silniční úřad“) ze dne 16. 12. 2022, č. j. MUHOCJ 87058/2022. Prvostupňovým rozhodnutím silniční úřad dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nařídil žalobkyni odstranit pevnou překážku na pozemní komunikaci na pozemku parc. č. X v k. ú. X. Pevná překážka dle výroku rozhodnutí spočívá v umístění dvou dřevěných kůlů, náletových dřevin, kovového pletiva (opatřeného tabulkou s nápisem „ZÁKAZ VJEZDU, SOUKROMÝ POZEMEK“) s PVC páskem (pohled od severovýchodu – hranice parcel č. X a XA), dále betonového sloupu (opatřeného tabulkou s nápisem „ZÁKAZ VJEZDU, SOUKROMÝ POZEMEK“), vedle umístěného dřevěného kolíku, na zemi ležící dřevěné klády a PVC pásku (pohled od jihozápadu – hranice parcel č. X a XB).

II. Žaloba

2. Žalobkyně namítá, že žalovaný jí v rozporu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), v odvolacím řízení nedal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Po podání odvolání se součástí spisu stalo vyjádření osoby zúčastněné na řízení 2 ze dne 15. 2. 2023, z něhož žalovaný vycházel při hodnocení skutkových okolností v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pokud by žalovaný žalobkyni seznámil s doplněnými podklady, mezi něž řadí i mapy na portále mapy.cz, žalobkyně by možnosti jistě využila.
3. K obsahu uvedeného vyjádření žalobkyně uvádí, že původní pozemek p. č. XC byl veden jako účelová komunikace neoprávněně, neboť s dělením pozemku a jeho užitím jako cesty vlastníci nikdy nevyslovili souhlas. Evidence v katastru nemovitostí pak z hlediska existence účelové komunikace není rozhodující. K tvrzení, že rekultivace neměla nic společného s uvedeným pozemkem, žalobkyně dokládá rozsudek Okresního soudu v Hodoníně, č. j. 6 C 1766/2004-387, kde je výslovně uvedeno, že žalovaný (Moravské naftové doly, a.s.) provedl biologickou rekultivaci pozemků dotčených hornickou činností (str. 2), tj. i posuzovaného pozemku žalobkyně. Z rozsudku je rovněž zjištělné (str. 3 první odstavec), že pozemek byl využíván jako manipulační plocha. Dále je zde konstatováno, že pozemek byl uveden do stavu, ve kterém se nacházel před započítáním užívání na základě soukromoprávního titulu. Užívání pozemku na základě soukromoprávního vztahu bylo prokazatelně ukončeno biologickou rekultivací v roce 2005, kterou provedly Moravské naftové doly, a.s. jako právní nástupce nájemce.

4. Správní spis silničního úřadu je dle žalobkyně neúplný. Žalobkyně si při nahlížení do spisu v průběhu řízení ověřila, že součástí spisu je nájemní smlouva ze dne 18. 6. 1947 uzavřená mezi právními předchůdci žalobkyně a Československými naftovými závody n.p. Žalobkyně si o této skutečnosti při nahlížení do spisu učinila poznámku. Pokud by silniční úřad nebyl seznámen s obsahem nájemní smlouvy, nemohl by konstatovat, že nájemní vztah probíhal cca v 50.-80. letech minulého století za účelem dobývání a údržby vrtů, nýbrž by konstatoval, že smlouva nebyla doložena, jak to učinil o době ukončení nájmu. Vzhledem k neúplnosti spisu došlo následně k nezákonnému vypořádání námítky žalobkyně stran nemožnosti udělení konkludentního souhlasu s užíváním širokou veřejností, když pozemky na základě nájemní smlouvy užívala výhradně společnost Československé naftové závody n.p. a její právní nástupce (dále též souhrnně „Moravské naftové doly“) prokazatelně až do roku 2005. Žalobkyně z průběhu řízení u silničního úřadu, který přes udělený souhlas žalobkyně nemožnil jejímu manželovi nahlížet do spisu, nabyla dojmu, že spis je nekompletní úmyslně.
5. Žalobkyně dále namítá, že z rozhodnutí není seznatelné, k jakému užívání a v jakém rozsahu má komunikace na pozemku žalobkyně sloužit. Žalovaný se nezabýval tím, že rozhodnutím nařizuje odstranění náletových dřevin a betonového sloupu, které se na původním pozemku p. č. XC vůbec nenachází. Žalobkyně považuje za nezákonné i zamítnutí námítky absence geometrického plánu, který by zaznamenal průběh komunikace. Argumentaci žalovaného, že tvar a šíře (vyjeté koleje) byly dány původním pozemkem p. č. XC, žalobkyně odmítá, neboť evidence v katastru nemovitostí není určující. Toto tvrzení nadto dle žalobkyně nemá ani oporu ve spise. Naopak, dle mapových podkladů v tomto místě žádná komunikace od roku 2004 neexistovala.
6. Žalobkyně považuje vyhotovení geometrické plánu za nezbytné, a to obzvlášť za situace, kdy v listopadu 2018 silniční úřad deklaroval, že odstranění překážek není namístě, neboť účelová komunikace vede vybočením po sousedním pozemku. Změnu svého právního názoru silniční úřad přezkoumatelně nevypořádal. Žalovaný účelově posouvá obsah protokolu ze dne 6. 11. 2018, v němž je pouze popsán fyzický stav pozemku s tím, že účelová komunikace je evidentně zrušena a pokračuje za pozemek žalobkyně.
7. Žalovaný se dále nevypořádal s námitkou žalobkyně, že byla ke dni vydání napadeného rozhodnutí s ohledem na faktický a právní stav pozemku v dobré víře, že pozemek zatížen veřejně přístupnou účelovou komunikací není a může ho řádně obhospodařovat.
8. Dle žalobkyně není pochyb o tom, že cesta vznikla činností Moravských naftových dolů na základě soukromoprávního vztahu s právními předchůdci žalobkyně v souvislosti s těžební činností a obhospodařováním těžebních věží (sond). Právní předchůdci žalobkyně měli za to, že manipulační plocha, resp. zřízená cesta, je užívána výhradně nájemcem. Žalobkyně proto odmítá argumentaci žalovaného, že měla jiným osobám v užívání bránit. V řízení se neprokázalo, že by v minulosti byla cesta užívána i širokou veřejností, celá oblast byla dobývacím prostorem s omezenými vstupy. Navíc vlastnictví motorového vozidla nebylo obvyklé. Z napadeného rozhodnutí pak žalobkyni není jasné, zda měla cesta vzniknout ve vzdálené minulosti nebo cca před 10-20 lety. Žalovaný zaujal jiný právní názor než silniční úřad, aniž by s tím žalobkyni předem seznámil, jeho rozhodnutí je tudíž překvapivé.
9. V případě pochybnosti o existenci souhlasu s veřejným užíváním je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka tak, že se na jeho pozemku pozemní komunikace nenachází. Žalobkyně Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, sp. zn. 2 As 44/2011, bod 28 (pozn. zdejšího soudu: žalobkyně má zřejmě na mysli rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99).

10. Obec Lužice si byla vědoma skutečnosti, že cesta na pozemku žalobkyně byla využívána Moravskými naftovými doly, které ji zřídily z důvodu obslužnosti dobývacího prostoru. Po ukončení těžební činnosti začala obec oslovovat vlastníky pozemků pod cestou s nabídkami na odkup. Jak obec sama ve svém vyjádření uvádí, stalo se tak proto, aby bylo možno odkoupené pozemky užívat jako účelovou komunikaci všemi vlastníky v dané lokalitě.
11. Ani znalec oslovený žalobkyní na pozemku cestu nezjistil. Dle znalce je přístup na pozemek z obou koncových hranic pozemku. Argumentace žalovaného vyvracející zánik dopravní cesty nemá oporu ve spise.
12. Rovněž vypořádání námítky neexistence nutné komunikační potřeby považuje žalobkyně za nezákonné a nepřezkoumatelné. Sám žalovaný připouští, že nutná komunikační potřeba svědčí k posuzované cestě především vlastníkům pozemků p. č. XD a p. č. XE s tím, že existující alternativa je méně příznivá. Z porovnání map z různých let je přitom patrné, že i přes překážky na pozemku žalobkyně jsou nemovitosti dostupné alternativní trasou, která je hojně využívána. Za dané situace tak nejde o veřejný zájem, ale o soukromou potřebu konkrétních fyzických osob užívat k příjezdu ke své nemovitosti cizí sousední pozemek. Žalovaný se nevypořádal se skutečností, že pozemek byl biologicky rekultivován a nutná komunikační potřeba zanikla, neboť minimálně od roku 2018 není vykonávána a přístup k nemovitostem je zajišťován jiným způsobem. Žalobkyně proto navrhuje, aby zdejší soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného, replika žalobkyně, vyjádření osob zúčastněných na řízení

13. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že vyjádření osoby zúčastněné na řízení 2 k odvolání nebylo v rámci odvolacího řízení podkladem rozhodnutí ani novou skutečností, se kterou by byl povinen žalobkyni seznámit. Ve správním řízení žalovaný z mapového portálu dovodil, že na předmětné cestě ani v její bezprostřední blízkosti se těžební sonda nikdy nenacházela, byla umístěna východněji na vedlejší parcele žalobkyně a vedla k ní jiná cesta. Žalovaný nemá důvod považovat soupis dokumentů ve sběrném archu spisu silničního úřadu, kde se nájemní smlouva ze dne 18. 6. 1947 nenachází, za nepravdivý.
14. Žalovaný dále uvádí, že v případě účelových komunikací lze předpokládat, že budou mít ve většině případů podobu vyježděných kolejí v obvyklé šíři dvoustopého vozidla, jak tomu je i v tomto případě (což lze jasně dovodit z fotografií i např. ortofotomapy). Tvar cesty byl dán původní parcelou č. 1680/2; šíři cesty bylo možno zpětně dovodit též z šířky vyjetých kolejí před a za zahrazeným pozemkem žalobkyně. Z protokolu o ústním jednání ze dne 6. 11. 2018 nevyplývá, že by silniční úřad posoudil existenci veřejně přístupné účelové komunikace jako předběžnou otázku a dovodil, že se cesta nachází na sousedním pozemku, tedy mimo pozemek žalobkyně. Z protokolu vyplývá, že bylo na místním šetření zjištěno, že k pozemku žalobkyně vedou vyježděné koleje, které pokračují zase dále za parcelou žalobkyně. Ve zbytku žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
15. Žalobkyně v replice opakuje vznesenou argumentaci a dodává, že si byla vědoma, že v momentě, kdy začne docházet z pohledu vlastníka k neoprávněnému užívání pozemku, je Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

vhodné nesouhlas vyjádřit oplocením areálu. To ovšem po určitou dobu nebylo možné, neboť si Moravské naftové doly na části pozemku vybudovaly rozvodné zařízení na pevném základě. Po jeho odstranění a po uvolnění pozemku po ukončení těžební činnosti žalobkyně dne 7. 10. 2004 ohlásila oplocení uvolněného pozemku. K ohlášení vydal Obecní úřad Lužice sdělení ze dne 28. 2. 2005, č. j. OÚ-S/08/2005/Sděl., s tím, že k provedení drobné stavby v rozsahu uvedeném v ohlášení (tj. celkové ploše 2 560 m² = veškeré pozemky z LV) nemá námitek. Žalobkyně tedy oplocení zrealizovala. Tím vznikl uzavřený prostor, ve kterém nemohla vzniknout účelová komunikace.

16. Osoby zúčastněné na řízení souhlasí s napadeným rozhodnutím. Osoba zúčastněná na řízení 1 v průběhu jednání před soudem uvedla, že cesta přes pozemek žalobkyně se užívala pro přístup k sousedním nemovitostem od nepaměti.

IV. Posouzení věci krajským soudem

17. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
18. Žaloba **není** důvodná.
19. K namítaným procesním vadám zdejší soud uvádí, že silniční úřad ani žalovaný svým postupem neporušili § 36 odst. 3 správního řádu. Ze správního spisu plyne, že silniční úřad umožnil žalobkyni před vydáním rozhodnutí seznámit se s jeho podklady a k vyjádření jí stanovil lhůtu 15 dnů od doručení výzvy. Žalobkyně dané možnosti využila, s podklady rozhodnutí se seznámila a vyjádřila se k nim.
20. Je pravdou, že žalobkyně nebyla v odvolacím řízení upozorněna na vyjádření osoby zúčastněné na řízení 2 k jejímu odvolání. Povinnost seznámit žalobkyni s tímto vyjádřením však správním orgánům z ničeho neplyne. Dle § 36 odst. 3 správního řádu správní orgány dají účastníkům před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Vyjádření účastníka řízení k podanému odvolání však není novým podkladem pro vydání rozhodnutí, na jehož základě by musela být účastníkům řízení odeslána výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu. Pokud odvolací správní orgán vychází pouze ze správního spisu správního orgánu prvního stupně, jehož součástí je vyjádření ostatních účastníků řízení k podanému odvolání, není povinen odesílat účastníkům řízení výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu (shodně např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2019, č. j. 46 A 41/2016-49). Žalovaný v nynější věci v odvolacím řízení žádné nové podklady neobstaral (také veškeré mapové podklady jsou součástí spisu silničního úřadu nebo je předložila sama žalobkyně).
21. Z ničeho neplyne ani to, že by byl spis silničního úřadu neúplný z toho důvodu, že v něm chybí nájemní smlouva ze dne 18. 6. 1947 uzavřená mezi právními předchůdci žalobkyně a Moravskými naftovými doly. Žalobkyně nedokládá, ale ani netvrdí, kdy měla danou smlouvu silničnímu úřadu doložit. Nelze přitom předpokládat, že by danou soukromoprávní smlouvou silniční úřad disponoval z titulu své úřední činnosti. To, že by nájemní smlouva byla součástí spisu silničního úřadu, neprokazují ani poznámky žalobkyně předložené k žalobě, které si žalobkyně údajně učinila při nahlížení do spisu. Poznámky jsou psány rukou a jsou pro zdejší soud prakticky nečitelné. Žalobkyně proto na výzvu soudu při jednání z poznámek přečetla to, co považuje za podstatné. Tyto poznámky však především nepředstavují nic jiného než tvrzení žalobkyně.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

22. Pokud silniční úřad v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že nájemní vztah probíhal cca v 50.-80. letech minulého století za účelem dobývání a údržby vrtů, reagoval tím na tvrzení žalobkyně uplatněná ve vyjádření k podkladům rozhodnutí. Námitka, že pokud by nájemní smlouva nebyla součástí spisu, silniční úřad by na to ve svém rozhodnutí jistě upozornil, je pouhou domněnkou žalobkyně. Skutečnost, že manželovi žalobkyně silniční úřad neumožnil nahlédnout do spisu (a poté jej nechal ze sídla úřadu vyvést obecní policií) nijak nezasahuje do práv žalobkyně, neboť manžel ji ve správním řízení nezastupoval. Ani zvukový záznam předložený k replice (který je z větší části nesrozumitelný a je z něj patrná pouze eskalace situace ze strany žalobkyně) k uvedeným otázkám nic nepřináší, proto bylo nadbytečné jím dokazovat.
23. Uvedené procesní námítky proto zdejší soud důvodnými neshledal. Věcnou podstatou sporu je otázka, zda bylo ve správním řízení prokázáno, že se na pozemku žalobkyně nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
24. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích *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.*
25. Účelová komunikace vzniká v okamžiku, kdy jsou současně splněny čtyři znaky – 1) existence dopravní komunikace – v terénu patrného koridoru užívaného jako dopravní cesty, 2) tato naplňuje účel stanovený zákonem – slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, ke spojení s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, 3) souhlas vlastníka pozemku, na kterém je posuzovaná komunikace, s tím, aby byla komunikace užívána neomezeným okruhem osob, přičemž tento souhlas může být i konkludentní (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14), a 4) komunikace musí naplňovat nutnou komunikační potřebu (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 2268/06). Pokud existuje srovnatelný, byť méně komfortní přístup, není možné na dotčeném pozemku shledat naléhavou komunikační potřebu. Tento znak je třeba zkoumat ve vztahu ke konkrétním nemovitostem, pro které sporná cesta tvoří komunikační spojnici. Jestliže není naplněn byť i jen jeden jediný z uvedených znaků, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže.
26. Co se týče prvního znaku účelové komunikace, ten je dle zdejšího soudu v posuzovaném případě nepochybně naplněn. Komunikace je v terénu zcela jasně patrná již na leteckých mapách z roku 1949 a její tvar a šíře se podle všeho v podstatě nezměnily do té doby, dokud žalobkyně nepočala bránit v užívání dané komunikace, nejprve v roce 2011 různými terénními úpravami, definitivně pak v roce 2018. Na všech leteckých mapách (přes nízké rozlišení starších map a ne zcela přesné promítnutí hranic katastrální mapy do leteckých map) je cesta patrná.
27. Jak uvádí také žalovaný v napadeném rozhodnutí, cesta nevede pouze po pozemcích žalobkyně, nýbrž je součástí spojnice nemovitostí vlastníků v dané lokalitě s širší komunikační sítí. Od severovýchodu z ulice U Staré šachty vede cesta po obecním pozemku p. č. XF (ten obec odkoupila od původních soukromých vlastníků v zájmu právní jistoty uživatelů cesty), dále přes pozemek p. č. XA (cestu takto využívá i žalobkyně), pozemek žalobkyně a pozemky p. č. XB, XG, odkud je možné se podél ovocného sadu dostat na tzv. Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

Jalovou cestu. Původní průběh a tvar cesty (tj. vyjeté koleje přibližně v šíři pozemku) je dán právě tvarem a šíří shora zmíněných pozemků (a předtím, než žalobkyně iniciovala sloučení svých parcel, též původního pozemku p. č. XC).

28. Námitka, že z rozhodnutí není seznatelné, k jakému užívání a v jakém rozsahu má komunikace na pozemku žalobkyně sloužit, je s ohledem na shora uvedené dle zdejšího soudu čistě účelová. Žalobkyně má umožnit přes svůj pozemek průjezd motorovým vozidlem o obvyklé šíři tak, aby cesta plynule navazovala na cestu na sousedních pozemcích. Žalobkyně ničím nedokládá, že by se zmiňované překážky na původním pozemku p. č. XC nenacházely, to neplyne ani z doložené fotodokumentace, na jejíž větší části je zachycen stav pozemku žalobkyně několik let po umístění překážek. Na starších fotografiích je patrné, že část pozemků žalobkyně byla využívána v minulosti jako manipulační plocha (č.l. 125 soudního spisu), resp. že sousední pozemek p. č. XH byl přechodně zpevněn panely (č.l. 118 soudního spisu), neexistence nyní posuzované komunikace z nich ovšem neplyne. Naopak, na druhé z nich komunikace v levém horním rohu zřetelně pokračuje rovně mimo odbočku na panelovou plochu. Z povahy označených překážek pak plyne, že některé z nich lze po pozemku přemísťovat, to však nemůže způsobit neurčitost rozhodnutí silničního úřadu. Ten žalobkyni neukládá umožnit veřejnosti užívat její pozemek v celém rozsahu, ale pouze v šíři obvyklé pro užití běžným motorovým vozidlem, což je dáno šíří vyjetých kolejí.
29. Jak uvádí též odborná literatura, znak patrnosti komunikace v terénu slouží pouze k vyloučení těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď v terénu nikdy reálně nevznikly, nebo naopak již dávno pokojně zanikly. Úřady by jej měly aplikovat uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu (srov. Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Wolters Kluwer, Praha 2015, shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49). Přesně tímto způsobem silniční úřad postupoval.
30. Existenci komunikace je pak třeba hodnotit dle skutkového stavu v době předtím, než vlastník pozemku začal bránit v užívání cesty. V opačném případě by totiž k zániku cesty stačilo pouhé faktické jednání vlastníka spočívající např. v tom, že cestu zničí rozoráním nebo oplotí a nechá zarůst vegetací. Neexistenci cesty proto nelze dovodit z toho, že se znalec ve svém posudku z roku 2016 o cestě na pozemku nezmiňuje.
31. O tom, že cesta v terénu patrná je (nebo minimálně předtím, než žalobkyně začala bránit v jejím užívání, patrná byla), svědčí kromě početné fotodokumentace a mapových podkladů také ostatní podklady správního spisu. V rozhodnutí Městského úřadu Hodonín ze dne 21. 6. 2012, č. j. MUHOCJ 59086/2012 OŽP, kterým bylo rozhodnuto o tom, že pozemky žalobkyně jsou součástí zemědělského půdního fondu, se uvádí, že v průběhu místního šetření bylo zjištěno, že původní pozemek p. č. XC je součástí polní cesty, která je vymezena rovněž v platném územním plánu Lužice, a daný zápis odpovídá skutečnosti.
32. Pokud žalobkyně zmiňuje protokol o místním šetření sepsaný silničním úřadem dne 6. 11. 2018, pak z něj vyplývá, že v době místního šetření k pozemku žalobkyně p. č. XC zcela evidentně vedou vyježděné koleje účelové komunikace, které zjevně pokračují hned za uvedenou parcelou. Půdorysná plocha parcely byla mechanicky srovnána, je zde vidět patrné pohrabování. V místě parcely žalobkyně je tak evidentně účelová komunikace zrušena a pokračuje dále za uvedenou parcelou. Komunikační potřebu v době místního šetření dle silničního úřadu naplňuje nově vzniklé vybočení na pozemek jiného vlastníka, proto silniční Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

úřad dle protokolu nepovede s žalobkyní řízení o odstranění překážek na pozemní komunikaci.

33. Po skutkové stránce dle zdejšího soudu uvedený protokol zcela odpovídá zjištěním žalovaného. Plyne z něj, že cesta původně evidentně vedla přes pozemek žalobkyně. Ta poté cestu zničila a zabráňovala průjezdu, uživatelé cesty proto v daném úseku vybočili a pozemek žalobkyně začali objíždět přes pozemek jiného vlastníka a následně se na cestu opět napojili. Je pravdou, že právní kvalifikace silničního úřadu se poté změnila (ten se nejprve spokojil s tím, že nutnou komunikační potřebu uspokojí „objíždka“). Tato změna v právním posouzení je však přípustná, s ohledem na další průběh řízení nemohla být pro žalobkyni nijak překvapivá a dle zdejšího soudu je s ohledem na výše uvedené také správná.
34. Podmínkou rozhodnutí, kterým se vlastníkovi pozemku ukládá odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci, není předchozí vyhotovení geometrického plánu. Ten ani v obvyklých situacích nebude z povahy věci potřeba, neboť parametry účelové komunikace vzniklé faktickým užíváním jsou zpravidla dány jejím stavem v terénu. V nynější věci sice žalobkyně podle všeho cestu na svém pozemku zničila. Délka komunikace na pozemku žalobkyně je však cca 12 m a cesta z obou stran plynule pokračuje. Pro věc proto není podstatné přesné geometrické zaměření, nýbrž to, aby žalobkyně odstranila překážky v místě cesty a umožnila v tomto místě průjezd běžným osobním automobilem.
35. Druhou podmínkou existence veřejně přístupné účelové komunikace je účel stanovený zákonem – spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, spojení s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Z napadeného rozhodnutí plyne, že dle správních orgánů tvoří daná cesta funkční celek – z ulice U Staré šachty vede přes pozemek žalobkyně a pokračuje dále kolem oplocení zahrádek směrem k višňovému sadu, kde se stáčí doprava podél sadu a navazuje na asfaltovou komunikaci. Cestu tedy využívají vlastníci nemovitostí podél cesty zejména v její jižní části (představuje přístupovou cestu zejména k pozemkům p. č. XI, XJ, XK, XD a XE). Jedním z těchto vlastníků je i sama žalobkyně, která (třebaže dle znaleckého posudku jsou její pozemky přístupné ze severu z tzv. Jalové cesty) využívá k přístupu ke svým pozemkům úsek cesty na pozemku obce p. č. XC a pozemku paní Š. p. č. XA. Přesto na svém pozemku hodlá cestu „utnout“. I druhý znak veřejně přístupné účelové komunikace je proto v nynější věci naplněn. Jeho naplnění ostatně žalobkyně ani v žalobě konkrétně nerozporuje.
36. Jádro její argumentace směřuje k (ne)naplnění třetího znaku – souhlasu vlastníka s obecným užíváním cesty. Platí přitom, že souhlas s obecným užíváním cesty může dát vlastník pozemku výslovně, může tak nicméně učinit i mlčky neboli konkludentně (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128). K udělení konkludentního souhlasu postačuje pouhá nečinnost. Jestliže vlastník po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, pak se má za to, že se vznikem veřejné cesty na svém pozemku souhlasí. Může nastat situace (tak jako v nynější věci), kdy existuje pozemní komunikace na pozemku, který je předmětem nájmu. Pro zjištění možného konkludentního souhlasu je v takovém případě rozhodné, jakým způsobem byl daný pozemek v minulosti využíván, tedy zda docházelo k využívání účelové komunikace v zásadě pouze ve spojitosti s provozem nájemce, nebo byla

komunikace fakticky veřejně přístupná a veřejností užívaná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 As 9/2013-41).

37. I těmito východisky se dle zdejšího soudu žalovaný v napadeném rozhodnutí řídil. Uvedl, že pokud by se přistoupilo na argumentaci žalobkyně, že cesta vznikla v souvislosti s činností nájemce, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci by se nejednalo v případě současného prokázání, že žalobkyně okruh uživatelů znala a byla schopná jim (jakož de facto i blíže nespecifikované veřejnosti) aktivně bránit v užívání svého pozemku jako veřejné cesty. Pokud však žalobkyně neměla přehled o tom, kdo a kdy veřejně přístupnou účelovou komunikaci užívá, a od počátku těmto osobám aktivně v přístupu nebránila, byla tato cesta užívána v režimu § 19 zákona o pozemních komunikacích (není přitom relevantní, zda byla cesta současně užívána konkrétním subjektem na základě soukromoprávního titulu). Z podkladů pro vydání rozhodnutí (např. z vyjádření účastníků řízení či obce Lužice, z jednotlivých protokolů z místních šetření) však dle žalovaného plyne, že byla cesta před vznikem sporu užívána veřejností za možného souběhu užívání nájemcem. Nájemní vztah žalobkyně nadto ve správním řízení nijak nedoložila.
38. Žalovaný dále pokládal za podstatné, že žalobkyně byla spoluvlastníkem předmětného pozemku od roku 1997, tj. dávno předtím, než na cestě v daném místě v roce 2018 umístila nepovolenou překážku (resp. také již dávno před tím, než poprvé na krátkou dobu znemožnila průjezd v roce 2011). V řízení bylo prokázáno (a to především na základě sdělení účastníků řízení a mapových podkladů), že cesta byla ve svém průběhu patrná již v době, kdy byl pozemek ve vlastnictví právních předchůdců žalobkyně, a současně nebyl nijak doložen či jinak zjištěn jejich nesouhlas s užíváním pozemku jako dopravní cesty. Podle žalovaného lze proto důvodně předpokládat existenci souhlasu uděleného již v minulosti, který přešel na žalobkyni coby nového vlastníka. V období mezi lety 2004 (kdy měl skončit nájemní vztah a měla být provedena rekultivace) a 2011/2018 (kdy žalobkyně začala v užívání komunikace aktivně bránit), byla cesta veřejností užívána bez omezení.
39. Také tyto závěry dle zdejšího soudu mají oporu ve shromážděných podkladech. Je vhodné zmínit, že žalobkyně další podklady dokládá až v navazujícím soudním řízení, třebaže vhodnějším by se jevilo seznámit s nimi správní orgány již v průběhu správního řízení (zejména nájemní smlouva z roku 1947, rozsudek Okresního soudu v Hodoníně zabývající se nájmem a užíváním pozemků žalobkyně Moravskými naftovými doly, sdělení k ohlášení oplocení z roku 2005). Ani tyto dokumenty ovšem nepřinášejí nic, co by mohlo zákonností napadeného rozhodnutí otřást.
40. Pozemek, na kterém se nachází předmětná cesta, v průběhu let několikrát změnil velikost, tvar či parcelní číslo. V roce 1947 v době uzavření nájemní smlouvy se jednalo o pozemek p. č. XL, poté p. č. XM, p. č. XC a konečně do současnosti p. č. X. Uvedený pozemek byl skutečně předmětem nájmu, nájemní vztah trval podle všeho do roku 1999, kdy žalobkyně nájemní smlouvu vypověděla (dle rozsudku Okresního soudu v Hodoníně). Cesta nepochybně vznikla již v dávné minulosti, vše zároveň nasvědčuje tomu, že již v době trvání nájemní smlouvy byla cesta užívána veřejností (vlastníky přilehlých pozemků) k uspokojování jejich nutné komunikační potřeby. Cesta je zanesena v pasportu komunikací, v územním plánu, v mapách ze sedmdesátých či osmdesátých let, obec Lužice ji vnímala jako historickou komunikaci, a proto se snažila v zájmu zachování prostupnosti pozemky po cestou vykoupit, osoba zúčastněná na řízení 2 ve správním řízení uvedla, že

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

cestu využívá její rodina od roku 1989, také osoba zúčastněná na řízení 1 tvrdí, že se cesta užívala již v dávné minulosti).

41. Z rozsudku Okresního soudu v Hodoníně plyne, že i po skončení nájemního vztahu se na pozemku p. č. XC a sousedním p. č. XN nacházela rozvodna elektrické energie, příp. další zařízení původního nájemce. V průběhu místního šetření v roce 2005 však již bylo zjištěno, že žádné nadzemní zařízení se na pozemcích nenachází. Od té doby byla po určitou dobu již jen na původním pozemku p. č. XN (tedy na části nynějšího pozemku p. č. X, na kterém se pozemní komunikace nenachází) uložena v zemi kabeláž nízkého napětí. To potvrzuje sama žalobkyně, když v žalobě uvádí, že užívání pozemku na základě soukromoprávního vztahu bylo prokazatelně ukončeno v roce 2005. Zároveň nebylo nijak prokázáno, že by žalobkyně mezi lety 2005 a 2011 činila navenek kroky, kterými by vyjádřila nesouhlas s užitím pozemku jako veřejné účelové komunikace. Žalobkyně v řízení před soudem doložila sdělení Obecního úřadu Lužice ze dne 28. 2. 2005, podle něhož stavební úřad nemá námitek k provedení drobné stavby oplocení v rozsahu uvedeném v ohlášení. Z tohoto sdělení však neplyne, že stavba oplocení byla skutečně následně realizována. Nadto se ve sdělení uvádí, že *„stávající polní cesta na pozemku p.č. XH bude respektována a nebude oplocena“*. Podle daného parcelního čísla by se mělo jednat o cestu na vedlejším pozemku. S ohledem na podobnost parcelních čísel („XH“ a „XC“) a na to, že by nedávalo žádného smyslu ukládat žalobkyni, aby neoplocovala cestu na cizím pozemku (smyslu by naopak dávalo uložit žalobkyni, aby neoplocovala cestu právě na jejím pozemku), dané sdělení rovněž nelze hodnotit ve prospěch tvrzení žalobkyně, že by mezi lety 2005 a 2011 činila navenek kroky, kterými by vyjádřila nesouhlas s užitím pozemku jako veřejné účelové komunikace.
42. Ze shora uvedených důvodů proto obстоjí závěr žalovaného, že v době, kdy začala cestu vedle Moravských naftových dolů užívat také veřejnost, tj. zejména vlastníci přilehlých pozemků (ač tento okamžik nelze přesně určit, neboť leží ve vzdálené minulosti), nebylo nijak prokázáno, že by právní předchůdci žalobkyně měli o okruhu uživatelů cesty povědomí nebo že by ostatním osobám (odlišným od nájemce) v užívání cesty aktivně bránili. Z ničeho neplyne ani tvrzení žalobkyně, že její právní předchůdci měli za to, že zřízená cesta je užívána výhradně nájemcem (a to i při zohlednění jiných společenských poměrů a skutečnosti, že cesta vedla k dobývacímu prostoru). Žalovaný učinil oproti silničnímu úřadu názorový posun, neboť silniční úřad uvádí, že cesta vznikla ve 30. letech minulého století. Dle žalovaného přesný okamžik vzniku cesty v minulosti není určující, podstatné je, že již ve vzdálené minulosti podle všeho cesta veřejností užívána byla. Nejedná se tak v kontextu shora nastíněných úvah o posun nijak zásadní.
43. Moravské naftové doly pak komunikaci prokazatelně neužívají od roku 2005, přesto až do roku 2011 mohla veřejnost danou cestu v podstatě neomezeně využívat, což dle žalovaného plyne z fotografií založených ve správním spise. Nebylo nijak doloženo, že oplocení žalobkyně skutečně v roce 2005 realizovala (tvrzení, že oplocení bylo opakovaně ničeno a že fotografie zachycují pozemek vždy po jeho zničení, rovněž nebylo prokázáno). I tato doba cca 6 let pokojného užívání komunikace po ukončení činnosti Moravských naftových dolů bez důkazů o tom, jak žalobkyně v tomto období tomuto užívání bránila, svědčí ve prospěch konkludentního souhlasu s užíváním cesty coby veřejně přístupné účelové komunikace.
44. K otázce nutné komunikační potřeby žalovaný v napadeném rozhodnutí s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36, uvedl, že Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

posuzovanou cestu nelze dělit na „oblast před překážkou“, k níž je možný příjezd/přístup od obecní komunikace jihozápadním směrem (kdy nemovitosti před překážkou jsou po této cestě přístupné), a na „oblast za překážkou“, kdy k nemovitostem nacházejícím se za pozemkem žalobkyně je možný příjezd/přístup přes alternativní severozápadní pozemek, který se na tento nepřístupný úsek posuzované cesty napojuje.

45. I s tímto posouzením se zdejší soud bez výhrad ztotožňuje. Nutná komunikační potřeba k posuzované cestě svědčí především vlastníkům nejbližších přilehlých pozemků (parc. č. XD, XE). Ti by samozřejmě teoreticky mohli využít méně příznivou variantu přístupu od severozápadu. Nicméně přijetím argumentace žalobkyně by došlo právě ke zmiňovanému nežádoucímu kouskování cesty tvořící jeden funkční celek, a to bezdůvodně výlučně ve prospěch žalobkyně a na úkor ostatních dotčených vlastníků pozemků, na nichž se předmětná cesta nachází. Zbývá zopakovat, že sama žalobkyně cestu (její část) využívá k přístupu ke svému pozemku.
46. To ostatně odpovídá i závěrům odborné literatury, podle které *„při zkoumání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace by měly úřady vždy hodnotit cestu jako funkční celek (tj. od křižovatky ke křižovatce, od křižovatky po konec slepé cesty apod.). Obzvláště pro souhlas vlastníka s obecným užíváním a pro nutnou komunikační potřebu platí, že není vhodné spornou cestu „kouskovat“ na části. Jednotlivé pozemky mnohdy některý znak samy o sobě nesplňují, neboť ten se vztahuje k cestě jako celku. Je to dáno tím, že každá veřejná cesta je způsobilá naplnit svůj dopravní účel jedině v kontextu celé sítě ostatních veřejných cest, jejíž je smysluplnou součástí... Obdobně v případě pěšiny mezi zahradami by při důkladném pohledu mohlo být přípustné vyloučit existenci účelové komunikace na jednom z pozemků, přes něž tato pěšina vede a který leží uprostřed, neboť v tomto místě cesta neplní nutnou komunikační potřebu. Ke všem pozemkům by totiž nadále bylo možné se dostat, byť by se jezdilo buď z jedné, nebo druhé strany. Takový přístup by ovšem - vedle výše popsaných důsledků - způsobil, že pěšina, dosud užívaná též jako komunikační spojení pro veřejnost, by postupně z veřejného užívání vyšla, neboť její původní dopravní role by byla umělým zásahem jednoho z vlastníků podstatně okleštěna.“* (srov. Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Wolters Kluwer, Praha 2015).
47. Skutečnost, že pozemek byl biologicky rekultivován právě v místě dané pozemní komunikace, ze žádných podkladů správního spisu neplyne, leda by měla žalobkyně onou rekultivací na mysli rozorání sporného úseku cesty v roce 2018. To však v žádném případě neznamená, že by touto činností cesta jako účelová komunikace v terénu samovolně zanikla, neboť k tomu v dotčeném úseku došlo výhradně činností žalobkyně. Jak již bylo uvedeno shora, pro existenci komunikace je tato skutečnost bez významu. Rovněž žalovaný se s danými námitkami odpovídajícím způsobem vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. S ohledem na to žalobkyně nemohla být v žádném případě v dobré víře, že pozemek zatížen veřejně přístupnou účelovou komunikací není a může ho začít libovolně obhospodařovat, což z napadeného rozhodnutí také minimálně implicitně plyne.

V. Závěr a náklady řízení

48. Ze shora uvedených důvodů zdejší soud žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 s. ř. s. Neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

povinnost a pro přiznání náhrady nákladů řízení neshledal ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 28. listopadu 2024

David Raus v.r.
předseda senátu