



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka v právní věci

žalobkyně:

Ing. Jana Kozlová
bytem **Česká republika, Brno, ul. ...**
zastoupená advokátem **Ing. ...**
sídlem **Česká republika, Brno, ul. ...**

proti
žalovanému:

Krajský úřad Jihomoravského kraje
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

za účasti osoby
zúčastněné na řízení:

- 1) **Ing. ...**
bytem **Česká republika, Brno, ul. ...**
zastoupená zmocněnkyní **Ing. ...**
bytem **Česká republika, Brno, ul. ...**
- 2) **Ing. ...**
bytem **Česká republika, Brno, ul. ...**

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2024, č. j. JMK 134112/2024, sp. zn. S-JMK 178125/2022 OD,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí Městského úřadu v Tišnově, odboru dopravy a živnostenského úřadu (dále též „prvostupňový orgán“ nebo „městský úřad“), ze dne 17. 10. 2018, č. j. MUTI 20567/2018/ODŽÚ/Dv-4, sp. zn. MUTI 20567/2018/ODŽÚ, jímž městský úřad podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodl, že na pozemcích parc. č. 285/1 a parc. č. 284 v k. ú. Skryje, oba ve vlastnictví žalobkyně (původně ve vlastnictví [redacted]) existuje veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen „předmětná komunikace“) ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Městský úřad vydal předmětné rozhodnutí v řízení, zahájeném na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení 1), přičemž deklaraci existence předmětné komunikace odůvodnil tím, že v řízení bylo prokázáno splnění všech čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, jak je dovozuje judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015-25, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz), tzn. 1) dopravní cesta, 2) zákonný účel, 3) souhlas vlastníka s obecným užíváním a 4) nutná komunikační potřeba.
2. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž namítala, že absentuje souhlas vlastníka pozemků, na kterých se nachází předmětná komunikace, neboť původní vlastník dlouhodobě brojil proti tomu, že daná předmětná komunikace byla využívána místním zemědělským družstvem, což musí být městskému úřadu známo. Žalobkyní navrhované řešení v podobě směny pozemků za jiné ve vlastnictví obce Skryje nicméně samotná obec nerealizovala. S příslibem, že do budoucna dojde k narovnání těchto vztahů, žalobkyně souhlasila pouze s dočasným užíváním daných pozemků jako předmětné komunikace. Tuto skutečnost ovšem nelze zaměňovat za konkludentní souhlas s užíváním.
3. Žalovaný se s těmito námitkami neztotožnil a přisvědčil právnímu názoru městského úřadu, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací, neboť splňuje všechny zákonné znaky, stanovené v § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích, jež byly podrobně vymezeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, na kterou žalovaný v odůvodnění odkazuje. Žalovaný tak na základě zjištěného skutkového stavu dospěl k závěru, že předmětná komunikace je patrná a stálá v terénu jako dopravní cesta, naplňuje zákonný znak plnění účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť slouží ke spojení nemovitostí (pozemků, rekreačních chat) s další veřejně přístupnou účelovou komunikací a následně s místní komunikací. Žalovaný je rovněž toho názoru, že souhlas vlastníka pozemků byl dán.
4. Žalovaný takto rozhodoval za situace, kdy jeho předchozí rozhodnutí ze dne 28. 8. 2018, č. j. JMK 31730/2019, sp. zn. S-JMK 176475/2018 OD, krajský soud k žalobě žalobkyně zrušil rozsudkem ze dne 29. 5. 2020, č. j. 29 A 63/2019-56. Žalovaného přitom zavázal právním názorem, aby doplnil skutková zjištění, neboť správní orgány neprokázaly, že ve vztahu k předmětné komunikaci byl naplněn znak v podobě nezbytnosti komunikační potřeby, coby jednoho z pojmových znaků, jež musí být *ex lege* a dle závěrů judikatury správních soudů kumulativně naplněny proto, aby mohla být posuzovaná komunikace deklarována jako účelová pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, se již nezabýval otázkou existence souhlasu žalobkyně, coby vlastníka předmětnou komunikací dotčených pozemků, a jeho povahou.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobkyně navrhuje soudu, aby rozhodnutí žalovaného zrušil.

6. Žalobkyně v podané žalobě předně namítá, že nelze souhlasit s názorem správních orgánů, že byly naplněny všechny zákonné znaky, stanovené v § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích, jež byly podrobně vymezeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, pro konstatování, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací. Žalobkyně zdůrazňuje, že nikdy nebyl k jejímu užívání dán souhlas. Nadto tu stále existuje komunikační alternativa v podobě cesty na obecním pozemku.

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

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrvává na svém názoru, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací, neboť splňuje všechny zákonné znaky, stanovené v § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích. Proto odkazuje zejména na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky se shodují s námitkami odvolacími, s nimiž se žalovaný dostatečně vypořádal. Pokud žalobkyně poukazuje na absenci souhlasu, s tímto tvrzením se žalovaný neztotožňuje, jelikož se nachází v rozporu se skutkovými zjištěními. Žalovaný proto opětovně poukazuje na jednání původního vlastníka, který faktickému vzniku této komunikace a její úpravě nikdy nebránil. Uvedené potvrzuje i fakt, že původní vlastník nechal na vlastní žádost přeložit označení turistické stezky z původní obecní cesty právě na tuto komunikaci. Pokud jde o námitku ohledně neexistence nutné komunikační potřeby, a to z důvodu alternativního řešení v podobě původní obecní cesty, žalovaný poukazuje na skutečnost, že to bylo právě jednání původního vlastníka i žalobkyně (zamezování přístupu ve formě pevných překážek a zavezení hlínou), které zapříčinilo její reálné nevyužívání a naopak užívání předmětné komunikace.
8. Osoba zúčastněná na řízení 2) ve svém vyjádření k žalobě ze dne 1. 7. 2025 předkládá emailovou komunikaci se současným starostou obce Skryje, s níž ve svém vyjádření polemizuje a uvádí, že se nejedná o účelovou komunikaci, nýbrž o trpěný pruh cesty (vysypaný makadam) bez ohledu na vlastnictví žalobkyně. Současně poukazuje na nevhodné chování starosty obce Skryje.
9. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně opětovně zdůrazňuje, že žádný, byť konkludentní souhlas s užíváním předmětné komunikace z její strany dán nebyl, resp. se jednalo jen o dočasné řešení, což prokazují i skutková zjištění ve správním spise (svědecké výpovědi). Žalobkyně trvá na tom, že pozemek parc. č. 385/4 může opět sloužit dopravě. Je pouze na obci Skryje, zda tuto cestu uvede do náležitého stavu, který současně ochrání pitný zdroj žalobkyně umístěný vedle předmětné cesty, příp. zda dojde k vybudování jiné alternativní cesty.

IV. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
11. Jak již bylo výše konstatováno, nyní projednávanou žalobou napadené rozhodnutí bylo žalovaným vydáno v pomyslném dalším kole, neboť předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2018, č. j. JMK 31730/2019, sp. zn. S-JMK 176475/2018 OD, krajský soud citovaným rozsudkem č. j. 29 A 63/2019-56 zrušil. Žalovaného zavázal právním názorem, aby **důkladněji** prověřil naplnění zákonných znaků ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích, jejichž splnění je podmínkou pro deklaraci předmětné komunikace jako veřejně přístupné účelové pozemní komunikace.
12. Krajský soud se proto předně zabýval otázkou, zda žalovaný tento právní názor krajského soudu v navazujícím rozhodnutí respektoval.
13. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, žalovaný v návaznosti na zrušující rozsudek krajského soudu vydal rozhodnutí ze dne 15. 10. 2020, č. j. JMK 144372/2020, kterým prvostupňové rozhodnutí

městského úřadu ze dne 17. 10. 2018 zrušil a vrátil k novému projednání. Žalovaným byl přitom poučen, aby v souladu s rozsudkem krajského soudu znovu prověřil definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, zejména znaky dovozené judikaturou, tedy znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním a znak nutné komunikační potřeby. Především, aby prověřil možnost použití alternativní komunikace, konkrétně obecní cesty na pozemku parc. č. 385/4 Skryje. Městský úřad oznámil pokračování řízení přípisem ze dne 3. 12. 2020, č. j. MUTI 47074/2020/ODŽÚ/Dv. V dalším řízení předvolal dva svědky (~~_____~~ a ~~_____~~), a přijal několik dalších vyjádření od účastníků řízení. Následně vydal rozhodnutí ze dne 14. 6. 2021, č. j. MUTI 24763/2021/ODŽÚ/Dv, kterým deklaroval veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemcích parc. č. 285/1 a 284 v k. ú. Skryje. Žalovaný toto rozhodnutí nicméně opět zrušil rozhodnutím ze dne 14. 2. 2022, č. j. JMK 24107/2022, a věc městskému úřadu vrátil k novému projednání, aby znovu prověřil znaky veřejně přístupné účelové komunikace, zejména možnosti použití alternativní komunikace na pozemku parc. č. 385/4 v k. ú. Skryje. Přípisem ze dne 22. 3. 2022, č. j. MUTI 11494/2022, městský úřad oznámil účastníkům řízení pokračování v řízení a současně nařídil ústní jednání, které proběhlo ve stanovený termín 11. 4. 2022, o čemž byl pořízen protokol z téhož dne, č. j. MUTI 14393/2022. V rámci řízení byly nashromážděny další vyjádření účastníků řízení a fotografie ze dne 11. 4. 2022. Městský úřad následně účastníky řízení dne 30. 8. 2022, č. j. MUTI 36251/2022, vyzval k seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim. Následně vydal rozhodnutí ze dne 6. 10. 2022, č. j. MUTI 41300/2022, sp. zn. S-MUTI 20567/2018/ODŽÚ/Dv, proti kterému žalobkyně [a taktéž osoba zúčastněná na řízení 2)] podaly odvolání, o nichž žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím.

14. Krajský soud proto nyní opětovně, ovšem na základě doplněných skutkových zjištění, musí posoudit otázku, zda v případě předmětné komunikace se jedná o veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci, splňující všechny zákonné znaky ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích, jak konstatovaly správní orgány. Činí tak i s ohledem na skutečnost, že žalobkyně v podané žalobě i nadále zpochybňuje naplnění některých zákonných znaků, zejména existenci souhlasu a nutnosti komunikační potřeby z důvodu neexistence alternativní komunikace.
15. Krajský soud v citovaném „zrušujícím“ rozsudku č. j. 29 A 63/2019-56 podrobně vymezil, že zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které v § 2 odst. 1 definuje jako „*dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“ Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví veřejnoprávních korporací (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací 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.*“ Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně - jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2).
16. Z citované právní úpravy lze tedy bez dalšího dovozovat, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 věta první (event. § 7 odst. 2 věta první) tohoto zákona. Pokud správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií. Otázkou je, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. komunikační potřebu jakožto pojmový znak

úcelové pozemní komunikace, s nímž zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá. Termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezení veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, a to např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32), kde soud uvedl: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou.*“ Na tuto prvorepublikovou judikaturu navázal i Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64; rozsudek ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99; či rozsudek ze dne 12. 9. 2018, č. j. 4 As 146/2018-47), neboť problém zůstává i nadále stejný, tj. přístup veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví a tedy posouzení proporcionality omezení vlastnického práva (ústavně zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“) ve prospěch veřejného zájmu, jak ostatně nepřímě poukazuje i žalobkyně tvrzením o znehodnocení svého soukromého pozemku. Jedná-li se totiž o účelovou pozemní komunikaci, platí zde, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (cit. dle Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Zjednodušeně řečeno, obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.

17. Nejvyšší správní soud při posouzení dané otázky v režimu zákona o pozemních komunikacích obecně vymezil základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích, a to: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastníkem pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; nebo 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastníkem pozemku vyslovil souhlas (srov. citovaný rozsudek č. j. 2 As 44/2011-99).
18. Pokud nastane první situace, již v podstatě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. K tomu je však nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz, na jehož závěry ostatně odkazuje i žalovaný). S ohledem na skutečnost, že nový vlastník pozemku je tímto souhlasem původního vlastníka omezen ve výkonu svého vlastnického práva, Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9, dostupný rovněž na <http://nalus.usoud.cz>), zdůraznil, že obecné soudy či správní orgány jsou při zkoumání podmínek pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace (ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a tedy přípustnosti omezení práv vlastníka dotčeného pozemku „*povinni důkladně zkoumat všechny významné okolnosti (i z časového hlediska), za kterých došlo k poskytnutí daného souhlasu, včetně jeho „kvality“, resp. za kterých došlo k jeho přechodu na nového vlastníka společně s převodem vlastnictví k dotčenému pozemku, zejména z hlediska povědomí nového vlastníka o existenci takového omezení. (...) souhlas nových vlastníků pozemku nelze bez dalšího presumovat.*“ Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě spadajícím pod první modelovou situaci proto nutně musí být, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60).
19. Ve druhém modelovém případě je situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastníka o ní pouze neví a

není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je nutno postupovat (za použití ústavně konformního výkladu) v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle něhož omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. K tomu Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 2 As 44/2011-99 zdůraznil (s ohledem na rozdíly v omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 a čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), že „*v souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace.*“

20. Tento veřejný zájem pak dle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu může spočívat rovněž v „*nezbytné komunikační potřebě*“, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území – to je úkolem silničního správního úřadu (srov. citovaný rozsudek č. j. 2 As 44/2011-99).
21. O významu této podmínky pak svědčí i právní závěr, vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, dle něhož „*při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním.*“ Tento závěr Nejvyššího správního soudu potvrzuje i právní věta k nálezu zn. II. ÚS 268/06, která uzavírá, že „*jediný ústavněkonformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení*“. Takto ostatně interpretoval Ústavní soud tento náleze ve své navazující nálezevé judikatuře, např. v nálezu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, kde také dospěl k závěru, že „*obecný soud v rámci ústavně konformní interpretace § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na základě důkazního řízení musí mít za prokázané, že vlastník poskytl - výslovně anebo konkludentně - souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace a dále musí mít za prokázanou podmínku potřeby*“ (podtržení doplněna krajským soudem). Pokud tedy Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 postavil vedle sebe dvě kumulativní podmínky ústavní konformity existence veřejně přístupné účelové komunikace, nelze podle Nejvyššího správního soudu z nálezu dovodit, že druhou podmínku lze fakticky konzumovat splněním podmínky první. Pak by ostatně bylo posouzení podmínky nutné komunikační potřeby irelevantní: buď by byla splněna podmínka souhlasu, a tedy by bylo možné deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci (bez ohledu na naplnění podmínky komunikační potřeby), anebo by nebyla splněna podmínka souhlasu, a nemohlo by se tak jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (opět bez ohledu na naplnění podmínky komunikační potřeby).
22. S ohledem na výše uvedené lze proto obecně uzavřít, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je - vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích – vyžadován souhlas vlastníků dotčených pozemků a nezbytnost komunikační

potřeby, jejichž existenci jsou správní orgány povinny důkladně zkoumat a vážit proporcionalitu omezení vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků, neboť deklaratorní rozhodnutí o existenci účelové pozemní komunikace samo o sobě představuje správním úřadem aprobované omezení vlastnického práva (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, či rozsudek ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014-87). V takovém případě je pak možné přistoupit ke zřízení účelové pozemní komunikace bez toho, aby bylo nutné poskytnout vlastníkově náhradu za omezení jeho vlastnického práva.

23. Prizmatem výše rekapitulovaných judikатурních závěrů krajský soud v nyní projednávané věci hodnotil postup žalovaného (i městského úřadu) a závěry přijaté žalovaným v napadeném rozhodnutí, přičemž dospěl k závěru, že jak žalovaný, tak před ním i městský úřad dospěli ke správnému závěru, pokud ve vztahu k předmětné komunikaci shledali naplnění všech uvedených znaků, tedy včetně prokázání nutnosti komunikační potřeby a existence souhlasu vlastníka pozemků.
24. Jak již bylo výše uvedeno, existenci nezbytné komunikační potřeby jsou správní orgány povinny v řízení šetřit samy, resp. jsou povinny existenci nezbytné komunikační potřeby vyvrátit. Existence nutné komunikační potřeby ve vztahu k dané komunikaci je způsobována neexistencí komunikační alternativy. Krajský soud ve zrušujícím rozsudku č. j. 29 A 63/2019-56 správním orgánům vytkl, že ke zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, coby nedílné součásti postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace (srov. citovaný rozsudek č. j. 2 As 44/2011-99), přistoupily velmi obecně (pouze s konstatováním, že jiná komunikační alternativa neexistuje a předmětná komunikace je jedinou pozemní komunikací, neboť daná obecní cesta zanikla v důsledku jednání žalobkyně, resp. původního vlastníka pozemků), aniž by se důkladněji zabývaly otázkou, zda uvedená obecní cesta nemůže být onou komunikační alternativou, zejména při zohlednění výše uvedených skutečností, bránících bez dalšího deklaraci předmětné komunikace na pozemcích žalobkyně za účelovou pozemní komunikaci ve smyslu § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
25. Krajský soud je toho názoru, že touto otázkou se správní orgány v nyní projednávané věci tentokrát již dostatečně zabývaly, neboť, jak vyplývá z obsahu správního spisu i z tvrzení účastníků řízení, správních orgánů i samotné obce Skryje, účastníky namítaná komunikační alternativa v podobě původní obecní cesty nacházející se na pozemku parc. č. 385/4 (lemující pozemky parc. č. 284 a parc. č. 285/1 ve vlastnictví žalobkyně ze severní strany), komunikační alternativou není. Městský úřad sice vymezil (a následně odmítl) několik hypotetických alternativ, nicméně za nejrelevantnější (a dle postoje účastníků i současně nejvíce spornou) se jeví být alternativní cesta na pozemku parc. č. 385/4 v k. ú. Skryje, kterou se také městský úřad zabýval podrobněji. Na základě skutkových zjištění nicméně městský úřad konstatoval, že tato původní cesta na pozemku parc. č. 385/4 v k. ú. Skryje „zanikla a dnes již není patrná v terénu, nelze určit její trasování a nejedná se pouze o neudržovanou komunikaci, kde by k jejímu obnovení stačilo provést pouhou údržbu.“, přičemž odhad nákladů nutných na zbudování veřejně přístupné účelové komunikace ze stavebního hlediska by byla přibližně 3 500 000 Kč. Krajský soud v tomto směru souhlasí s názorem správních orgánů, že nelze přisvědčit tvrzení žalobkyně, že se nejedná o zánik cesty, nýbrž jen o „neudržovaný stav spojený s postupným zaruštáním komunikace“, což není překážka pro její obnovu. Lze mít totiž za prokázané, že v daném případě se nejedná o pouhý špatný a zanedbaný stav komunikace, který by bylo možné zhojit její údržbou, ale o vymizení zákonného znaku veřejně přístupné účelové komunikace, konkrétně stálosti a patrnosti v terénu, přičemž k vymizení tohoto znaku nedošlo v důsledku protiprávního jednání a následného protiprávního stavu, ale v důsledku převedení dopravy na stávající cestu na pozemcích parc. č. 285/1 a 284 v k. ú. Skryje, a to mimo jiné i na základě žádosti žalobkyně, která je součástí spisu (viz námitka žalobkyně k Územnímu plánu obce Skryje, který nabyl účinnosti 6. 11. 2014). Daná obecní cesta tak přestala být užívána a byla fakticky nahrazena předmětnou komunikací i v důsledku jednání žalobkyně, resp. původního vlastníka pozemků spočívajícím v účelovém (tvrzená ochrana vodního

zdroje) omezování užívání této obecní cesty veřejností, jak ostatně potvrzuje i samotná žalobkyně (aby obecní cesta „nebyla do doby obcí deklarovaných pozemkových úprav vůbec užívána a aby tak byl ochráněn v rozhodné době jediný vodní zdroj manželů ~~XXXXXX~~, který je v bezprostřední blízkosti této obcí nendržované cesty, což se stalo důvodem opakovaných poškození osobních vozidel a následně kontaminace olejem.“). Krajský soud tak souhlasí s názorem žalovaného, že zaniklá (již neexistující) cesta nemůže sloužit jako alternativní cesta k posuzované cestě, stejně jako alternativní cestou nemůže být komunikace, která by musela být teprve nově zbudována (včetně provedení terénních úprav, zpevnění komunikace aj. – viz str. 14 rozhodnutí městského úřadu), nikoliv pouze obnoveno její užívání. Ostatně žalobkyně, resp. osoba zúčastněná na řízení 2) opakovaně poukazovaly na to, že „variant, kde lze vybudovat a legalizovat cestu je více“.

26. Za této situace, kdy správní orgány doplnily (městský úřad byl dokonce nucen tak učinit opakovaně) skutková zjištění, a důkladněji tak posoudily otázku naplnění znaku nutné komunikační potřeby (z důvodu neexistence vhodné komunikační alternativy), krajský soud přistoupil k posouzení námitek žalobkyně ohledně neexistence souhlasu vlastníka pozemků, přes které vede deklarovaná účelová komunikace.
27. Krajský soud má za to, že nelze vycházet pouze z aktuální vůle vlastníků nemovitostí, na nichž je deklarována veřejně přístupná účelová komunikace, neboť vyjádření nesouhlasu bývá v drtivé většině případů důvodem sporu, na základě kterého se řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace vůbec vede. Udělení souhlasu se dle krajského soudu musí zkoumat v širším, historickém kontextu. Za tímto účelem také Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil potřebu prokázat existenci tzv. kvalifikovaného nesouhlasu s užíváním účelové komunikace, když uvedl, že „jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevem výslovně, obvykle totiž přijde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.“ (srov. např. rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60).
28. Krajský soud přisvědčuje závěrům správních orgánů, že ze zjištěného skutkového stavu lze usuzovat na to, že souhlas vlastníka pozemků parc. č. 285/1 a 284 v k. ú. Skryje byl prokázán, neboť předmětná cesta byla po několik let užívána bez výhrad jeho vlastníka (přesněji jejich původního vlastníka – ~~XXXXXX~~) a že souhlas s jejím užíváním nebyl nikterak časově omezen, resp. že nebyla časově omezena dohoda o převedení původní cesty na pozemku parc. č. 385/4 v k. ú. Skryje na pozemky parc. č. 285/1 a 284 v k. ú. Skryje. Krajský soud je v tomto směru toho názoru, že žalobkyně si ve svých tvrzeních i do značné míry protirečí, neboť na straně jedné tvrdí, že souhlas (ani konkludentní) s obecným užíváním ve vztahu k předmětné cestě nebyl nikdy udělen, na straně druhé ovšem namítá dočasnost, resp. podmíněnost souhlasu, a to uzavřením dohody o dočasném využití pozemků. Ve vztahu k prvnímu má krajský soud za to, že ze skutkových zjištění skutečně vyplývá, že souhlas s obecným užíváním byl udělen (viz str. 5-7 odůvodnění rozhodnutí městského úřadu), přičemž zásadním se jeví samotné vyjádření ~~XXXXXX~~ ze dne 22. 2. 2021, ve kterém uvedl, že: „jsem aktivně tuto cestu dle potřeb veřejnosti udržoval, zejména po jaru před sezónou, aby lokalita byla dostupná i pro mne s malotraktorem.“ Žalobkyní namítaná existence výpovědí svědků o opaku zůstala pouze v rovině tvrzení, bez doložení konkrétních výpovědí (za takové nelze považovat nesouhlasné námítky a tvrzení samotných účastníků řízení).
29. Ve vztahu k žalobkyní opakovaně zmiňované podmíněnosti („dočasnosti“) jejího souhlasu s užíváním předmětné komunikace krajský soud již ve zrušujícím rozsudku uvedl, že se jedná toliko o další z projevů jednání, jež má od samého počátku za cíl přinutit obec Skryje buď k provedení žalobkyní požadovaných pozemkových úprav na původní obecní cestě, anebo ke směně pozemků,

což dle krajského soudu připomíná obecně stěží akceptovatelné jednání, mající až charakter „vzetí práva do vlastních rukou“, kdy se za použití donucovacích (až vyděračských) prostředků snaží daný jednatel domoci svých zájmů a práv, bez ohledu na to, zda jsou pouze domnělé či oprávněné, a v jehož důsledku se dotčený veřejný zájem stává v podstatě rukojmím.

V. Závěr a náklady řízení

30. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
31. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
32. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení soud plnění žádné povinnosti neuložil, krajský soud jim náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem, žádné náklady nevznikly, a na náhradu jiných nákladů řízení ze zákona nárok nemají.

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 28. ledna 2026

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu