



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka v právní věci

žalobce:

V. Č.,

bytem X,

zastoupen advokátem JUDr. Radkem Nápravníkem,
se sídlem Na Harfě 7, Praha,

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,

se sídlem Zborovská 11, Praha,

za účasti

osoby zúčastněné na řízení:

1. o. S.,

se sídlem X,

2. Ing. M. M.,

bytem X,

3. MUDr. M. B.,

bytem X,

4. M. V.,

bytem X,

5. J. K.,

bytem X,

6. Z. S.,
bytem X,

7. V. V.,
bytem X,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2019, č. j. 157521/2018/KUSK-DOP/Svo, sp. zn. SZ_157521/2018/KUSK,

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:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu B. (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 1. 10. 2018, č. j. MBE/63732/2018/DOPR-MiD. Tímto rozhodnutím silniční správní úřad rozhodl, že na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území H. u S. (dále se vždy rozumí toto katastrální území) se nachází veřejně přístupná účelová komunikace (dále také „sporná komunikace“).

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

2. Žalobce uvedl, že vydáním napadeného rozhodnutí došlo k neoprávněnému zásahu do jeho vlastnického práva. Skutkový stav, který správní orgány vzaly za podklad rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise a z provedených důkazů správní orgány vyvodily nesprávné závěry, protože považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Dále se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, jež žalobce uplatnil v průběhu správního řízení, v čemž žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
3. Žalobce se neztotožnil se závěrem správních orgánů, že sporná komunikace je jedinou přístupovou komunikací vedoucí k jednotlivým dotčeným pozemkům. Z katastrálních map a vlastnických poměrů podle žalobce plyne, že pozemek p. č. X (tzv. třešňovka) je přístupný i jinak – po obecních pozemcích p. č. X nebo p. č. X v návaznosti na již existující obecní cestu na pozemku p. č. X směrem od H..
4. Žalobce poukázal na možnost alternativní cesty po obecním pozemku p. č. X (dále také „alternativní cesta“). Alternativní cesta je fyzicky způsobilá veřejného užívání po minimálním rozhrzení pastvin obce, vede po pozemcích stejného druhu jako sporná komunikace (pastvinách), v katastrální mapě je vedena jako plocha pro účely dopravní obsluhy, je kratší zhruba o 100 m, díky napojení na betonový můstek je bezpečnější a jejím určením by nedošlo k zásahu do vlastnického práva takového počtu soukromých vlastníků, jako je tomu u sporné komunikace. Poznamenal, že vedení obce S. si v minulosti počínalo k některým vlastníkům poměrně vrchnostensky, neboť např. v roce 2014 došlo

k zanesení sporné komunikace do pasportu, aniž by k tomuto jednání byli přizváni vlastníci dotčených pozemků, a věc s nimi nikdy nebyla formálně projednána. Sporná komunikace prochází přes pozemek žalobce a rozděluje jej na dvě části, což nejen komplikuje hospodářské využití pozemku, ale také snižuje jeho tržní hodnotu. Žalovaný se s touto námitkou žalobce nevypořádal, neboť sice odkázal na rozhodnutí silničního správního úřadu a obsáhle citoval z judikatury, avšak nepředložil konkrétní a přezkoumatelné právní úvahy, na základě nichž dospěl ke svému stručnému závěru. Žalobce proto považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.

5. Žalobce namítl, že v případě sporné komunikace není dána, a tedy ani prokázána naléhavá komunikační potřeba. Silniční správní úřad se přesvědčivě nevypořádal s tím, z jakého důvodu nejsou vhodné žalobcem navrhované možnosti, zejména alternativní cesta přes obecní pozemek p. č. X, na který byl dokonce obcí zbudován přístupový betonový můstek. Alternativní cesta byla již dříve využívána a její nynější využívání by neznamenal žádné finanční náklady.
6. Žalobce se dále neztotožnil se závěrem žalovaného, že stav, z něž žalovaný, resp. silniční správní úřad, vyšel pro účely svého rozhodnutí, trvá přibližně od roku 1938. Z většiny důkazních prostředků spíše plyne, že stav trvá od 70. či 80. let minulého století, není tedy zřejmé, z jakého důvodu se správní orgány přiklonily ke svědecké výpovědi svědka K. (osoby zúčastněné na řízení č. 5), podle něž cesta existuje od roku 1938, a opomenuly váhu ostatních důkazů. Správní orgány postupovaly neobjektivně a v neprospěch žalobce. Žalovaný rozhodnutí silničního správního úřadu následně podrobil pouze formálnímu přezkumu. Správní orgány opomenuly důkaz zápisem z jednání MNV S., z něž vyplývá, že existovala dohoda pro užívání žalobcem navrhované alternativní cesty ostatními vlastníky. Žalovaný se řádně nevypořádal s námitkami žalobce v tomto ohledu, v čemž žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
7. Rozhodnutí správních orgánů také považuje za vnitřně rozporné, neboť žalovaný na jednu stranu uvedl, že na historických snímcích se alternativní cesta nenacházela, na druhou stranu uvedl, že je důvodné se domnívat, že v určitou dobu existovaly obě cesty. Žalobce uvedl, že z kopií ortofotomap přiložených k žalobě je zcela zjevné, že alternativní cesta se v roce 1952 na pozemku p. č. X nacházela, naopak z nich není seznatelná sporná komunikace.
8. Uzavřel, že bez ohledu na výše uvedené se domnívá, že právo užívat spornou komunikaci nikdy nevzniklo. Navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve poukázal na to, že sporná komunikace prochází přes pozemek vícero vlastníků, kteří byli účastníky správního řízení a s její existencí souhlasili. Žalobce je narozdíl od nich poměrně novým vlastníkem dotčeného pozemku a proti sporné komunikaci začal aktivně vystupovat až v roce 2018, kdy na ní zřídil překážku. Žalovaný vycházel z toho, že sporná komunikace je na předmětném místě „od nepaměti“. Za doložitelný začátek užívání sporné komunikace pak vzaly správní orgány rok 1979, vycházely především ze zápisu z jednání MNV S. a Státního statku L. z roku 1979. Smluvní ujednání k cestám nikdy neexistovalo a přístup byl umožněn všem občanům H.. K zániku alternativní cesty došlo jejím rozoráním. Žalobce pro účely žaloby vytrhl z kontextu nejen některé formulace správních orgánů, ale i jednotlivé důkazy. Důkazní materiál však tvoří jeden celek a nelze s ním zacházet tímto způsobem. Provedené dokazování považuje žalovaný za zcela dostačující. Námitku žalobce týkající se

nevypořádání s odvolacími námitkami nepovažuje za důvodnou, neboť jejich vypořádání se věnoval na stranách 5 až 9 napadeného rozhodnutí a žalobce nepoukázal na žádnou konkrétní námitku, kterou by žalovaný řádně nevypořádal, nýbrž uvádí pouze obecná tvrzení. Žalobce v žalobě sám poznamenal, že je nucen využívat spornou komunikaci, dokud obec nezřídí alespoň minimální průchod (průjezd) po pozemku p. č. X (alternativní cestě). Tím si žalobce odporuje v tvrzení, že alternativní cesta právě přes tento pozemek existuje. Mostek, na nějž žalobce poukazuje, byl vybudován až v roce 2008, do té doby tedy existovala překážka v užívání alternativní cesty – příkop, který volnému průjezdu přes pozemek bránil, a byla tak užívána sporná komunikace. Navrhl, aby soud žalobu zamítl, neboť není důvodná.

10. K žalobě se vyjádřily osoby zúčastněné na řízení č. 3 a 5. Osoba zúčastněná na řízení č. 3 (dále také „žadatelka“) uvedla, že žalobce nikdy k příjezdu na svůj pozemek nepoužíval alternativní cestu, naopak používal spornou komunikaci. Neztotožnila se ani s možným užitím alternativní cesty, neboť můstek, na nějž žalobce odkazoval v žalobě, nevede bezprostředně na pozemek p. č. X, nýbrž zhruba z dvou třetin zasahuje do pozemku p. č. X, jenž je ve vlastnictví třetí osoby. Pastvina na pozemku p. č. X je nyní intenzivně využívána k chovu skotu, včetně plemenných býků, a případné přerušení oplocení v části tvořené tímto pozemkem by bylo nereálné s ohledem na možná nebezpečí pramenící z chovu těchto zvířat pro zdraví, či dokonce životy osob a hrozící případné škody na majetku. Nadto uvedla, že je vlastnící pozemků p. č. X a X a ani na jeden z těchto pozemků alternativní cesta nevede. Na alternativní cestu zároveň nenavazuje ani jiný obecní pozemek, z nějž by bylo možné se dostat k jejím pozemkům. Pozemek p. č. X není v katastru nemovitostí veden pro účely dopravní obsluhy, ale jako trvalý travní porost, žalobce tedy uvádí nepravdivé informace. Dále poukázala i na zvýšené finanční náklady spojené s využitím alternativní cesty. Osoba zúčastněná na řízení č. 5 se vyjádřila k datu, od kdy je využívána sporná komunikace. Již její rodiče souhlasili s tím, aby jejich pozemek p. č. X (nyní ve vlastnictví žalobce) byl využíván jako cesta. Dlouhodobě tak byl užíván, po znárodnění majetku se stal cestou pro pěší, která byla v 70. letech opět rozšířena do aktuální podoby. Spornou komunikaci užívala osoba zúčastněná na řízení č. 5 k přístupu na své pozemky p. č. X, X, X a X od 70. do 90. let. Uzavřela, že spornou komunikaci, jež vede po hranici jejího pozemku p. č. X, nutně potřebuje k tomu, aby měla stálý přístup ke svým pozemkům.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
12. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlídnout i bez námítky, neshledal.
13. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem výslovně či implicitně souhlasili.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

14. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci: Dne 29. 3. 2018 podaly osoby zúčastněné na řízení č. 2 a 3 žádosti o určení právního vztahu – o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Jedna z žadatelek navrhla, aby silniční správní úřad deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí z místní komunikace na pozemku p. č. X po hranicích pozemků p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X. Druhá z žadatelek navrhla deklaraci existence komunikace vedoucí z místní komunikace na pozemku p. č. X po hranicích pozemků p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a části p. č. X. Obě uvedly, že jsou majitelkami pozemků přilehlých k veřejně přístupné účelové komunikaci, konkrétně pozemků p. č. X a X a p. č. X. Komunikaci považují za jasně patrnou v terénu, sjízdnou pro motorová vozidla a s jejím užíváním nikdy neměly potíže. Komunikaci používají nejen žadatelky, ale neomezené množství osob, zejména vlastníci ostatních přilehlých pozemků. Žádost byla jejich reakcí na dopis žalobce, který je vyzval k užívání jiné cesty s tím, že v opačném případě zamezí přístupu na spornou komunikaci. Žádost dále odůvodnily tím, že stávající (tj. sporná) komunikace je nerušeně užívána a komunikačně nezbytná. Jiná alternativa není reálná, neboť by vedla přes jiné soukromé pozemky, jež k tomuto účelu doposud nebyly užívány. Žalobce užívání sporné komunikace až do roku 2018 nezpochybňoval, pozemky soukromých osob jsou komunikací dotčeny v nejmenším možném rozsahu, a to pouze po okrajích, není tak ztíženo jejich užívání, užívání dotčených pozemků nevyžaduje žádné stavební úpravy a dne 3. 10. 2014 Zastupitelstvo obce S. rozhodlo o zanesení sporné komunikace do pasportu místních komunikací. Z uvedených důvodů navrhly, aby silniční správní úřad deklaratorně rozhodl ve věci určení právního vztahu ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (viz čl. II bod zákona č. 176/2018 Sb.; dále jen „správní řád“), o existenci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 193/2018 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). K žádosti přiložily dopis žalobce, jímž je vyzval k užívání jiné komunikace, mapu se zakreslenou spornou komunikací, usnesení Zastupitelstva obce S. ze dne 3. 10. 2014 a pasport místních komunikací, kde je pod položkou 5c zanesena sporná komunikace. Silniční správní úřad žádosti žadatelek spojil ke společnému řízení.
15. Obec S. na žádost silničního správního úřadu předložila usnesení o schválení pasportu komunikací ze dne 3. 10. 2014, jímž byla do pasportu pod položkou 5c zanesena sporná komunikace.
16. Žadatelky k výzvě silničního správního úřadu doplnily žádost dne 23. 5. 2018. Uvedly, že sporná komunikace byla užívána tzv. od nepaměti, vyvolala ji nutná komunikační potřeba pro spojení místní komunikace a obecní třešňovky, a byla tedy užívána neomezeným počtem osob. Již v roce 1979 bylo přijato opatření, aby tato komunikace mohla být užívána právními předchůdci žadatelek. Přiložily také záznam z jednání MNV S. ze dne 8. 6. 1979, z něž plyne, že cesta č. X je již asi 4 roky rozoraná a vlastníci pozemků p. č. X a X neměli možnost se dostat na své pozemky. Státní statek byl povinen přesunout sloupky, jež překážely v průchodu k zahradám, o 1 m do pastviny a souhlasil s tím, aby celý prostor od zahrady J. K. byl užíván nejen vlastníky okolních pozemků, ale všemi obyvateli H. k přístupu do obecní třešňovky. Dále předložily soupis vlastníků pozemků dotčených jejich žádostí a vlastníků sousedících pozemků a písemné prohlášení o užívání sporné cesty těmito dotčenými vlastníky (jde o vlastníky pozemků p. č. X, X, X a X). Žadatelky předložily také fotografie sporné cesty a její zakreslení do katastrální mapy.

17. Žalobce následně cestu opatřil překážkou na pozemku p. č. X, kterou mu silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 30. 5. 2018, č. j. MBE/37566/2018/DOP-MiD, nařídil odstranit a uložil mu povinnost zdržet se dalšího jednání, kterým by bránil v užívání sporné cesty.
18. Silniční správní úřad si opatřil výpisy z katastru nemovitostí za účelem zjištění vlastníků dotčených pozemků.
19. Silniční správní úřad vydal dne 29. 5. 2018 oznámení č. j. MBE/37399/2018/DOPR-MiD o zahájení správního řízení ve věci žádosti o určení právního vztahu a o nařízení ústního jednání spojeného s ohledáním. K němu předvolal žadatelky a ostatní dotčené vlastníky okolních pozemků dle katastru nemovitostí včetně žalobce.
20. Součástí správního spisu je protokol o ústním jednání spojeném s ohledáním ze dne 27. 6. 2018, č. j. MBE/44528/2018/DOPR-MiD. Ohledání se konalo na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X, X a X. Účastníci se ho dotčení vlastníci, včetně žalobce. Vlastníci dotčených pozemků souhlasili s žádostí žadatelek nebo si ponechali lhůtu k vyjádření. Jedna z žadatelek spolu se svým souhlasným vyjádřením doložila fotografie žalobce, který využívá spornou komunikaci k otáčení čtyřkolky. Žalobce projevil nesouhlas s deklarací sporné komunikace a navrhl zrušit nezákonné zanesení sporné komunikace do pasportu komunikací. Uvedl, že pozemky p. č. X a X původně patřily panu J. K., který v roce 1992 získal ideální polovinu těchto pozemků, kterou následně daroval své dceři L. Č.. Dne 25. 7. 2002 zaslala paní Č. všem vlastníkům dotčených pozemků výzvu, aby přestali užívat pozemky p. č. X a X. V roce 2008 došlo k vypořádání mezi spoluvlastníky pozemků (paní Č. a osobou zúčastněnou na řízení č. 5). V tomto roce nechala osoba zúčastněná na řízení č. 5 na svém poli p. č. X vyměřit pruh pozemku p. č. X pro komunikační potřebu vlastníků pozemku p. č. X (žadatelka). V tomto období byl také vybudován spojovací most mezi cestou na pozemku p. č. X (alternativní cesta), jenž spojuje všechny dotčené pozemky s komunikací č. X. V roce 2017 byly pozemky p. č. X a X převedeny na manžela L. Č. – žalobce. Jako nový vlastník okamžitě reagoval a zaslal výzvu vlastníkům pozemků o neoprávněnosti užívání pozemků p. č. X a X. Uvedl, že užíváním pozemků dochází k zásahu do jeho vlastnického práva a ignoraci judikatury Ústavního soudu. Uvedl také, že v projednávané věci neexistuje naléhavá komunikační potřeba. Přiložil katastrální mapu, do níž zakreslil vybudovaný most, spornou komunikaci i alternativní cestu. Přiložil také dopis obci S. ze dne 7. 6. 2018, v němž obec žádal o sdělení, na základě čeho došlo ke schválení pasportu komunikace zastupitelstvem dne 3. 10. 2014.
21. J. K. (osoba zúčastněná na řízení č. 5) doplnil do správního spisu svůj souhlas se zachováním sporné komunikace (a její deklarací v rámci probíhajícího řízení) a uvedl, že již jeho rodiče souhlasili s tím, aby přes jejich pozemek – nyní pozemky žalobce – vedla cesta. Po znárodnění se stala cestou pro pěší, v 70. letech se rozšířila. On sám tuto cestu používal v 70. až 90. letech k přístupu na další pozemky. I z vyjádření V. V. (osoby zúčastněné na řízení č. 7) plyne, že sporná komunikace byla využívána jako cesta od 70. let. Shodně se vyjádřila i obec S. (osoba zúčastněná na řízení č. 1).
22. Silniční správní úřad předvolal L. Č. k podání svědecké výpovědi. V rámci své výpovědi uvedla, že pozemek získala darem od otce (pana J. K.). K alternativní cestě sdělila, že před dobou JZD (tedy v době existence soukromého vlastnictví) tam existovala veřejná cesta na pozemku obce, v současnosti cesta již cca 10 let neexistuje. Dle přiloženého písemného svědectví považuje využití pozemků žalobce za zásah do soukromého vlastnictví.

23. Silniční správní úřad vydal oznámení ze dne 6. 8. 2018, č. j. MBE/52843/2018/DOPR-MiD, o ukončení správního řízení a možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Této možnosti využil žalobce a dne 6. 8. 2018 žadatelka. Žadatelka zaslala písemné vyjádření, v němž opětovně poukázala na zanesení sporné komunikace do pasportu komunikací a na to, že žalobce sám využívá pozemky ostatních vlastníků pro přístup na své pozemky. Poukázala také na to, že obecní pozemek p. č. X (alternativní cesta) není zanesen v pasportu komunikací a nevede přes něj žádná cesta, není tedy vhodnou alternativou. Druhý z pozemků, na něž žalobce poukazuje, pozemek p. č. X je v soukromém vlastnictví třetích osob. Tyto dva pozemky historicky netvořily cestu. Žadatelka se dále vyjádřila ke svědecké výpovědi L. Č.. Rodiče žadatelky, kteří měli již od roku 1979 na pozemku p. č. X postavenou chatu, se k daným nemovitostem vždy dopravovali po sporné komunikaci. Alternativní cesta na obecním pozemku p. č. X vznikla kolem roku 1952, po roce 1965 však byla Státním statkem L. rozorána a byla vytvořena jedna velká pastvina. Na počátku 70. let byla celá plocha oplocena dřevěnými kůly a byla vytvořena pastvina pro chov dobytka. Cesta procházející kolem této pastviny byla v roce 1979 rozšířena na 3 m (sporná komunikace), dřevěné kůly oplocení pastviny byly nahrazeny betonovými, které se tam nachází dodnes. Není tedy pravda, že by alternativní cesta zanikla před 10 lety, jak uvedla svědkyně Č., nýbrž před více než 50 lety, jak dokládají letecké snímky.
24. Součástí správního spisu je svědecké vyjádření dvou vlastníků dotčených pozemků, podle nichž je sporná komunikace dlouhodobě užívána jako cesta, na rozdíl od alternativní cesty.
25. Žalobce zaslal dne 28. 8. 2018 rozsáhlé písemné vyjádření ke shromážděným podkladům, v nichž zopakoval dříve uvedená stanoviska a rozporoval vyjádření žadatelky i svědků.
26. Silniční správní úřad vydal dne 1. 10. 2018 rozhodnutí č. j. MBE/63732/2018/DOPR-MiD, sp. zn. 7259/2018/DOPR, jímž rozhodl, že na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území H. u S. se nachází veřejně přístupná účelová komunikace a tento právní stav trvá přibližně od roku 1938. V odůvodnění uvedl, že pro určení, zda se na výše uvedených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, je třeba nejprve zkoumat, zda se tam vůbec nachází dopravní cesta (§ 2 zákona o pozemních komunikacích), která je užívána v režimu obecného užívání (rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42). Obecným užíváním se rozumí bezplatné užívání pozemní komunikace neurčeným okruhem osob obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým je komunikace určena. Uvedl, že dle leteckého měřického snímku a vyjádření svědka sporná komunikace existuje již od roku 1938, dopravní cesta v dnešní podobě je z roku 1979. Jedná se tedy o účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích užívanou minimálně od roku 1979. V roce 1979 na dotčených pozemcích žalobce hospodařil Státní statek L.. V rámci restituce pak byly pozemky vráceny právním nástupcům původních vlastníků, ani jeden z nich (příčemž jedním je osoba zúčastněná na řízení č. 5) nevyslovil nesouhlas s užíváním pozemků pro účely cesty. V roce 1995 daroval jeden z právních nástupců původních vlastníků pozemků svůj spoluvlastnický podíl dceři L. Č.. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemků, na nichž se nachází. Nic na tom nemůže změnit ani dopis L. Č. z roku 2002, v němž vyzvala uživatele cesty k tomu, aby ji přestali užívat. Spolumajitel (osoba zúčastněná na řízení č. 5) dotčených pozemků ve výzvě uveden není, nicméně ten výslovně uvedl, že s užíváním souhlasil a souhlasí. Z toho je možné vyvodit, že dotčení vlastníci dali souhlas s užíváním a po vypořádání majetku v restitucích nečinili žádné kroky k tomu, aby cesta již nebyla užívána. Paní L. Č. projevila svůj nesouhlas po 13 letech po restitucích, 7

let po nabytí spoluvlastnictví, přičemž poměry jí byly dostatečně známy (shodně rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204). V roce 2008 došlo k vypořádání majetku spoluvlastníků pozemků L. Č. a J. K. (osoby zúčastněné na řízení č. 5), ten následně umožnil žadatelce (osobě zúčastněné na řízení č. 3) přístup na pozemek p. č. X a L. Č. převedla v roce 2017 své pozemky (p. č. X a X) na svého manžela (žalobce). Na toho však dle výše uvedených tezí přešla též povinnost respektovat veřejné užívání cesty. Nezbytnou podmínkou pro veřejné užívání je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Sporná komunikace slouží jako jediná přístupová cesta k pozemkům p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, st. X a st. X, p. č. X, X, X, X, X, st. X, p. č. X a p. č. X. Pozemky p. č. X a X jsou ve vlastnictví obce S. a slouží jako obecní třešňovka, tedy neomezenému okruhu osob. Uvedl také, že se jedná o jedinou komunikační spojnici výše uvedených nemovitostí se silnicí č. X. Neexistuje žádná jiná cesta ve vlastnictví veřejnoprávní korporace ani jiných osob, která by naplnila tento účel, aniž by bylo potřeba provádět její úpravu pro možnost užívání. Podmínka nutné komunikační potřeby je tedy nepochybně splněna. Žalobcem navrhované alternativní cesty přes pozemky p. č. X (ve vlastnictví obce S.) a X (soukromé osoby) či přes pozemky p. č. X a X (ve vlastnictví obce S.) reálně neexistují v terénu. Ve skutečnosti se i přes zápis v katastru nemovitostí jedná o pastviny, louky či les nebo na daném místě cesta neexistuje. Zápis v katastru nemovitostí není rozhodující, neboť samotná hranice pozemku a její geometrické určení není zárukou, že se na daném místě fyzicky nachází cesta. Původní cesta přes pozemek p. č. X byla mezi roky 1965 a 1979 rozorána, pozemky byly sceleny, oploceny a využívány pro pastevectví. Tato alternativní cesta tedy zanikla před zhruba 50 lety a nikdy nebyla obnovena, ačkoliv zhruba v roce 2008 byl na cestu ze silnice X vybudován mostek, jak uvádí žalobce. Co se týče pozemku p. č. X, vede po něm sice cesta, ale pouze k hranici pozemku p. č. X a dále je pak jen louka a les. I v případě, že by žalobce skutečně chtěl své pozemky využívat k zemědělské výrobě, musí se i on k těmto pozemkům dostávat po sporné komunikaci, kterou dle doložených podkladů ostatně již využívá. Silniční správní úřad uzavřel, že považuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace za splněné, proto rozhodl, že se na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území H. u S. nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Součástí rozhodnutí je zakres trasy veřejně přístupné účelové komunikace do katastrální mapy.

27. Dne 19. 10. 2018 podal žalobce proti rozhodnutí silničního správního úřadu odvolání. Uvedl, že požadoval pasporty obce od roku 1961 do roku 2014, které nikdy neobdržel, dále žádal záznam z kamerového zařízení žadatelky (osoby zúčastněné na řízení č. 3), kterým by bylo prokázáno, jaký byl pohyb osob na třešňovce, jenž také nebyl doložen. Dále se neztotožnil se závěrem silničního správního úřadu, podle nějž sporná komunikace existuje zhruba od roku 1938, protože je nutné posoudit existenci souhlasu vlastníků pozemků v době, kdy předmětné pozemky začaly být používány jako cesta (výše citovaný rozsudek NSS č. j. 1 As 32/2012-42), tedy od roku 1979. V zápisu z jednání MNV S. však bylo uvedeno, že na předmětné pozemky je možné vjet autem v „nutných případech“, což nemá shodný význam jako „komunikační potřeba“. Proto žádá, aby byly předloženy písemné souhlasy vlastníků dotčených pozemků s veřejným užíváním cesty. V případě, že takové souhlasy neexistují, sporná komunikace se na pozemcích nemůže nacházet. Svůj názor na možnost užívat alternativní cestu na pozemku p. č. X považuje za zcela opodstatněný. Uvedl, že pastvina je stejná bonita půdy jako stávající obecní komunikace, cesta na pozemku p. č. X končí u hranic soukromých pozemků, kde historicky byla

přístupová cesta k těmto pozemkům. Žalobce dále uvedl, že silniční správní úřad nevzal v potaz rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, neboť nebránil práva soukromých vlastníků. Považuje za podstatné, že je možné zajistit komunikační potřebu jiným způsobem, aniž by došlo k porušení vlastnického práva soukromých osob, a proto je nutné dát přednost tomuto jinému způsobu. Podle rozsudku NSS ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 167/2014-46, pokud k věnování pozemku do obecného užívání jako veřejné cesty došlo v době, kdy byl pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, je rozhodnutí o obecném užívání neplatné. NSS zároveň nestanovil lhůtu, v níž je nutné uplatnit tento nárok. Rozhodnutí silničního správního úřadu označil za jednostranné a neobjektivní. Dne 26. 11. 2018 doplnil odvolání a uvedl, že silniční správní úřad z jím navržených důkazů nevyvodil žádné právní závěry a pominul jejich význam. Zopakoval, že silniční správní úřad postupoval neobjektivně v neprospěch žalobce. Dále také přesvědčivě neodůvodnil, z jakého důvodu nemůže jako veřejně přístupná účelová komunikace sloužit pozemek p. č. X (alternativní cesta), na nějž je vybudován můstek, namísto sporné komunikace s ohledem na to, že tento pozemek i jeho pozemky jsou v současné době využívány stejným způsobem, a to jako pastviny.

28. K odvolání se vyjádřila obec S. a uvedla, že silniční správní úřad pečlivě shromáždil všechny důkazy, zjistil správně skutkový stav a vyvodil z něj správné právní závěry. Navrhla, aby bylo odvolání zamítnuto. K odvolání se také vyjádřila žadatelka (osoba zúčastněná na řízení č. 3), která se vyjádřila k jednotlivým námitkám žalobce, s nimiž se neztotožnila. Zejména poukázala na to, že navrhovaná alternativní cesta nezajistí možnost dostat se na svůj pozemek všem vlastníkům (konkrétně na pozemky p. č. X, X a X). Navrhla, aby žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí silničního správního úřadu. Vyjádřila se i osoba zúčastněná na řízení č. 5, jež poukázala zejména na to, že na rozdíl od žalobce je pamětníkem roku 1938 v dané obci, a tudíž si jasně pamatuje, kudy sporná komunikace vedla. Taktéž navrhla, aby žalovaný odvolání zamítl.
29. Dne 25. 2. 2019 vydal žalovaný napadené rozhodnutí. Nejprve zrekapituloval dosavadní průběh řízení a podmínky, za nichž lze deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Uvedl, že se silniční správní úřad zabýval všemi kritérii a své rozhodnutí náležitě odůvodnil. Učinil závěr, že na předmětných pozemcích je možné deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Sporná komunikace dle názoru žalovaného existuje, je v terénu viditelná a slouží k užití silničními a jinými vozidly i chodci. Zároveň slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí s ostatními komunikacemi a k obhospodařování zemědělských pozemků, k čemuž ji ostatně užívá i žalobce. Proto splňuje kritéria pro deklaraci. Ze spisového materiálu plyne, že původní majitelé pozemku p. č. X souhlasili s užíváním tohoto pozemku veřejností k přístupu na další pozemky. Proti užívání nikterak nebrojili, z čehož lze usuzovat na jejich konkludentní souhlas s užíváním pozemku blíže neurčeným okruhem osob k cestě na jejich pozemky, přičemž jedním z pozemků je pozemek obce – třešňový sad (třešňovka). Po vrácení pozemků v restituci měli dědicové původních vlastníků pozemku možnost proti užívání pozemku veřejností vystoupit, ale neučinili tak. Proti takovému užívání aktivně nevystoupila ani L. Č. po dobu sedmi let od nabytí spoluvlastnického podílu darováním od jednoho z restituentů. Další vlastníci jsou pak předchozím souhlasem vázáni, jak správně uvedl silniční správní úřad. Silniční správní úřad se pak zabýval i nutnou komunikační potřebou. Ze spisové dokumentace je zřejmé, že sporná komunikace je jedinou přístupovou komunikací k vyjmenovaným pozemkům, neboť fyzicky neexistuje jiná alternativa, která by mohla zajistit přístup k dotčeným pozemkům, a je i jedinou přístupovou cestou na pozemky žalobce. Pozemek oddělený

v katastrální mapě pro účely dopravní obsluhy nesplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, proto nemůže sloužit jako alternativa. Dále se žalovaný na stranách 6 až 9 napadeného rozhodnutí zabýval vypořádáním námitek žalobce. Některými námitkami se nezabýval, neboť nesouvisely s předmětem řízení či nebyly jinak rozhodné pro vedené řízení (námitka týkající se předložení pasportů obce od roku 1961 do roku 2014, námitka týkající se kamerových záznamů z pozemku osoby zúčastněné na řízení č. 3, námitka týkající se vyjádření ohledně bažantnice, neboť ty nebyly podkladem pro rozhodnutí silničního správního úřadu, námitka týkající se judikatury Ústavního soudu, neboť nutná premisa k její aplikaci byla vyvrácena, stejně jako žalobcem citovaná judikatura v rámci odvolání). Dále uvedl, že není podstatné doložit písemný souhlas s užíváním veřejně přístupné účelové komunikace, jak to požadoval žalobce, nýbrž postačí i souhlas konkludentní, jenž je možné dovodit z toho, že proti užívání cesty nikdo veřejně nevystoupil po navrácení pozemků v restitucích. Uvedl také, že je nutné na veřejně přístupnou účelovou komunikaci nahlížet jako na funkční celek, čemuž silniční správní úřad dostál. Pro podporu svých závěrů odkázal na rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-37. Uvedl také, že užívání sporné veřejně přístupné účelové komunikace doložil silniční správní úřad snímky z ortofotomap, které jsou obsahem spisové dokumentace, což žalovaný ověřil z volně přístupných historických ortofotomap, a doplnil, že sporná komunikace se na snímcích z roku 1952 nacházela. Žalovaný také uvedl, že silniční správní úřad stanovil, že je cesta užívána zhruba od roku 1938, což dovodil z podkladů shromážděných pro vydání jeho rozhodnutí. Z historických snímků je možno dovodit, že určitou dobu existovaly obě cesty, avšak alternativní cesta se přestala užívat, byla rozorána a nedošlo k její obnově, pročež jedinou zbývající cestou tak je sporná komunikace. Z výše uvedených důvodů žalovaný potvrdil napadené rozhodnutí a zamítl odvolání žalobce.

Posouzení žalobních bodů

30. Při posuzování žádosti o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace vychází správní orgány ze zákona o pozemních komunikacích, jakož i z judikatury, která poměrně stručnou úpravu obsaženou v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích dotváří (viz rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-52, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 5. 2016, č. j. 5 As 140/2014-53, nebo nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).
31. V § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je vymezena pozemní komunikace jako dopravní cesta určená k užití silničními nebo jinými vozidly a chodci. Pozemní komunikace jsou dle § 2 odst. 2 téhož zákona členěny do 4 kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů na rozdíl od silnic a dálnic, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva.
32. Dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je veřejně přístupnou 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. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží k potřebě vlastníka nebo provozovatele prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2).

33. Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace má charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, pokud naplňuje pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 větě první zákona o pozemních komunikacích. Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci (v mezích předpisů) bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011-99).
34. Kromě podmínek výslovně uvedených v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích musí být splněna i podmínka, kterou dovodila judikatura, a sice že vlastník pozemku udělil souhlas s veřejným užíváním pozemku (popř. jeho části) k přístupu k jiným nemovitostem. Pouze při splnění této podmínky lze považovat omezení vlastnického práva, za které nenáleží vlastníkově žádná náhrada, za ústavně konformní (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06). Souhlas vlastníka může být výslovný či konkludentní. Jestliže ale vlastník souhlasí se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace, pak jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným jednáním vlastníka, jenž takový souhlas udělil. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Tento souhlas je závazný i pro budoucí vlastníky pozemku (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem, nebo konkludentním strpěním (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66). V případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání.
35. Žalobce zpochybňuje naplnění této podmínky. K tomu soud uvádí, že v řízení bylo bez jakýchkoliv pochybností prokázáno, že v roce 1979 byla zřízena cesta ve stávající podobě, kdy byla vytyčena oplocením pastviny. To zcela nepochybně plyne ze záznamu z jednání konaného dne 8. 6. 1979 na MNV S.. Zástupce tehdejšího uživatele pozemků Státního statku L. přislíbil, že zatlučené sloupky ohrazení pastviny budou posunuty o 1 m směrem do pastviny. Státní statek vyjádřil souhlas, aby byla cesta užívána jak vlastníky zahrad p. č. X a X, tak i občany H. k přístupu do obecní třešňovky. Dále udělil též podmíněný souhlas vlastníků zahrad s užíváním cesty k jízdě autem (pod podmínkou souhlasu soudruha S., nezpůsobení škody na oplocených pastvinách, pro nutné případy). Výsledek tohoto jednání nelze považovat za právní úkon, jenž by zakládal jakýkoliv soukromoprávní vztah, jak se snaží žalobce dovodit v žalobě. Není zřejmé, o jaký soukromoprávní vztah by se mělo jednat, jaké protiplnění by měl Státní statek L. obdržet. Souhlas s užíváním části pozemků veřejností (tedy neurčitým okruhem osob) svědčí o tom, že nemá závazkověprávní charakter, nýbrž jde o věnování části pozemků veřejnému užívání. Žalobce jakožto jediný účastník řízení, který odporoval určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, netvrdil, že by až do roku 2002 byl uplatněn jakýkoliv nesouhlas s užíváním cesty jinými osobami, popř. se způsobem užívání této cesty. Řada účastníků řízení potvrdila, že cesta byla využívána k chůzi širokou veřejností, která chodila do obecní třešňovky, kde obec pronajímala jednotlivé stromy ke sklizni. Dále bylo uvedeno, že cestu využívali k jízdě myslivci, kteří se tudy dopravovali do bažantnice. V neposlední řadě pak cestu využívali vlastníci přiléhajících nemovitostí za účelem přístupu na ně, a to nejen pěšky, ale též autem či zemědělskou technikou (hospodaření na zemědělských pozemcích).

Třebaže se tento způsob užívání cesty může jevit jako širší, než jak by vyplývalo ze záznamu z jednání ze dne 8. 6. 1979, nebylo v řízení prokázáno, že by proti němu kdokoli uplatnil výhrady (až do roku 2002). Zápis z jednání dokládá především to, že tehdejší uživatel pozemků věnoval jejich část nacházející se vně oplocení pastviny veřejnému užívání. Povolený rozsah užívání cesty veřejností pak byl utvářen fakticitou poměrů, třebaže vykračovaly z podmínek obsažených v zápisu z jednání ze dne 8. 6. 1979, neboť v řízení nebylo tvrzeno ani prokázáno, že by vlastník či uživatel pozemku uplatňoval výhrady proti faktickému způsobu užívání pozemku. Písemně zachycený souhlas tak byl akceptací fakticity poměrů konkludentně rozšířen.

36. Žalobce má pravdu v tom (a správní orgány ani netvrdí opak), že souhlas s veřejným užíváním pozemku, jenž byl udělen v době nesvobody osobou, která užívala pozemek jakožto socialistické vlastnictví, nezavazuje vlastníka pozemku, jemuž byl pozemek posléze vrácen v restituci (rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204). Žalobce tvrdí, že právní předpisy nestanoví žádnou lhůtu, kterou by bylo omezeno uplatnění „nároku“ restituenta na odvolání souhlasu. Žalobce nicméně pomíjí, že pokud je pozemek i po jeho restituci nadále užíván veřejností, přičemž restituent s jeho užíváním veřejností kvalifikovaným způsobem nevyjádří nesouhlas, pak po určité době lze konstatovat, že sám udělil konkludentní souhlas s veřejným užíváním pozemku. V daném případě žalobce sám uvedl, že pozemek byl v restituci navrácen v návaznosti na dodatečné projednání dědictví v roce 1992. První akt nesouhlasu učinila vůči vlastníkům sousedních pozemků právní předchůdkyně žalobce až v roce 2002, a to navíc v situaci, kdy pozemek, na němž se nachází cesta, byl v podílovém spoluvlastnictví, přičemž druhý ze spoluvlastníků (osoba zúčastněná na řízení č. 5) proti užívání pozemku veřejností nic nenamítal a souhlasil s tím (právní předchůdkyně žalobce se stala výlučnou vlastnící až v roce 2008). Po celou tuto dobu (od roku 1992 do 2002) byla cesta užívána stávajícím způsobem, přičemž restituenti ani jejich právní nástupci tomu nijak nebránili. Lze proto uzavřít, že restituenti nevyužili příležitosti k tomu, aby se vyvázali ze souhlasu s veřejným užíváním jejich pozemků, naopak sami takový souhlas konkludentně potvrdili svojí pasivitou a akceptací fakticity užívání pozemků veřejností (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013-27). Nesouhlas vyjádřený žalobcem a jeho právní předchůdkyní v roce 2002 a poté v roce 2018 nemůže při jinak nezměněných poměrech vést k tomu, že by cesta pozbyla charakter veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobní bod není důvodný.
37. Nad rámec nezbytně nutného lze ve vztahu k podmínce souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním poukázat na to, že osoba zúčastněná na řízení č. 5 uvedla, že její právní předchůdci, kteří pozemky vlastnili před kolektivizací, souhlasili s jejím užíváním veřejností. Souhlas udělený Státním statkem L. v roce 1979 tak nemusí být prvním v řadě souhlasů; smyslem jednání, které se uskutečnilo na MNV S., nebylo zřizovat novou cestu, nýbrž upravit ohrazení pastviny tak, aby mohla sloužit mj. uživatelům těch pozemků, kteří se z důvodu přílišné blízkosti ohrazení pastviny nemohou na své pozemky dostat. Nelze tedy dovozovat, že by se cesta stala veřejně přístupnou právě v důsledku souhlasu uděleného socialistickou organizací v době nesvobody.
38. Další podmínkou existence veřejně přístupné účelové komunikace, která musí být naplněna kumulativně s podmínkou souhlasu vlastníka, je nezbytná komunikační potřeba (viz rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85). Rovněž splnění této podmínky žalobce napadá.

39. K tomu soud uvádí, že z judikatury NSS plyne, že komunikační alternativa musí v terénu reálně existovat, nikoliv být teprve vytvořena (viz rozsudky ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, bod 14, a ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 167/2014-46). Žalobce poukazuje na to, že v daném případě existuje alternativní cesta na pozemku p. č. X. Ze záznamu z jednání konaného dne 8. 6. 1979 ovšem vyplývá, že tato cesta byla před asi 4 lety (tedy asi v roce 1975) rozorána a pozemek, po němž byla vedena, se stal součástí oplocené pastviny. Tento stav se doposud nezměnil, jak vyplývá ze shodných tvrzení účastníků správního řízení, koneckonců to nezpochybňuje ani žalobce, jenž sám uvedl, že je nucen užívat spornou komunikaci, neboť alternativní cesta je zahrazena. Žalobce se tedy dovolává obnovení historické cesty, která však v současnosti v terénu neexistuje, je přehrazena souvislým oplocením pastviny a musela by být obnovena. Skutečnost, že v roce 2008 byl proveden můstek, jenž umožňuje sjezd ze silnice na pozemek, z něž by bylo možné pokračovat na historickou cestu, neznamena, že tato alternativní cesta reálně existuje. Mostek umožňuje pouze sjezd z komunikace na přilehlý pozemek, nic víc (soud pro nadbytečnost neprovedl důkaz fotografií mostku ani ortofotomapou, v níž je vyznačeno umístění mostku, předloženými žalobcem, neboť existence mostku ani jeho umístění nejsou mezi účastníky sporné a vyplývají již z listin, které jsou součástí správního spisu). Lze ostatně přisvědčit argumentaci žalovaného, že absence mostku před rokem 2008 dokládá, že v těchto místech skutečně žádná cesta nemohla v tomto období vést. Žalobce neprokázal, že by ke dni rozhodování správních orgánů reálně v terénu existovala komunikace, která by uspokojila komunikační potřebu všech vlastníků pozemků, kteří k přístupu na své pozemky využívají spornou komunikaci. Z toho plyne, že sporná komunikace v době rozhodování správních orgánů představovala nezbytnou komunikační potřebu. To však neznamena, že pokud v budoucnu dojde ke zřízení jiné komunikace (např. obnovením historické komunikace na pozemku p. č. X), která bude v plném rozsahu představovat akceptovatelnou komunikační alternativu, může sporná komunikace pozbyť charakter veřejně přístupné účelové komunikace. Řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace neslouží k tomu, aby se účastníci řízení jeho prostřednictvím domáhali takových změn v území, které by vedly ke vzniku nové účelové komunikace (resp. k obnovení dřívější již zaniklé komunikace). Vlastnické právo žalobce je před neoprávněným zásahem dostatečně chráněno tím, že se vyžaduje kumulativní naplnění podmínky nezbytné komunikační potřeby a souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním komunikace. Pouze v důsledku toho, že jednou (výslovně či konkludentně) udělený souhlas nelze odvolat, není možné poskytnout soudní ochranu úsilí žalobce dosáhnout obnovení již zaniklé pozemní komunikace. Žalobní bod není důvodný.
40. I kdyby bylo správné tvrzení žalobce, že pozemek p. č. X, na němž se nachází třeshňovka, je přístupný po pozemcích p. č. X, X a X, na nichž se nachází komunikace, což ovšem vyvrací správní orgán I. stupně i osoba zúčastněná na řízení č. 3 (ta poukazuje na to, že pozemky nejsou přístupné z důvodu jejich zahrnutí do oplocené pastviny pro ovce), znamenalo by to pouze to, že sporná komunikace neplní nezbytnou komunikační potřebu ve vztahu k pozemku p. č. X. Nijak by tím nebyla zpochybněna skutečnost, že sporná komunikace plní nezbytnou komunikační potřebu ve vztahu k řadě dalších pozemků, které k ní přiléhají a nachází se v území před pozemkem p. č. X. Závěr, že sporná komunikace splňuje podmínku nutné komunikační potřeby, proto ob stojí.
41. K námitce žalobce, že existence veřejně přístupné cesty ve stopě stávající sporné komunikace od roku 1938 nebyla dostatečně prokázána, soud uvádí, že správní orgány ve svých rozhodnutích uvedly, z jakých podkladů vycházely (letecký měřický snímek a

vyjádření osoby zúčastněné na řízení č. 5). K tomu soud uvádí, že osoba zúčastněná na řízení č. 5 je přímým potomkem vlastníků daných pozemků z období před kolektivizací a narodila se v roce 1929, takže její tvrzení vztahující se k roku 1938 lze považovat za věrohodné. Jistě lze připustit polemiku, zda již v roce 1938 existovala cesta ve stávající stopě nebo zda se nacházela v odstupu několika málo metrů (ve stávající šířce existuje sporná komunikace zcela nepochybně od roku 1979). Soud nemá s ohledem na výše uvedené za podstatné, zda správní orgány učinily na základě shromážděných podkladů správné skutkové závěry ohledně počátku existence veřejné cesty. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že potřeba vést řízení dle § 142 správního řádu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace souvisí v nyní posuzované věci se stávajícími rozpory mezi vlastníky pozemků v dané oblasti (viz výzvu žalobce ze dne 8. 2. 2018 a umístění pevné překážky na pozemní komunikaci v květnu 2018). Účelem tohoto řízení je tedy především deklarovat, zda sporná komunikace měla charakter veřejně přístupné účelové komunikace v okamžiku zahájení řízení a zda si jej uchovala i ke dni vydání rozhodnutí v tomto řízení. Z okolností dané věci neplyne, že by pro řešení sporů či jejich předcházení bylo významné určit, kdy se sporná komunikace stala veřejnou cestou. Z tohoto hlediska je nevýznamné, zda se tak stalo již v roce 1938, nebo až v roce 1979, popř. až po restituci pozemků. Pro posouzení sporné otázky (tedy právního režimu sporné komunikace v roce 2018, resp. 2019) jsou zcela dostatečná skutková zjištění vztahující se k vývoji vztahů od roku 1979 do současnosti (k tomu viz výše). Smyslem soudního přezkumu napadeného rozhodnutí není hodnotit, zda je napadené rozhodnutí zákonné v té části, v níž je ve výroku prvostupňového rozhodnutí zmíněno, že sporná komunikace existuje jako veřejně přístupná již od roku 1938, neboť reálné právní účinky toto rozhodnutí vyvolává výlučně ve stávajících právních vztazích, tedy v současnosti. Pouze v tomto rozsahu tak může být žalobce dotčen ve své právní sféře a náleží mu věcná legitimace v soudním řízení. Případné nesprávné určení okamžiku vzniku veřejně přístupné účelové komunikace nemohlo zkrátit žalobce na jeho vlastnickém právu k pozemkům ani na jeho procesních právech.

42. Žalobce dále namítl, že rozhodnutí žalovaného je vnitřně rozporné, neboť je v něm uvedeno, že po určitý časový interval existovaly obě cesty, tj. jak sporná komunikace, tak i žalobcem navrhovaná alternativní cesta. Žalovaný to uvedl na straně 8 napadeného rozhodnutí a vycházel z historických snímků. Vzápětí však také uvedl, že alternativní cesta se přestala užívat, neboť byla rozorána a užívala se pouze sporná komunikace. Rozoraná cesta nebyla nikdy obnovena, což plyne i z důkazů ve správním spise. K tomu soud uvádí, že žalobce dezinterpretuje odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný přisvědčil argumentu žalobce, že v minulosti alternativní cesta existovala, avšak na to navázal další úvahou o jejím pozdějším rozorání a neobnovení. Tyto úvahy žalovaného nejsou vnitřně rozporné. Rozhodné je pouze to, že poté, co byla alternativní cesta rozorána, nebyla nikdy obnovena. Tento závěr, který žalovaný opřel o přesvědčivé důkazy, je správný. Žalobní bod není důvodný.
43. V této souvislosti žalobce zpochybňuje i skutkový závěr žalovaného, že v roce 1952 nebyla v terénu patrná alternativní cesta. K prokázání opaku navrhuje provést důkaz ortofotomapou z roku 1952. K tomu soud opakuje, že nemá za účelné provádět dokazování k co nejpřesnějšímu zjištění roku vzniku alternativní komunikace na pozemku p. č. X. Správní orgány nepochybují, že tato komunikace v minulosti existovala, přičemž v 70. letech byla rozorána a pozemek, na němž se nacházela, se stal součástí pastviny, která je v celém rozsahu oplocena. Tento stav trval i v době rozhodování správních orgánů. Tyto skutečnosti ostatně nejsou mezi účastníky sporné. Na právních závěrech správních orgánů,

kteřé se odvíjí zejména od skutečností, k nimž došlo v roce 1979 a později, nemůže vůbec nic změnit, zda již neexistující alternativní cesta vznikla až po roce 1952, nebo již před tímto rokem. Navržené důkazy soud neprovedl pro jejich nadbytečnost. Jelikož tento skutkový aspekt, který žalobce napadá, se nijak nepromítá do posouzení otázky, zda sporná komunikace má nyní charakter veřejně prospěšné účelové komunikace, nemůžou případné nesprávné závěry učiněné správními orgány mít jakýkoliv dopad do jeho právní sféry.

44. Žalobce dále obecně uvádí, že správní orgány dostatečně nezohlednily důkazy, které svědčily ve prospěch jeho zájmů. K tomu soud uvádí, že žalobce nepředložil žádné důkazy, které by se týkaly dvou klíčových otázek, tedy popíraly existenci souhlasu s veřejným užíváním sporné komunikace v roce 1979 a bezprostředně po restituci pozemků a dále existenci nezbytné komunikační potřeby (tedy průkaz stávající, reálné v terénu probíhající alternativní cesty). Nedostatek důkazů navržených žalobcem k těmto dvěma otázkám pak logicky nemohl přinést takové rozhodnutí, které by vyznívalo ve prospěch zájmů žalobce (rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace je ve skutečnosti ve prospěch jeho zájmů, byť si to žalobce nemyslí, neboť jen díky tomu jsou jeho pozemky zpřístupněny z komunikační sítě v obci).
45. K argumentu žalobce, že si obec S. počínala poměrně vrchnostensky tím, že zanesla spornou komunikaci do pasportu komunikací, aniž by zanesení řádně projednala, soud uvádí, že zanesení sporné komunikace do pasportu není předmětem tohoto řízení. Pro posouzení otázky existence veřejně přístupné účelové komunikace nejde o jakkoliv právně významnou skutečnost. Soud se proto blíže touto námitkou nezabýval.
46. Žalobce v poslední řadě také vznesl velmi obecný žalobní bod, že se žalovaný nedostatečným způsobem vypořádal s námitkami žalobce uvedenými v odvolání. V této souvislosti proto soud připomíná, že § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k němu a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení a právní argumentaci, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Obecné tvrzení žalobce o nedostatečném vypořádání odvolacích námitek nesplňuje požadavky kladené na řádnou formulaci žalobních bodů. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce a ve správním spisu dohledávat, zda skutečně byly řádně vypořádány všechny odvolací námitky. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Soud se tedy tímto obecným tvrzením žalobce nezabýval, neboť nejde o řádně uplatněný žalobní bod. Pouze doplňuje, že při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí v rozsahu řádně uplatněných žalobních bodů neshledal, že by toto rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (např. pro nevypořádání odvolací námitek).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

47. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
48. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Ve věci úspěšnému žalovanému pak v dané věci nevznikly náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti, ostatně

náhradu nákladů řízení ani nežádal. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

49. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a ani nenavrhly, aby jim výjimečně byla přiznána náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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 nejbližší 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 je 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. listopadu 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu