



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

žalobkyně:

H. Š.,
bytem X,

zastoupená advokátem JUDr. Lubomírem Müllerem,
sídlem Symfonická 1496/9, Praha,

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

za účasti:

1. o. Ch.
sídlem X,

2. O. D.,

3. J. D.,

oba bytem X,

oba zastoupeni advokátkou Mgr. Renatou Wachtlovou,
sídlem Pražská 346, Hořovice,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2017, č. j. 130778/2017/KUSK-DOP/Mal,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2017, č. j. 130778/2017/KUSK-DOP/Mal, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Lubomíra Müllera, advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. 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.“) se žalobkyně domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí O. ú. Ch. (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne X, č. j. X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl tak, že pozemek p. č. X v k. ú. Ch. nesplňuje zákonné znaky a předpoklady dopravní cesty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), užívané v režimu obecného užívání dle § 19 cit. zákona; užívání pozemku je stanoveno v rozsahu a způsobem dle dispozice vlastníka dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Obsah žaloby

2. Žalobkyně uvádí, že je vlastníkem domu č. p. X v k. ú. Ch. (stejně jako všechny nemovité věci uvedené v tomto rozsudku) na pozemku p. č. X. Přístup k hlavnímu vchodu do domu a příjezd do garáže byl dlouhou dobu realizován přes pozemek p. č. X, který tvořil spojovací cestu mezi pozemními komunikacemi na pozemcích p. č. X a X. Tento pozemek byl později rozdělen na pozemky p. č. X, X a X, jež byly ve vlastnictví první osoby zúčastněné na řízení. Žalobkyně dva z těchto pozemků využívala pro přístup k domu. V roce 2004 první osoba zúčastněná na řízení prodala pozemek p. č. X osobám zúčastněným na řízení 2 a 3, které poté žalobkyni znemožnily přístup.
3. Žalobkyně namítá, že pozemek p. č. X splňuje zákonné znaky a předpoklady dopravní cesty, neboť je pozemní komunikací, která slouží k nezbytnému napojení domu č. p. X na místní komunikaci. Tvrdí, že existuje naléhavá komunikační potřeba, neboť pozemek p. č. X slouží k nezbytnému spojení domu č. p. X s pozemkem p. č. X se způsobem využití ostatní komunikace a jedině přes tento pozemek může žalobkyně vstoupit do hlavního vchodu domu č. p. X, dřevníku, dílny a vjet do garáže. To však není nyní možné, neboť osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 uzamkly branku na hranici mezi pozemky p. č. X a X a nadto na hranici pozemků p. č. X a X (zhruba 0,60 m od stěny domu č. p. X) postavily dvoumetrovou dřevěnou hradbu, která znemožňuje otevřít vrata garáže. Alternativní cesta do dřevníku a dílny neexistuje, neboť tyto prostory nejsou s ostatními částmi domu č. p. X propojeny jiným přístupem. Žalobkyně poukazuje na to, že osoba zúčastněná na řízení 1 nadále užívá pozemky p. č. X a X jako „ostatní komunikace“. Dle žalobkyně není důvod, proč by se na pozemek p. č. X mělo pohlížet odlišnou optikou, neboť komunikační potřeba se ve vztahu k tomuto pozemku změnou vlastníka nezměnila.

4. Žalobkyně dále tvrdí, že pozemek p. č. X, jehož předchozím vlastníkem byla o. Ch., sloužil jako veřejná komunikace a nezbytná přístupová cesta. Napadené rozhodnutí popírá charakter pozemku p. č. X jako účelové komunikace s tím, že v jednom místě činí vzdálenost mezi stavbami č. p. X a X pouze 0,66 m. Tak tomu však dle žalobkyně není, neboť jde o nejmenší vzdálenost mezi hranicemi pozemku p. č. X, na němž stojí stavba č. p. X, a pozemku p. č. X, na němž stojí stavba č. p. X. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dále uvedl, že užívání pozemku p. č. X žalobkyní k parkování nedokládá obecné užívání. Žalobkyně namítá, že nejde o jediný doklad obecného užívání, a poukazuje na výpovědi svědků ve správním řízení.
5. Žalobkyně též namítá, že se správní orgány měly řídit závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 48 A 3/2015-37 (dále jen „rozsudek č. j. 48 A 3/2015-37“), jímž byla jejich předchozí rozhodnutí zrušena a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Správní orgány se dle žalobkyně řádně nezabývaly vznikem současné trasy a jejím užíváním „od nepaměti“, stavem před zamezením přístupu na pozemek, porovnáním katastrálních map z let 1984 a 2006 a souhlasem či nesouhlasem předchozího vlastníka, pokud jde o okruh uživatelů pozemků, jak jim bylo uloženo na s. 7 uvedeného rozsudku. Pokud by tak učinily, musely by konstatovat, že současná trasa vznikla jako spojnice mezi pozemky p. č. X a X a „od nepaměti“ umožňovala nezbytný přístup k nemovitým věcem, které s trasou sousedily. Žalobkyně měla do roku 2004 volný přístup na pozemek p. č. X, jež vznikl rozdělením pozemku p. č. X. Předchozí vlastník umožňoval obecné užívání pozemku p. č. X a nikomu nekladal žádná omezení.

Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Uvádí, že žalobní body jsou shodné s odvolacími námitkami, se kterými se řádně vypořádal v napadeném rozhodnutí. Zdůrazňuje, že předmětem řízení není potvrzení historického stavu, který možná existoval, avšak nepřetrval. Existence m. č. p. X a k němu užívané m. cesty nezaložila existenci veřejného statku, ale byla pouze vlastníkem fakticky trpěnou pozemkovou služebností cesty. Tato cesta byla již v roce 1909 zastavěna, čímž došlo k zúžení profilu mezi stavbami č. p. X a X na 0,66 m. Správní orgány na základě místního šetření, fotografií a výpovědí svědků dospěly k závěru, že na pozemku p. č. X ani v minulosti neexistovala veřejná účelová komunikace. Z dobových fotografií vyplývá, že původní pozemek byl oplocen, vstupní kovová brána na pozemku p. č. X, která nahradila dříve užívaný dřevěný plot, byla dlouhodobě umělou rozhradou mezi sousedními pozemky. Průjezd mezi stavbami č. p. X a X nebyl možný. Nelze tak hovořit o obecném užívání. Pozemek p. č. X nespojuje další nemovité věci, vyjma pozemku žalobkyně, a nesplňuje požadavky na dopravní cestu dle § 47 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o technických požadavcích na stavby“). Alternativní přístup k nemovitým věcem ve vlastnictví žalobkyně je plnohodnotně zajištěn veřejně přístupnou účelovou komunikací, která prochází přes pozemek p. č. X a současně silnicí vedenou přes pozemek p. č. X ve vlastnictví S. k.
7. Dle žalovaného nebylo v řízení prokázáno, že by první osoba zúčastněná na řízení jako předchozí vlastník pozemku p. č. X udělila souhlas s užíváním. Bylo naopak zjištěno, že pozemek p. č. X byl a nadále je určen k čistě soukromým účelům jeho vlastníka. Souhlas současných vlastníků (druhé a třetí osoby zúčastněné na řízení) nebyl udělen. Závěrem

konstatoval, že napadené i prvostupňové rozhodnutí jsou plně v souladu s rozsudkem č. j. 48 A 3/2015-37. Dále odkazuje na napadené a prvostupňové rozhodnutí.

Replika žalobkyně

8. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvádí, že pozemek p. č. X využívala jako příjezdovou cestu ke svému domu č. p. X až do roku 2004, kdy pozemek zakoupily osoby zúčastněné na řízení 2 a 3. Šířka prostoru mezi objekty č. p. X a X jí v příjezdu nebránila. Souhlasí s žalovaným, že průjezd vozidlem zde možný není, ale průchod ano. To však není dle žalobkyně podstatné, neboť žalobkyně požaduje volný přístup a vjezd do svého domu. Vchod a vjezd do domu se nachází před tímto úzkým místem (z pohledu od pozemku p. č. X). Žalobkyně částečně souhlasí s tím, že existuje alternativní přístup z pozemku p. č. X do jejího domu. Nelze se tak však dostat do všech jeho částí. Příjezd k hlavnímu vchodu, garáži a dřevníku lze realizovat pouze přes pozemek p. č. X. Předchozí vlastník pozemku p. č. X (první osoba zúčastněná na řízení) po desetiletí umožňoval žalobkyni, její rodině, hostům, jakož i osobám zúčastněným na řízení 2 a 3 a jejich hostům přístup přes tento pozemek. Žalobkyně trvá na tom, že správní orgány nepostupovaly v souladu s rozsudkem č. j. 48 A 3/2015-37.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1

9. Osoba zúčastněná na řízení 1 ve svém vyjádření s odkazem na rozsudky N. s. s. (dále jen „NSS“) ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-68, č. 2012/2010 Sb. NSS, a ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013-21, uvádí, že účelové komunikace vznikají a zanikají při naplnění definičních znaků přímo ze zákona. K zániku účelové komunikace dojde zejména tak, že zanikne účel, pro nějž vznikla, nebo přestane plnit nutnou komunikační potřebu. Pokud účelová komunikace zanikla, nelze se domáhat určení její existence či obnovení pouze s odkazem na vyznačení v katastrální mapě nebo s ohledem na skutečnost, že se dříve takto užívala. K obnovení by došlo pouze za situace naplnění veškerých znaků. K tomu odkazuje na nálezy Ú. s. ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Nelze vycházet z judikatury, podle níž jednou udělený souhlas předchozího vlastníka přechází na jeho nástupce, pokud v mezidobí účelová komunikace zanikla. Souhlas je neodvolatelný pouze do doby zániku komunikace. Pokud účelová komunikace zanikne, např. tím, že bez protiprávního zásahu vyjde z užívání nebo vznikne použitelná alternativa (byť ne nutně srovnatelně kvalitní), a vlastník pozemků s užíváním nesouhlasí, nová účelová komunikace nevznikne. K tomu odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015-140, č. 3440/2016 Sb. NSS. Dle osoby zúčastněné na řízení 1 žalobkyně v žalobě uvádí neoprávněná a klamavá tvrzení. Zápisem z místního šetření konaného dne X, kterého se na základě intervence žalobkyně, která se snažila ovlivnit řízení ve svůj prospěch, účastnili zaměstnanci K. v. o. p., byl řádně zdokumentován stav nemovitostí na místě samém. Výklad definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, z něhož vychází žalobkyně, je v rozporu se závaznými stanovisky správních soudů. Žalobkyně se snaží cestou veřejnoprávního řízení prosazovat soukromé zájmy, což svědčí o ústavně nekonformní snaze omezit soukromá práva osob zúčastněných na řízení 2 a 3 způsobem, který je protiprávní. V řízení nebyl dle osoby zúčastněné na řízení prokázán souhlas vlastníka s obecným užíváním, tedy s tím, že pozemek bude užívat kdokoli. Za rozhodné považuje osoba zúčastněná na řízení 1 vyloučení existence nenahraditelné komunikační potřeby, neboť v řízení bylo prokázáno, že k nemovitým věcem žalobkyně existují dostatečné vhodné alternativní přístupy. Existují-li, je třeba jim dát přednost před

omezením vlastnického práva jiných osob. K tomu odkazuje na nálezy Ú. s. sp. zn. II. ÚS 268/06 a rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, a ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 242/2014-29. Uvádí, že pozemek p. č. X nebyl nikdy považován za součást veřejné dopravní infrastruktury v obci.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení 2 a 3

10. Osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 ve společném vyjádření navrhuji zamítnutí žaloby. Uvádí, že pozemek p. č. X je součástí jejich společného jmění manželů. V době, kdy jej zakoupily, se na něm žádná účelová komunikace nenacházela. Pozemek společně s dalšími pozemky v jejich vlastnictví tvoří uzavřenou oplocenou zahradu. Nikdo kromě žalobkyně se nedomáhal, aby přes pozemek mohl procházet či projíždět. Ve vztahu k žalobkyní tvrzené nutné komunikační potřebě uvádí, že dům č. p. X ve vlastnictví žalobkyně je přístupný z druhé strany, neboť se tam nachází vstupní dveře, jimiž lze vstoupit do celého objektu. Tyto dveře vedou na zahradu na pozemku p. č. X, na nějž přímo navazuje místní komunikace. Tyto skutečnosti byly dle osob zúčastněných na řízení prokázány při místním šetření dne X. Nesouhlasí s námitkou žalobkyně ohledně nemožnosti přístupu do garáže, neboť nejde o garáž. Garáž v domě nikdy nebyla kolaudována. V řízení nebylo ani prokázáno, že prostor takto žalobkyní označený někdy jako garáž sloužil. Současně je možné se do tohoto prostoru dostat z opačné strany domu vchodem ze zahrady žalobkyně. Možnost parkovat vozidlo má žalobkyně na své zahradě, na kterou má přístup z místní komunikace. Nebyla tedy splněna podmínka nutné komunikační potřeby. Dle osob zúčastněných na řízení 2 a 3 bylo při místním šetření zjištěno, že se na pozemku p. č. X účelová komunikace řadu let nenacházela. Pozemek, přes který dle žalobkyně vedla v minulosti účelová komunikace, byl začátkem minulého století zastavěn domem žalobkyně č. p. X, který je součástí pozemku p. č. X. Prostor mezi pozemkem p. č. X a X je široký pouze 0,66 m. Již tehdy tak musel pozemek p. č. X ztratit svůj původní účel v podobě účelové komunikace, jehož se žalobkyně dovolává. Z žalobních tvrzení vyplývá, že žalobkyně se domáhá určení účelové komunikace pouze na části pozemku p. č. X, kterou potřebuje k přístupu do svého domu. Dle názoru osob zúčastněných na řízení 2 a 3 je tak na místě věc řešit spíše soukromoprávní cestou. Při místním šetření bylo také zjištěno, že pozemek je zarostlý trávou, na části jsou vzrostlé stromy a porosty a nejsou na něm patrné žádné stopy, jež by svědčily o tom, že přes něj jezdila vozidla či chodily osoby. Pozemek je již 80 let oplocen, čímž je bráněno veřejnému užívání, a je užíván fakticky jako zahrada. Pozemek tedy nesplňuje pojmové znaky účelové komunikace plynoucí z § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích, neboť není dopravní cestou určenou k užití vozidla a chodci, není nijak zpevněn a je zarostlý trávou a jinými porosty. Dále osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 poukazují na to, že v katastru nemovitostí evidovaný způsob využití pozemku je „jiná plocha“, nikoli „ostatní komunikace“.

Replika žalobkyně k vyjádření osob zúčastněných na řízení

11. Žalobkyně v reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1 uvádí, že nedošlo k přirozenému zániku cesty. Po nabytí pozemku p. č. X osobami zúčastněnými na řízení 2 a 3 najednou došlo k zamezení příjezdu k jejímu domu. O. si musela být vědoma dopadu, který pro ni bude prodej pozemku soukromé osobě mít, a měla vyvinout snahu žalobkyni o záměru informovat. O. by měla dbát, aby právní předpisy nebyly dodržovány jen formálně, ale byl zachován jejich smysl a účel. Žalobkyně opakuje, že v řízení bylo

prokázáno, že vjezd do garáže a vstup do některých částí domu, které nejsou s ostatními jeho částmi propojeny, je možný pouze z pozemku p. č. X. Pokud jde o prostor označený jako garáž, není podstatné formální označení, ale skutečnost, že od počátku byl vybudován tak, aby do něj bylo možné vjet vozem. Toho nelze dosáhnout jiným způsobem. Zdůrazňuje, že osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 i žalobkyně do roku 2004 pozemek používaly jako účelovou komunikaci pro přístup ke svým domům. Skutečnost, že stavba z počátku minulého století v jednom místě cestu zúžila, na tom nic nemění. Rovněž není dle žalobkyně podstatné, že pozemek není zpevněn.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel 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.). Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť účastníci na výzvu soudu nesdělili, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasili, a má se tedy za to, že s tímto postupem souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Nadto soud dospěl k závěru, že je na místě postup podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

13. Žalobkyně se návrhem došlým správnímu orgánu I. stupně dne 10. 5. 2007 domáhala vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že pozemek p. č. X je veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť umožňuje přístup do domu č. p. X. Správní orgán I. stupně vydal dne X rozhodnutí č. j. X, jímž rozhodl, že tento pozemek není veřejnou účelovou komunikací. K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 1. 2008, č. j. 179/615/KUSK, toto rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.
14. Žalobkyně poté podala dne 13. 3. 2008 další návrh, jímž se domáhá určení, že pozemek p. č. X je veřejně přístupnou účelovou komunikací. V podání ze dne 23. 5. 2008 uvedla, že nemá přístup do domu č. p. X. I pokud by si zřídila vrátka na zahradu (pozemek p. č. X) a chodila do domu přes zahradu, nemůže vjet do garáže a nedostane se do některých částí domu, které jsou přístupné pouze z pozemku p. č. X.
15. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne X, č. j. X, řízení o tomto návrhu dle § 66 odst. 1 písm. h) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastavil. Žalovaný k odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 13. 10. 2008 č. j. 134948/2008/KUSK, rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.
16. Dne X proběhlo místní šetření. Zápis z místního šetření obsahuje pouze vyjádření přítomného zástupce žalobkyně a JUDr. Hireše. Dle vyjádření zástupce žalobkyně místní šetření prokázalo, že do domu je vchod ze zahrady, který vede do garáže. Hlavní vchod do domu a do garáže a dva vedlejší vchody jsou přístupné pouze z pozemku p. č. X. Zřízení branky do zahrady z pozemku p. č. X nebo X neumožní žalobkyni vjet do garáže a dostat se do částí domu.
17. Správní orgán I. stupně rozhodl dne X pod č. j. X s odkazem na § 141 odst. 7 správního řádu tak, že návrh deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1

zákona o pozemních komunikacích na pozemku p. č. X se na základě provedeného dokazování v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu zamítá. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 7. 2009, č. j. 111692/2009/KUSK, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

18. M. s. v P. rozsudkem ze dne 16. 9. 2011, č. j. 8 Ca 291/2009-44, rozhodnutí žalovaného zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nesrozumitelnost a pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Konstatoval, že z rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, zda šlo o řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, nebo o sporné řízení dle § 141 správního řádu. Pokud bylo vedeno řízení dle § 142 správního řádu, mělo být podle tohoto ustanovení rozhodováno. Současně vytkl správním orgánům, že se nezabývaly tím, zda je dům žalobkyně jako celek přístupný z pozemku p. č. X.
19. Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 2. 2012, č. j. 217154/2011/KUSK-DOP/Hol, s odkazem na rozsudek M. s. v P. rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne X, č. j. X, zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.
20. Žalobkyně předložila fotografie domu č. p. X, které měly být pořízeny dne X a X, a dvě fotografie branky a prostoru před domy č. p. X a X, které měly být pořízeny v roce 2004 před prodejem pozemku osobám zúčastněným na řízení 2 a 3.
21. Osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 ve vyjádření ze dne 30. 4. 2012 uvedly, že pozemek p. č. X slouží pouze ke spojení jejich domu č. p. X s místní komunikací, nikoli domu žalobkyně, k němuž je přístup z místní komunikace přes pozemek p. č. X. K tomu poukázaly na místní šetření, katastrální mapu, kopii protokolu ze dne X, v němž měla o. Ch. prohlásit, že souhlasí s připojením pozemku p. č. X na místní komunikaci na pozemku p. č. X, a na kopii výzvy ke zjednání nápravy vydané M. ú. H. dne X, v níž mělo být uvedeno, že bude zřízen vjezd na pozemek p. č. X z o. komunikace na p. č. X (tyto listiny nejsou součástí předloženého správního spisu). Kolem domu č. p. X navíc vede chodníček, který je ve vlastnictví žalobkyně a umožňuje přístup do domu i ze strany, na níž sousedí s pozemkem p. č. X. Pozemek byl dříve používán jako cesta k m., který se nacházel v domě č. p. X. Cesta pokračovala dále na pozemku p. č. X. M. byl zrušen počátkem minulého století, což vyplývá z tržové smlouvy ze dne 25. 6. 1928, v níž se uvádí, že stavba již není m. (tržová smlouva není součástí správního spisu). Pozemek přestal být průchodný, když došlo v roce 1909 k jeho zúžení výstavbou výměnku, stávajícího domu č. p. X. Výstavbu výměnku s kolnou, chlévem a dřevníkem dokládá rozhodnutí S. n. v B. č. j. X (toto rozhodnutí není součástí správního spisu). Pozemek tak počátkem století přestal sloužit jako účelová komunikace a sloužil pouze pro přístup k domu č. p. X, a proto také jako vlastníci domu č. p. X požádali o jeho odkoupení. Pozemek byl v té době oplocen, což je patrné z nákresu ke stavebnímu povolení pro stavbu vodovodní přípojky z roku 1987. Pozemek tedy nebyl veřejně užíván a jako vlastníci domu č. p. X tím dali najevo, že nesouhlasí, aby byl veřejností užíván. Osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 koupili pozemek od o. s tím, že byl oplocen a více než 80 let nesloužil jako veřejně přístupná komunikace. Nedali souhlas s tím, aby byl pozemek jako účelová komunikace užíván.
22. Rozhodnutím ze dne X, zn. X, správní orgán I. stupně vyhověl návrhu žalobkyně deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na pozemku p. č. X. Proti tomuto rozhodnutí podaly osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 odvolání.

23. V podání ze dne 11. 5. 2013 žalobkyně označila pět svědků k prokázání tvrzení, že pozemek sloužil jako veřejná komunikace, byl používán k vjezdu do garáže, chataři tudy vozili věci na stavbu a využívali jej pěší při cestě do lesa. K důkazu označila též Ch. a.
24. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne X, zn. X, rozhodl tak, že se vyhovuje návrhu žalobkyně deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na pozemku p. č. X. Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 9. 2013, č. j. 112330/2013/KUSK-DOP/HOL, rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. V rámci odvolacího řízení předložily osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 devět fotografií zachycujících aktuální stav pozemku.
25. Dne X vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí zn. X, kterým rozhodl tak, že návrhu deklarovat veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na pozemku p. č. X se nevyhovuje. K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2014, č. j. 032706/2013/KUSK-DOP/HOL, rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. Žalovaný správnímu orgánu I. stupně mimo jiné vytkl, že nevede spis v souladu s § 17 správního řádu a neplní povinnost zanést do správního spisu veškeré písemnosti a listiny, které se k dané věci vztahují, a uložil mu tak učinit.
26. Do správního spisu byla doplněna výše uvedená rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2008, 13. 10. 2008 a 14. 7. 2009. Dále bylo do spisu založeno stavební povolení ze dne 25. 8. 1978 na úpravy domu č. p. X dle předložené žádosti, podle níž měla úprava spočívat ve výměně okna za dveře na mlátku a vytvoření nových dveří v příčce ze spíže na mlátek dle náčrtku, a oznámení S. n. v B. ze dne X, X, o tom, že dne 12. 8. 1976 byla registrována kupní smlouva o převodu domu č. p. X mezi F. R. jako prodávajícím a H. U. jako kupující. Dále byly do spisu založeny listiny ze spisu správního orgánu I. stupně sp. zn. X, a to výřez z katastrální mapy, stížnost žalobkyně a žádost o nápravu ze dne 21. 11. 2005 adresovaná správnímu orgánu I. stupně, dopis žalobkyně adresovaný osobám zúčastněným na řízení 2 a 3 ze dne 30. 8. 2004 a odpověď osob zúčastněných na řízení 2 a 3 ze dne 16. 11. 2004.
27. V podání ze dne 14. 7. 2014 žalobkyně mj. uvedla, že domy č. p. X a X v minulosti tvořily jeden komplex, bývalý m., pozemek p. č. X procházel mezi nimi jako veřejná komunikace. Všechny vstupy z obou domů vedly na tento pozemek. Předložila další dvě fotografie aktuálního stavu.
28. Dne X správní orgán I. stupně vydal pod zn. X rozhodnutí, kterým rozhodl, že pozemek p. č. X není veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, k němuž připojila katastrální mapu z roku 1984. Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 10. 2014, č. j. 151860/2014/KUSK-DOP/HOL, její odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Obě rozhodnutí byla rozsudkem č. j. 48 A 3/2015-37 zrušena dle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Soud zejména vytkl správním orgánům, že neprovedly žalobkyní označené důkazy a jejich neprovedení řádně neodůvodnily. Správní orgány též nezpřístupnily úvahy, které je vedly k závěru o neexistenci souhlasu s veřejně přístupnou komunikací a neužívání komunikace veřejností před rokem 2004. Z rozhodnutí správních orgánů nebylo zřejmé, jaká konkrétní zjištění o skutkovém stavu na základě jakých konkrétních důkazů správní orgány učinily. S ohledem na nemožnost přezkoumat správními orgány zjištěný skutkový stav soud konstatoval, že se nelze formou závazného právního názoru vyjadřovat k dalším námitkám vázícím se ke zjištěnému skutkovému stavu. Dále se soud vyjádřil obecně ke znakům

veřejné účelové komunikace a naznačil, jakými otázkami se bude třeba v dalším řízení zabývat.

29. Dne 6. 9. 2016 žalovaný vyrozuměl správní orgán I. stupně o rozsudku a současně mu postoupil spis k novému projednání.
30. Dne 10. 6. 2017 správní orgán I. stupně oznámil nové projednání věci a nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením. O místním šetření konaném dne X byl sepsán zápis, podle něhož všichni přítomní absolvovali prohlídku dotčeného místa. Dále jsou v zápise zaznamenána vyjádření žalobkyně, jejího zástupce, druhé osoby zúčastněné na řízení a její zástupkyně.
31. Zástupce žalobkyně uvedl, že v roce 2004 o. prodala pozemek p. č. X osobám zúčastněným na řízení 2 a 3 a žalobkyni byl znemožněn přístup do jejího domu. K prodeji došlo bez vědomí žalobkyně, která bydlí v B. a nemůže sledovat úřední desku o. Žalobkyně žádá obnovení stavu před rokem 2004 a přístup na pozemek p. č. X, neboť jde o nezbytnou přístupovou cestu k vchodu do garáže, hlavnímu vchodu do domu č. p. X a ostatním vstupům z této strany domu. Žádá též o odstranění dřeva, které brání přístupu do domu a otevření dveří. Žalobkyně využívala pozemek p. č. X jako přístupovou cestu do domu až do roku 2004, stejně jako osoby zúčastněné na řízení 2 a 3. Na mapě z roku 1984 je patrná cesta na pozemku p. č. X, která je v současnosti rozdělena na tři pozemky (p. č. X, X a X). Pozemek p. č. X je ve vlastnictví o., přičemž žalobkyni jde o určení existence veřejné účelové komunikace ve vztahu k pozemku p. č. X. Žalobkyně uvedla, že nemovitost vlastní od roku 1975. Pozemek byl donedávna používán jako komunikace, cesta byla přístupná a nebyla zarostlá. V době prodeje pozemku zde byl jeden strom, žádné keře na cestě nebyly. Upozornila, že navrhla výslech svědků, který však nebyl proveden. Zástupkyně osob zúčastněných na řízení 2 a 3 uvedla, že prodej pozemku proběhl v souladu se zákonem, záměr byl vyvěšen na úřední desce. Pozemek p. č. X již řadu let nesplňuje znaky účelové komunikace. Nelze hovořit o přístupové cestě k nemovité věci, neboť si lze zřídit vlastní vjezd. Pozemek není desítky let využíván jako účelová komunikace. Osoba zúčastněná na řízení 2 konstatovala, že mezi domy je pozemek široký pouhých 60 cm. V roce 1909 došlo k zastavění původní cesty domem č. p. X ve vlastnictví žalobkyně a od té doby nemohla původnímu účelu sloužit. Místního šetření se účastnili zaměstnanci K. v. o. p. Mgr. J. H. a Mgr. M. K. Mgr. H. požádala o vstup na pozemek p. č. X, bylo jí vyhověno, dále požádala o prohlídku alternativní cesty a byla provedena prohlídka na místě. Průběh prohlídky nebyl popsán a nebyla pořízena žádná fotodokumentace.
32. Správní orgán I. stupně vyslechl svědky, které žalobkyně označila v podání ze dne 11. 5. 2013.
33. Svědek J. B. vypověděl, že je v příbuzenském vztahu k žalobkyni a osobám zúčastněným na řízení 2 a 3, jeho vztah k žalobkyni je přátelský. V domě č. p. X se narodil. Žalobkyně dům a přilehlé pozemky užívá zhruba od roku 1976. Původní přístup neužívá od roku 2004, kdy jí byl znemožněn. Historický stav je mu znám, jde o bývalý h. m. Je mu známo, jaký přístup žalobkyně využívá v současné době. K oplocení pozemku p. č. X na hranici s p. č. X došlo cca v roce 1964. Vstupní vrata nejsou původní, byla jimi nahrazena původní dřevěná vrata. Oplocení bylo pouze formální, původní vlastník nebránil třetím osobám ve vstupu na pozemek. Na pozemku byla užíváním vyježděna cesta. Odstupová vzdálenost mezi domy č. p. X a X byla v době, kdy dům užíval F. R., právní předchůdce žalobkyně,

stejná. Následně mu byly předloženy fotografie, u nichž měl uvést, zda zná stav, který zachycují, a rok pořízení. K první fotografii uvedl, že jde zřejmě o rok 1975, druhá byla pořízena v roce 2011, třetí cca v roce 1974, pátá přibližně v roce 2011 a šestá asi v roce 2003.

34. Svědkyně V. B. vypověděla, že je v příbuzenském vztahu k žalobkyni a osobám zúčastněným na řízení 2 a 3, její vztah k žalobkyni je přátelský, s osobami zúčastněnými na řízení 2 a 3 není v kontaktu. Žalobkyně dům č. p. X užívá celý život, později ho zdědila. Historický stav je svědkyni znám, sama v domě č. p. X dva roky bydlela. K dotazu, od kdy žalobkyně neužívá původní přístup, uvedla asi od roku 2004. K dotazům ohledně oplocení a vytvoření vrat mezi pozemky p. č. X a X uvedla, že přesný rok neví, současnými vraty byla nahrazena vrata původní, oplocení bylo pouze formální a vlastník nebránil v užívání pozemku p. č. X třetími osobami. Odstupová vzdálenost mezi domy č. p. X a X byla stejná. K předloženým fotografiím uvedla, že stav na nich zná, první zachycuje zřejmě rok 1977, druhá rok 2011, třetí zhruba rok 1977, čtvrtá cca rok 1985, pátá rok 2011 a poslední cca rok 2003.
35. Svědkyně V. P. při výslechu uvedla, že je tetou žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení 2, její vztah k žalobkyni je přátelský. Žalobkyně dům č. p. X užívá od roku 1976, původní přístup nemůže užívat od roku 2004. Historický i současný stav zná. Vstupní vrata na pozemek p. č. X byla vždy, vysoká dřevěná vrata byla následně nahrazena železnými. Vrata byla pouze formální, byla tam vozová cesta užívaná veřejností. Je jí známo, jaké jsou odstupové vzdálenosti mezi domy č. p. X a X, sama tam bydlela. Stav na předložených fotografiích zná, první z nich zřejmě zachycuje 70. léta, druhá rok 2011, třetí konec 70. let, čtvrtá 80. léta, pátá rok 2011 a poslední asi rok 2003.
36. Svědek L. P. vypověděl, že žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení 2 jsou jeho s., vztah k nim má přátelský. Žalobkyně dům č. p. X užívá od roku 1976. Historický a současný stav pozemku zná. Od matky ví, že žalobkyně přístup k domu nemá, parkuje na cestě a chodí přes zahradu. Velká vstupní vrata a malá vrátka (na pozemek p. č. X) byla vždy otevřená a přístup byl umožněn. Neví, kdy došlo k narazení původních vrat novými, vrata byla vždy pouze formální, nikdy nebyl problém s průchodem ani průjezdem. Cesta vyježděná nebyla, dvůr se udržoval. Odstupové vzdálenosti mezi domy č. p. X a X od doby, kdy jej vlastnil F. R., zůstaly nezměněny. K první fotografii uvedl, že jde zhruba o rok 1977, stav z druhé fotografie neznal. Třetí fotografii zařadil před rok 1977, čtvrtou dobově zařadit nedokázal, stav na páté fotografii neznal a k poslední nedokázal přiřadit rok pořízení.
37. Svědek J. Š. vypověděl, že není v příbuzenském vztahu s žádným z účastníků, jsou známí, jeho vztah k nim je neutrální. Historický stav na pozemku p. č. X zná, mohli procházet mezi domy, branka byla otevřená. Proč a na základě čeho neví. Nevěděl, kdy vrata vznikla. Neví, zda průchod používali ještě jiní lidé, bylo možné jít okolo bytovky. Cesta na pozemku vyježděná nebyla, pozemek nebyl užíván jako cesta. Odstupové vzdálenosti mezi domy č. p. X a X jsou, co pamatuje, stejné. S výjimkou páté fotografie znal stav na nich zachycený, nevěděl však, kdy byly pořízeny.
38. Nedílnou přílohou protokolů o výslechu svědků měl být zvukový záznam, který však nebyl součástí předloženého správního spisu.
39. Součástí správního spisu je dále šest fotografií, ke kterým se svědci vyjadřovali. Součástí spisu jsou též snímky z katastrální a ortofoto mapy pozemku p. č. X a okolních pozemků

ze dne 14. 8. 2017 a informace o těchto pozemcích v katastru nemovitostí ke dni 14. 8. 2017 a 13. 9. 2017. Jako vlastníci pozemku p. č. X, způsob využití jiná plocha, druh ostatní plocha, byly zapsány osoby zúčastněné na řízení 2 a 3. Vlastníkem pozemku p. č. X, druh pozemku ostatní plocha, způsob využití ostatní komunikace, byla osoba zúčastněná na řízení 1. Žalobkyně byla zapsána jako vlastník pozemku p. č. X, zastavěná plocha a nádvoří, jehož součástí je stavba č. p. X, objekt k bydlení, jakož i pozemku p. č. X, zahrada. Jako vlastník pozemku p. č. X, druh pozemku ostatní plocha, způsob využití silnice, byl zapsán S. k. Osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 byly vlastníky pozemku p. č. X, jehož součástí je stavba č. p. X, objekt k bydlení, a pozemku p. č. X, zahrada. Dále byl do spisu založen Ch. a. Na s. 12 jsou vyznačeny stavby na podkladě původní katastrální mapy z roku 1839.

40. Usnesením ze dne 28. 8. 2017 byli účastníci poučeni o možnosti vyjádřit se k podkladům.
41. Osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 ve společném vyjádření ze dne 4. 9. 2017 uvedly, že během místního šetření bylo zjištěno, že na pozemku p. č. X již řadu let není účelová komunikace. Poukázaly na vzdálenost mezi pozemky p. č. X a X. Pozemek p. č. X je zarostlý trávou, vzrostlými stromy a porosty. Nejsou na něm patrné stopy dopravy chodců ani vozidel. Žalobkyně má možnost přístupu z přilehlé místní komunikace. Vstupní dveře do domu jsou i ze zahrady žalobkyně. Oba vstupy umožňují stejný přístup do domu. Vstup ze zahrady nesnižuje kvalitu užívání a zachovává možnost plnohodnotného užívání domu. Garáž se v budově č. p. X nenachází. Vrata sloužila jako přístup do stodoly, kam se skládalo seno. Navrhly, aby správní orgán provedl šetření ve stavební dokumentaci, jak byl dům projektován a vystavěn. V době, kdy pozemek koupily, byl oplocen, nejméně 80 let nesloužil jako účelová komunikace, byl uzavřen a nebyl přístupný. Osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 souhlas s užíváním nedaly, kupovaly jej s tím, že zde není žádné omezení ve prospěch třetí osoby. K tomu odkazují na kupní smlouvu.
42. Žalobkyně předložila dne 6. 9. 2017 správnímu orgánu I. stupně fotografii, která měla být pořízena v roce 2004, na níž je branka s tabulemi s číslem popisnými X a X, a otevřená vrata do domu č. p. X.
43. Správní spis dále obsahuje stavební povolení vydané dne 4. 8. 1987 O. n. v. v B. k žádosti osoby zúčastněné na řízení 2 na stavbu vodovodní přípojky na pozemku stp. X pro rodinný dům č. p. X (stavební povolení č. j. X) a stavební povolení vydané dne 30. 10. 1987 na základě žádosti žalobkyně na stavbu vodovodní přípojky na pozemku p. č. X a stp. X pro chalupu č. p. X (stavební povolení č. j. X). Součástí stavebních povolení je schéma provedení přípojek. Na schématu přípojky pro dům č. p. X je vyznačena garáž. Dále je ve spise fotografie ukončení vodovodního řadu před pootevřenou vstupní brankou na pozemek p. č. X.
44. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně deklaroval, že pozemek p. č. X „*nesplňuje zákonné znaky a předpoklady dopravní cesty ve smyslu ustanov. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána v režimu obecného užívání dle § 19 cit. zákona; užívání pozemku je stanoveno v rozsahu a způsobem dle dispozice vlastníka dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.*“ V odůvodnění zrekapituloval průběh řízení po vydání rozsudku č. j. 48 A 3/2015-37. Ve vztahu ke čtyřem vyslýchaným svědkům konstatoval, že jsou příbuznými žalobkyně v řadě pobočné. Uvedl, že hodnotil věrohodnost výpovědí svědků z hlediska osobního vztahu k žalobkyni a k projednávané věci, s přihlédnutím ke způsobu reprodukce skutečností a chování při výslechu. Pro účely vyhodnocení

věřohodnosti pořídil zvukový záznam. Další části odůvodnění strukturoval podle právních vět rozhodnutí správních soudů (rozsudku NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, rozsudku K. s. v H. K. ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30 A 104/2012-38, č. 3083/2014 Sb. NSS, rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, a rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS). Konstatoval, že z výpisu z katastru nemovitostí plyne, že pozemek p. č. X byl a po 1. 1. 2015 je dále závazně evidován jako ostatní plocha, se způsobem využití jiná plocha. Stav zapsaný v katastru nemovitostí tedy neosvědčuje existenci pozemní komunikace. Tento stav nebyl nikdy zákonným způsobem napaden jako stav, který není v souladu se skutečným právním stavem. Dle správního orgánu I. stupně byl rozhodným vlastníkem nemovitostí právní předchůdce žalobkyně a osob zúčastněných na řízení 2 a 3, který s nemovitostmi v plném rozsahu disponoval, aniž byl kýmkoli zpochybněn soukromoprávní charakter oploceného pozemku p. č. X a namítáno obecné užívání. Existence m. č. p. X a k němu užívané m. cesty na soukromých pozemkových parcelách nezaložila vznik veřejného statku, ale fakticky vlastníkem trpěné pozemkové služebnosti cesty. Výstavbou domu č. p. X v roce 1909 došlo k zúžení průchozího profilu mezi stavbami č. p. X a č. p. X na 0,66 m, což je zcela nedostačující pro užívání vozidly. Skutečnost, že pozemek p. č. X byl považován za soukromý, dle správního orgánu I. stupně potvrzují historické fotografie předložené svědkům a výslechy svědků, z nichž plyne, že pozemek byl oplocen. Kovová vstupní brána, která v 60. letech nahradila dřevěný plot, byla uměle vytvořenou rozhradou mezi sousedními pozemky. Žalobkyně v řízení neprokázala opak. Dle správního orgánu I. stupně soukromoprávní charakter pozemku p. č. X dostatečně osvědčuje napojení vodovodních přípojek k domům č. p. X a X z veřejné sítě na pozemku p. č. X. Správní orgán I. stupně nebyl povinen zjišťovat, nakolik právní předchůdce žalobkyně a osob zúčastněných na řízení 2 a 3 dbal ochrany svého vlastnického práva a zda umožňoval vjezd třetích osob na svůj pozemek. Správní orgán I. stupně považoval za rozhodné, že průjezd mezi stavbami č. p. X a X nebyl možný, z čehož dovozoval, že na omezené části pozemku mohla parkovat jen vozidla, s jejichž provozem a parkováním vlastník souhlasil. Takový provoz nelze považovat za veřejné užívání. K tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS. Pokud byl pozemek využíván k parkování velmi omezeného počtu vozidel, šlo o stav vlastníkem či osobou, která měla stav za řádně vydržený, trpěný, tj. dle jím stanovené dispozice. Uvedl, že *„nedostatečně vypořádané a nesprávně evidované majetkoprávní vztahy odvislé od stavu hospodaření s nemovitým majetkem v padesátých až osmdesátých letech minulého století založily až v roce 2004 důvodný převod nemovitosti, pozemku parc. č. X, z o. Ch. na nabyvatele“*. Konstatoval, že *„na základě dostupných a známých a v tomto řízení dokladovaných skutečností, jež jsou formou důkazně dokumentovaného stavu založeny do spisové dokumentace, má za dostatečně prokázané, že pozemek parc. č. X v k. ú. nemohl splňovat znaky dopravní cesty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích užívané v režimu obecného užívání dle § 19 cit. zákona.“* Dále uvedl, že z dokumentovaného stavu je zřejmé, že pozemek p. č. X nespojuje jako dopravní cesta další nemovité věci s výjimkou nemovitosti žalobkyně. Dle správního orgánu I. stupně *„je nepochybné, že původní užívaná komunikační potřeba Žadatele byla prokázána pouze co do původního přístupu k jeho nemovitosti, stavbě č. p. X z pozemku parc. č. X, a to pouze pro pěší.“* Uvedl, že součástí domu není garáž jako stavba řádně povolená, kterou lze užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí či souhlasu a která musí splňovat podmínky v § 47 vyhlášky o technických požadavcích na stavby. Příslušný stavební úřad tuto skutečnost správnímu

orgánu nepotvrdil. Argumentaci žalobkyně správní orgán I. stupně hodnotil jako nepravdivou a účelovou. Dle správního orgánu I. stupně bylo z dostatečně dokumentovaného stavu prokázáno, že nezbytná komunikační potřeba žalobkyně je splněna z pozemku p. č. X, který je veřejně přístupnou účelovou komunikací, či z pozemku p. č. X, který je silnicí. Konstatoval, že dle § 141 odst. 4 správního řádu, který se použije v řízení dle § 142 správního řádu, je důkazní břemeno na účastnících řízení. Správní orgán I. stupně vycházel z důkazů předložených účastníky, přičemž žalobkyně v rámci nového projednání nepředložila nové důkazy.

45. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž namítala, že správní orgán I. stupně rozhodl o otázce, která nebyla předmětem řízení, neboť se domáhala určení, že pozemek p. č. X je účelovou komunikací. Zdůraznila, že je třeba vycházet z rozsudku č. j. 48 A 3/2015-37 a judikatury v něm citované. Pozemek p. č. X byl až do roku 2004 ve vlastnictví obce a sloužil jako účelová komunikace (přístupová cesta) mj. k domu žalobkyně č. p. X a k domu č. p. X ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení 2 a 3. Poté, kdy jej koupily osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 v roce 2004, ho začaly užívat pouze pro své potřeby, ačkoli charakter pozemku se žádným právním aktem nezměnil. S odkazem na rozsudek č. j. 48 A 3/2015-37 a v něm citovanou judikaturu (rozsudek N. s. ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, a rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49), namítala, že veřejné užívání není *a priori* vyloučeno tam, kde je komunikace přístupem pouze k jedné nemovité věci. Veřejně přístupnou komunikací může být i slepá cesta. Žalobkyně má za to, že vzdálenost mezi stavbami č. p. X a X není rozhodná. Žalobkyni jde o to, aby mohla vcházet a vjíždět do svého domu. Dům byl postaven v roce 1909. Má za to, že není její vinou, že se nedochovala stavební dokumentace. Garáž však v domě fakticky existuje a žalobkyně fotografiemi doložila, že na pozemek vjížděla autem. Nezbytná komunikační potřeba ve vztahu k pozemku p. č. X je dána, neboť jiný vchod do garáže není. Vrata navíc nelze otevřít, neboť tomu brání dřevo, které zde umístily osoby zúčastněné na řízení 2 a 3.
46. Osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 ve společném vyjádření k odvolání uvedly, že v minulosti sloužil pozemek p. č. X z malé části jako přístupová cesta pro pozemek p. č. X, na němž se nachází dům v jejich vlastnictví. Nešlo však o nezbytnou přístupovou cestu k domu č. p. X ve vlastnictví žalobkyně, neboť ta vždy měla a nadále má stejně kvalitní přístup z přilehlé místní komunikace. Během místního šetření bylo zjištěno, že ze vstupních dveří domu č. p. X na opačné straně domu se lze stejně kvalitně dostat do celého domu včetně garáže. Pokud žalobkyně poukazuje na vrata do garáže, dle osob zúčastněných na řízení tento prostor není garáží. Žalobkyně má možnost parkovat vozidla na své zahradě. Nebylo prokázáno, že by prostor skutečně sloužil k parkování auta. Vchod do garáže je možný i z druhé strany domu. Shrnutly, že z provedeného dokazování vyplynulo, že pozemek p. č. X je oplocen, nelze ho veřejně užívat, není nikterak zpevněn, souhlas vlastníků pozemku s jeho užíváním jako účelové komunikace nebyl dán a není splněna ani podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.
47. Osoba zúčastněná na řízení 1 se k odvolání vyjádřila tak, že nebyla naplněna podmínka nezbytného souhlasu ani nutné komunikační potřeby. Uvedla, že není dán veřejný zájem na omezení vlastníků pozemku p. č. X s ohledem na řádné zajištění spojení všech nemovitostí v obci s obecně užívanými pozemními komunikacemi. Správní orgán I. stupně se dostatečně vypořádal s účastníky předloženými důkazy. Žalobkyně nenavrhla důkazy, jimiž by mohla své argumenty obhájit, a dostatečně se nevyjádřila k podkladům pro

rozhodnutí. V odvolání nelze namítat skutečnosti, které mohly být předmětem projednání před správním orgánem I. stupně. Žalobkyní namítané skutečnosti mohou být předmětem soukromoprávní úpravy pozemkových služebností, nikoli ústavně konformním zásahem do vlastnického práva prostřednictvím institutu obecného užívání na základě zákona o pozemních komunikacích. Osobě zúčastněné na řízení 1 není známo, že by se na pozemku p. č. X nacházela veřejná pozemní komunikace dle územně plánovací dokumentace. Spojení nemovitostí žalobkyně je zajištěno z obecně užívaných řádně evidovaných pozemních komunikací. V době, kdy byla stavba č. p. X právními předchůdci současných vlastníků postavena, bylo zabráněno průjezdu koňských spřežení a cesta nemohla být jako veřejný statek dále využívána. Pokud žalobkyně argumentuje tím, že využívá hospodářskou část stavby ke garážování vozidla, aniž prostory splňují požadavky technických norem pro parkování motorového vozidla, je to od 1. 1. 2018 důvodem pro zákaz užívání části budovy dle § 134 odst. 5 stavebního zákona. Argumentace žalobkyně odporuje prokázaným skutkovým závěrům správního orgánu I. stupně.

48. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Konstatoval, že správní orgán I. stupně správně posoudil žádost dle obsahu a v souladu s tím rozhodl o určení právního vztahu. Správní orgán I. stupně vyslechl označené svědky a výpovědi hodnotil z hlediska jejich osobního vztahu k žalobkyni a věci, s přihlédnutím ke způsobu reprodukce skutečností a chování při výslechu. Spisová dokumentace dále obsahuje fotodokumentaci skutečného stavu a veřejné listiny ozřejmující soukromoprávní charakter užívání nemovitostí účastníků, kteří jsou právními nástupci osoby, jež nemovitosti využívala jako jeden obytný a hospodářsky využitelný celek. Argumentaci žalobkyně v odvolání označil za účelovou, neboť se dostatečně odborně nevypořádala s rozdílným charakterem komunikací definovaných v § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích. Poukázal na vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1 k odvolání žalobkyně. Konstatoval, že pouze právní větu soudního rozhodnutí lze použít jako precedens. Za rozhodnou označil právní větu rozsudku publikovaného pod č. X Sb. NSS, podle níž je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, kdy právní předchůdce vlastníka souhlasil s veřejným užíváním. Žalobkyně přiznává soukromoprávní zájem na užívání pozemku p. č. X. Argumentaci, že vzdálenost mezi objekty č. p. X a X je z pohledu žalobkyně nerozhodná, označil za nelogickou. Dle žalovaného je dostatečné vyjádření, že prostor mezi objekty č. p. X a X není vhodný k průchodu, natož k průjezdu. K námitkám ohledně faktické existence garáže a nemožnosti přístupu do ní odkázal na argumentaci osoby zúčastněné na řízení 1 s tím, že absence zákonných technických požadavků stanovených prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu vylučuje jakoukoli v řízení uváděnou argumentaci žalobkyně. Námitka týkající se stavební dokumentace domu postaveného v roce 1909 a následných změn realizovaných v průběhu jeho užívání nebyla doložena. Skutečnost, že žalobkyně v minulosti používala pozemek p. č. X k parkování, nebyla zpochybněna, neprokazuje však obecné užívání. Argumentaci žalobkyně ohledně nezbytné komunikační potřeby označil za svébytné tvrzení, jež nemůže být považováno za důkazně prokazatelné. Argumentace žalobkyně dle žalovaného neodpovídá ani obligačnímu právu nezbytné cesty, neboť nemovitosti žalobkyně přímo sousedí s pozemkem p. č. X, na němž se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona na pozemních komunikacích, a se silnicí na pozemku p. č. X, čímž je dopravní spojení dostatečně zajištěno. Žalovaný uzavřel, že z pohledu řádně projednaných důkazů v řízení před silničním úřadem má za prokázané, že právní předchůdce žalobkyně a osob zúčastněných na řízení 2 a 3 nezaložil obecné

užívání pozemku p. č. X. Účastníci vstoupili do práv právního předchůdce, aniž by pozemek byl zatížen veřejnoprávním obecným užíváním dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Tento stav nebyl ani nově založen.

Posouzení žalobních bodů

49. Soud se předně zabýval tím, zda správní orgány respektovaly právní názor vyslovený v rozsudku č. j. 48 A 3/2015-37, jímž bylo předchozí rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně v této věci zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.
50. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. platí, že právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.
51. Vázanost soudem vysloveným názorem plyne ze samotného kasačního principu ovládajícího řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Pokud žalovaný nepodal kasační stížnost, musí se závazným právním názorem řídit, nejde-li o některou z níže uvedených výjimek. Nerespektování závazného právního názoru vysloveného soudem ve zrušujícím rozsudku je samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost (viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25, č. 442/2005 Sb. NSS, či ze dne 31. 10. 2019, č. j. 2 Ads 260/2019-30). Závaznost kasačního rozhodnutí soudu nicméně není bezvýjimečná. NSS ve své judikatuře připouští, že správní orgán je ve výjimečných případech oprávněn odchýlit se od zrušujícího rozsudku v téže věci. Vázanost správního orgánu soudními rozhodnutími by mohla být prolomena v důsledku nových skutkových zjištění nebo v důsledku změny právní úpravy, podle níž má být věc posuzována (viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2004, č. j. 2 Ads 16/2003-56, č. 352/2004 Sb. NSS, či ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25, č. 442/2005 Sb. NSS), nebo pokud byl tento právní názor v mezidobí překonán judikaturou (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016-36).
52. Pro posouzení této věci je podstatné, zda otázky, které žalobkyně požaduje přezkoumat, byly závazně řešeny prvním rozsudkem zdejšího soudu, proti němuž žalovaný nepodal kasační stížnost. Je třeba zdůraznit, že rozsudkem č. j. 48 A 3/2015-37 soud zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Jako závazný právní názor soud vyslovil, že bude nutné v dalším řízení vysvětlit, proč nebyly provedeny navržené důkazy, zpřístupnit úvahy, které správní orgány vedly ke konstatování zásadních skutkových zjištění (neexistence souhlasu s veřejně přístupnou komunikací, její neužívání veřejností před rokem 2004) a uvést skutková zjištění ve vazbě na konkrétní důkazy, aby bylo možné přezkoumat správnost závěrů o skutkovém stavu a racionálnost úvah při hodnocení důkazů.
53. Soud se sice v uvedeném rozsudku dále na s. 6 až 9 obecně věnoval znakům veřejně přístupné komunikace, avšak tuto část odůvodnění pojal pouze jako tzv. *obiter dictum*, ve kterém nad rámec nosných důvodů rozsudku naznačil možný procesní postup správních orgánů v dalším řízení. K. s. v P. zřetelně uvedl, že se tomu věnoval nad rámec závazného právního názoru s ohledem na nemožnost přezkoumání skutkového stavu věci.

Pokud tedy žalobkyně namítá, že zdejší soudem bylo na s. 7 rozsudku správním orgánům závazně uloženo zabývat se vznikem současné trasy a jejím užíváním „od nepaměti“, stavem před zamezením přístupu na pozemek, porovnáním katastrálních map z let 1984 a 2006 a souhlasem či nesouhlasem předchozího vlastníka, nelze se s ní v tomto ohledu ztotožnit, neboť zdejší soud takovou povinností správní orgány nezavázal ve smyslu závazného právního názoru. Tato námitka tedy není důvodná. Správním orgánům pak nelze vytýkat, jestliže ve světle pozdější judikatury NSS (rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, který navázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76) nepostupovaly dle modelových situací vycházejících z rozsudků NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, a ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014-87, předestřených zdejší soudem v rozsudku č. j. 48 A 3/2015-37 nad rámec závazného právního názoru se současným upozorněním, že věc je aktuálně řešena v rozšířeném senátu (RS 10/2016).

54. Je však třeba konstatovat, že správní orgány nerespektovaly závazný právní názor vyslovený v rozsudku č. j. 48 A 3/2015-37, pokud jde o vytýkanou absenci skutkových zjištění ve vazbě na provedené důkazy. Tento nedostatek správní orgány nenapravily, jak bude dále rozvedeno.
55. Žalobkyně dále namítala, že pozemek p. č. X byl v minulosti se souhlasem vlastníka užíván jako účelová komunikace, splňuje znaky dopravní cesty a současně existuje nutná komunikační potřeba, neboť pouze přes tento pozemek může vstoupit do hlavního vchodu domu č. p. X, dřevníku, dílny a vjet do garáže.
56. Lze souhlasit s žalovaným, že judikatura správních soudů dospěla k jednoznačnému závěru, že deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích předpokládá splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76). To ostatně žalobkyně nikterak nezpochybňuje.
57. K tomu, aby mohla být správním orgánem deklarována existence účelové komunikace, musí být splněny znaky uvedené v zákoně. Musí jít o dopravní cestu patrnou v terénu určenou k užití vozidly nebo chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (§ 7 odst. 1 a § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Současně musí být splněny znaky dovozené judikaturou, jimiž je zejména souhlas vlastníka s veřejným užíváním a nezbytná komunikační potřeba. Veřejně přístupná účelová komunikace též nevznikne, je-li komunikační spojení zajištěno soukromoprávním institutem.
58. Správní orgány v projednávané věci dospěly k závěru, že pozemek p. č. X není účelovou komunikací, neboť nesplňuje znaky dopravní cesty dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích užívané v režimu § 19 zákona o pozemních komunikacích. Dle názoru soudu správní orgány k tomuto závěru dospěly, aniž své úvahy dostatečně a přezkoumatelným způsobem popsaly.
59. Z ustálené judikatury NSS plyne, že, „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se

správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci je jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí (nález Ú. s. ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99). Jak zdůraznil zdejší soud v rozsudku č. j. 48 A 3/2015-37, závěry správního orgánu o skutkové stránce musí vyplynout z racionálního myšlenkového procesu odpovídajícího požadavkům formální logiky, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou veškeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti. Tato úvaha musí být v konečném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyjádřena (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2008, č. j. 5 Afs 5/2008-75, č. 1702/2008 Sb. NSS).

60. Z napadeného rozhodnutí ani z prvostupňového rozhodnutí, která tvoří jeden celek, není patrné, k jakým skutkovým zjištěním na základě provedených důkazů správní orgány dospěly a jak důkazy hodnotily. Správní orgán I. stupně sice v návaznosti na rozsudek č. j. 48 A 3/2015-37 provedl důkazy výsledkem žalobkyní označených svědků, nicméně z rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, jak hodnotily výpovědi jednotlivých svědků z hlediska jejich věrohodnosti a pravdivosti a jaká skutková zjištění na jejich základě učinily. Správní orgán I. stupně sice obecně uvedl, jaká hlediska bral v úvahu při hodnocení věrohodnosti svědeckých výpovědí, avšak tyto okolnosti nad rámec konstatování příbuzenského vztahu k žalobkyni v případě čtyř svědků blíže nespecifikoval a nevysvětlil, jaký význam popsaným okolnostem v případě jednotlivých svědků přikládal a jak v jejich světle jednotlivé výpovědi hodnotil. Nelze též přehlédnout, že dle protokolu o výpovědích svědků je obdobný příbuzenský vztah dán též ve vztahu k druhé osobě zúčastněné na řízení. Žalovaný pak pouze konstatoval, že výsledky byly provedeny a zopakoval obecná kritéria, k nimž dle žalovaného správní orgán I. stupně přihlédl. Ačkoli správní orgán I. stupně důkazy, které žalobkyně navrhla k prokázání tvrzení, že pozemek byl užíván jako veřejná cesta (mj. chataři, pěšimi na cestě do lesa), provedl, z odůvodnění správních rozhodnutí v rozporu s § 50 odst. 4 správního řádu a § 68 odst. 3 správního řádu neplyne, jak výpovědi svědků správní orgány hodnotily a zda a jak k těmto výpovědím přihlédl. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by správní orgán ve svém rozhodování (v úvahách nad ním) měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli, nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry (zjištění) opře, a které opomene (přiměřeně viz např. nálezy Ú. s. ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 95/97, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05).
61. Není též zřejmé, jaké konkrétní veřejné listiny a fotografie a jakým způsobem dle žalovaného dokládají soukromoprávní charakter užívání nemovitostí účastníků (resp. pozemku p. č. X, o který v daném řízení jde), a skutečnost, že právní předchůdce účastníků dotčené nemovitosti užíval jako jeden obytný a hospodářsky využitelný celek. Z napadeného rozhodnutí není ani zřejmé, kdo a v jaké době byl vlastníkem pozemku p. č. X, který v roce 2004 převedla osoba zúčastněná na řízení 1, tedy veřejnoprávní korporace, osobám zúčastněným na řízení 2 a 3, aby bylo možné posuzovat, zda tato osoba souhlasila s užíváním svého pozemku třetími osobami a nakolik určitý či omezený byl z jejího pohledu okruh těchto osob. Pokud správní orgán I. stupně uvedl, že rozhodným vlastníkem nemovitostí byl právní předchůdce žalobkyně a osob zúčastněných na řízení 2 a 3, který s nemovitostmi v plném rozsahu disponoval, nevysvětlil, jakou dispozici vlastníka kterých nemovitostí a v jaké době považoval za rozhodnou a na základě jakých

důkazů byly tyto skutečnosti prokázány. Není také zřejmé, na základě jakých důkazů správní orgán I. stupně dovodil existenci „fakticky vlastníkem trpěné pozemkové služebnosti cesty“.

62. Pokud jde o zúžení průchozího profilu, předně není patrné, na základě jakých podkladů správní orgány konstatovaly zúžení průchozího profilu mezi stavbami na 0,66 m. Zejména pak nevysvětlily, proč by měla být existence veřejné účelové komunikace vyloučena tím, že pozemek není dále průjezdný motorovými vozidly. Předně je třeba uvést, že pozemními komunikacemi jsou nejen dopravní cesty určené k užití vozidly a chodci současně, ale i takové cesty, které slouží výhradně k užití vozidly či pouze chodci (srov. Černínová, M. a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Wolters Kluwer. Praha 2015). Jízda motorovým vozidlem je pouze jeden ze způsobů užití dopravní cesty – pěší chůze či jízda na kole představují způsoby zcela rovnocenné. Není vyloučeno, aby dopravní cesta umožňovala provoz motorovými vozidly pouze v části a dále pokračovala jako cesta sloužící pouze chodcům, např. chatařům či blíže neurčenému okruhu výletníků směřujících do lesa. Obecně užívaná přitom může být i „slepá“ cesta (srov. např. rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, či ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14). V daném případě ostatně správní orgány vycházely z toho, že na pozemku p. č. X, na nějž pozemek p. č. X přímo navazuje (k němuž ani nepřiléhá více pozemků než k pozemku p. č. X), se veřejná účelová komunikace nachází. Žalobkyně přitom poukazovala na to, že na katastrální mapě z roku 1984 je vyznačena cesta na pozemku č. X, který byl rozdělen na pozemky p. č. X, X a X, a na nedůvodnost odlišného posouzení povahy těchto pozemků. Pokud žalovaný v dalším řízení setrvá na názoru, že se na pozemku p. č. X nachází veřejná pozemní účelová komunikace, kdežto na pozemku p. č. X nikoli, musí přesvědčivě odůvodnit, proč je režim těchto dvou pozemků odlišný.
63. Soud připomíná, že napadené rozhodnutí tvoří s prvostupňovým jeden celek. Správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí poukázal na to, že pozemek p. č. X byl dle fotografií a výpovědí svědků oplocen. Správní orgány se nikterak nevypořádaly s výpověďmi svědků, kteří k dotazu správního orgánu I. stupně vypověděli, že branka (resp. předchozí dřevěná vrata) byla „pouze formální“ a vlastník pozemku p. č. X nebránil užívání třetími osobami, resp. že branka byla otevřená a bylo možné procházet mezi domy. Existence brány či závory přitom sama o sobě nestačí k vyloučení existence pozemní komunikace, ale je třeba zvažovat další okolnosti, např. kdy a kým byla umístěna a zda se zavírala, a zabývat se tím, zda souhlas vlastníka pozemku s užíváním cesty zůstal omezený na užívání konkrétními osobami (vlastník si udržoval přehled o tom, jaký okruh osob ji užívá), nebo zda byl naopak okruh uživatelů relativně neurčitý a vlastník pozemku jej nikterak nereguloval. Jen na základě existence branky, která byla dle výpovědi svědků „pouze formální“ a otevřená, nelze komunikaci bez dalšího označit za vnitřní účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Správní orgán I. stupně z nemožnosti průjezdu mezi stavbami dovodil, že na omezené části pozemku mohla parkovat jen vozidla, s jejichž provozem a parkováním vlastník souhlasil, aniž tento závěr blíže odůvodnil. Konstatoval, že parkování omezeného počtu vozidel představovalo stav „vlastníkem či osobou, jež měla stav za řádně vydržený,“ trpěný dle jím stanovené dispozice, aniž vysvětlil, z čeho tento závěr dovozuje, a objasnil, kým přesně měl být tento stav trpěn (a zda a kdo měl mít pozemek za vydržený, z jakého důvodu a proč je postoj této osoby významný). Správní orgán I. stupně se mylí, pokud uvádí, že nebyl povinen zabývat se tím, zda právní předchůdce žalobkyně a osob zúčastněných na řízení 2 a 3 umožňoval vjezd třetích osob na svůj pozemek. Otázka, zda

vlastník pozemku umožňoval vjezd třetích osob, je významná pro posouzení, zda cesta byla užívána veřejností, a souhlasu vlastníka s takovým užíváním, který nemusí být výslovný, ale může postačit, aby užívání strpěl (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS). Soud souhlasí s žalobkyní, že správní orgány se řádně nezabývaly souhlasem či nesouhlasem předchozího vlastníka, pokud jde o okruh uživatelů pozemků, před rokem 2004.

64. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že soukromoprávní charakter pozemku p. č. X dostatečně osvědčuje vedení vodovodních přípojek k domům č. p. X a X přes pozemek p. č. X z veřejné sítě na pozemku p. č. X. S tímto názorem, který správní orgán I. stupně nikterak blíže neodůvodnil, se soud neztotožňuje, neboť vedení přípojky nemá vliv na charakter pozemku, v němž je umístěna (přípojky lze vést přes veřejné prostranství). Pokud správní orgán I. stupně uvedl, že pozemek p. č. X vždy v minulosti byl a je od 1. 1. 2015 závazně evidován v katastru nemovitostí jako ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha, je třeba předně upozornit, že informace o pozemku, které jsou součástí správního spisu, dokládají tento stav až ke dni 14. 8. 2017, nikoli délku jeho trvání. Není zřejmé, na základě čeho správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že tento stav existoval i vždy v minulosti (resp. od kdy - pozemek byl dle katastrální mapy z roku 1984 součástí pozemku p. č. X, u jehož jiné části správní orgán způsob využití jako veřejné účelové komunikace potvrzuje) a že nebyl nikdy zákonným způsobem zpochybněn. Ostatně žalobkyně se již od roku 2007 domáhá určení existence veřejné účelové komunikace. V případě, že by došlo k její deklaraci dle § 142 správního řádu, byl by dán důvod ke změně zápisu v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí i katastru nemovitostí. Zapsaný způsob využití pozemku není pro rozhodnutí o určení veřejné účelové komunikace závazný. Lze tak souhlasit se správním orgánem I. stupně pouze v tom, že údaj o způsobu využití pozemku evidovaný v katastru nemovitostí existenci veřejné účelové komunikace neosvědčuje, aniž by ji však sám o sobě vylučoval. Pokud správní orgán I. stupně zmínil „*nedostatečně vypořádané a nesprávně evidované majetkoprávní vztahy odvislé od stavu hospodaření s nemovitým majetkem v padesátých až osmdesátých letech minulého století,*“ které „*založily až v roce 2004 důvodný převod nemovitosti, pozemku parc. č. X, z o.e Ch. na nabyvatele*“, není zřejmé, jaké vztahy měly být nedostatečně vypořádané a nesprávně evidované, z jakých podkladů tuto skutečnost správní orgán I. stupně dovozuje a jaký význam jí přikládá pro posouzení existence veřejné účelové komunikace.
65. Pokud žalovaný ve svém vyjádření dále uvádí, že pozemek nesplňuje požadavky na dopravní cestu dle § 47 vyhlášky o technických požadavcích na stavby, není zřejmé, o jaké požadavky by mělo jít (toto ustanovení upravuje technické požadavky pro stavby garáží).
66. Pokud osoba zúčastněná na řízení 1 zmiňuje obecně možnost zániku veřejné účelové komunikace, své vyjádření nikterak nespecifikuje (mj. kdy a jakým způsobem mělo k zániku dojít). Jak bylo výše uvedeno, dle názoru soudu zúžení cesty stavbou č. p. X nevylučuje, že pozemek mohl být užíván (nadále či později) jako veřejná účelová komunikace. Tvrzení, že pozemek nebyl nikdy považován za součást veřejné dopravní infrastruktury, osoba zúčastněná na řízení 1 nikterak nedokládá. Tvrzení osob zúčastněných na řízení 2 a 3, že pozemek p. č. X (před jeho koupí) sloužil pouze pro přístup k domu č. p. X, neodpovídá fotografiím založeným ve správním spise, z nichž je patrné jeho užívání žalobkyní jako vlastníkem domu č. p. X. Pokud osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 uvádí, že oplocením pozemku daly najevo, že nesouhlasí s jeho veřejným

užíváním, nevysvětlují, z jakého titulu jej samy užívaly v době, kdy nebyly jeho vlastníky, a nikterak se nevymezují ani k výpovědím svědků, kteří zmiňovali možnost volného vstupu a vjezdu na pozemek či průchodu. V dalším řízení se žalovaný přesvědčivě vypořádá s otázkou, na základě jakého právního titulu užívaly pozemek p. č. X osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 předtím, než jej v roce 2004 nabyly do vlastnictví. Dospěje-li k závěru, že pozemek užívaly z titulu veřejně přístupné účelové komunikace, vyjádří se k tomu, zda následně došlo k nějakým relevantním změnám, v jejichž důsledku zanikla veřejně přístupná účelová komunikace.

67. Vzhledem k tomu, že správní orgány jasným a přezkoumatelným způsobem neuvedly, jak hodnotily veškeré provedené důkazy a k jakým skutkovým zjištěním ve vazbě na provedené důkazy dospěly, přičemž mnohá dílčí skutková zjištění postrádají podklad v předloženém správním spisu, soud nemůže přistoupit k jejich věcnému přezkumu. Posouzení znaků veřejné účelové komunikace by za dané situace nadto vyžadovalo podstatné doplnění dokazování, včetně opakování výsledků svědků a místního šetření (viz dále), jakož i doplnění důkazů ohledně předchozích vlastnických vztahů.
68. Soud připomíná, že přes existenci plné jurisdikce je správní soudnictví založeno na principu kasačním, což znamená, že soud nemůže v případě nezákonnosti či vad správní rozhodnutí doplňovat ani nahrazovat vlastním rozhodnutím, nýbrž ho může pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013-68, či ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43). Je pravdou, že správní soud není vázán skutkovým zjištěním správního orgánu a může zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Z toho však nelze dovozovat, že by jádro dokazování nemělo být před správním orgánem, nýbrž před správním soudem. Primárním úkolem soudu není zjišťovat skutkový stav nutný pro rozhodnutí a nahrazovat činnost správního orgánu, nýbrž hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2015, č. j. 5 Afs 89/2013-29, či ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 114/2015-36).
69. Nedostatečné (neúplné) je také posouzení naplnění znaku nutné komunikační potřeby, přičemž i v tomto ohledu jsou skutková zjištění správních orgánů nedostatečná. Správní orgány založily svůj závěr, že znak nutné komunikační potřeby není naplněn, pouze na tom, že nemovitosti žalobkyně přímo sousedí s pozemkem p. č. X, který je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve vlastnictví obce, a pozemkem p. č. X, silnicí ve vlastnictví S. k. Správní orgány se přes opakované námitky žalobkyně nezabývaly tím, zda tyto alternativní dopravní cesty zajišťují plnohodnotné komunikační spojení domu č. p. X a zda umožní jeho plnohodnotné využití, tedy zejména přístup do všech jeho částí, případně jakým způsobem (např. provedením jakých stavebních úprav) si jej může žalobkyně zajistit, zda jsou takové úpravy možné a nejsou nepřiměřené s přihlédnutím k okolnostem případu, včetně např. historických souvislostí a způsobu nabytí pozemku osobami zúčastněnými na řízení 2 a 3 od veřejnoprávní korporace při znalosti stavu v místě (historicky daná orientace domu žalobkyně směrem k pozemku p. č. X, včetně vrat do původní hospodářské části domu, byť by šlo o stodolu, tedy prostor, který typicky slouží též k uskladnění objemnějších věcí, zařízení či strojů). Soud připomíná, že ústavní ochrany požívá nejen vlastnické právo osob zúčastněných na řízení 2 a 3, ale také vlastnické právo žalobkyně. Jelikož z obsahu rozhodnutí správních orgánů neplyne, že by posuzovaly kvalitu alternativní přístupové cesty a možnost přístupu do všech částí domu č. p. X, je posouzení znaku komunikační potřeby neúplné. Jak bylo výše uvedeno, správní orgány

k posouzení tohoto znaku neučinily ani dostatečná skutková zjištění. Ve věci bylo sice provedeno místní šetření, na jehož nezbytnost upozorňoval zdejší soud již ve zrušovacím rozsudku č. j. 48 A 3/2015-37, avšak protokol o jeho provedení dle § 18 odst. 1 správního řádu, v němž by byl v souladu s § 18 odst. 2 správního řádu popsán jeho průběh, není součástí správního spisu (v záznamu o jeho provedení byla zaznamenána pouze vyjádření přítomných osob a konstatováno, že byla provedena prohlídka alternativní cesty, bližší popis však chybí). Rozhodnutí správních orgánů neuvádí, k jakým skutkovým zjištěním na jeho základě dospěly. O tom, co mělo být při místním šetření zjištěno, přitom zjevně neapanuje mezi účastníky a osobami zúčastněnými na řízení shoda.

70. Žalovaný se pak ani dostatečně nevypořádal s námitkami žalobkyně, které se týkaly komunikační potřeby. Žalobkyně v odvolání namítala, že garáž v domě č. p. X fakticky existuje (čemuž nasvědčuje její vymezení již ve schématu provedení vodovodní přípojky z roku 1987) a není její vinou, že se nedochovala stavební dokumentace k domu postavenému v roce 1909. Uváděla, že jiný vchod do garáže neexistuje a vrata do garáže nelze z pozemku žalobkyně otevřít. K těmto námitkám žalovaný pouze uvedl, že absence zákonných technických požadavků stanovených prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu vylučuje jakoukoli v řízení uváděnou argumentaci žalobkyně a odkázal na argumentaci osoby zúčastněné na řízení 1, která ve svém vyjádření uvedla, že pokud žalobkyně užívá hospodářskou část budovy ke garážování motorového vozidla, aniž tyto prostory splňují základní požadavky doporučených technických norem pro parkování motorového vozidla, s účinností od 1. 1. 2018 je to důvodem pro vydání rozhodnutí, jímž bude takové užívání žalobkyni dle § 134 odst. 5 stavebního zákona zakázáno. K tomu soud poznamenává, že není zřejmé, z čeho žalovaný dovodil závěr o absenci blíže nespecifikovaných zákonných technických požadavků stanovených prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu. Žalovaný dostatečně jasně neodůvodnil, proč považuje argumentaci žalobkyně, která poukazovala na faktický způsob užívání části domu č. p. X, za vyloučenou. Argumentaci žalobkyně ohledně neexistence jiného přístupu do garáže a nemožnosti otevření vrat označil za svébytné tvrzení, které nemůže být považováno za důkazně prokazatelné, aniž toto konstatování jakkoli blíže rozvedl. Není přitom zřejmé, proč toto tvrzení shledal důkazně neprokazatelným. Vypořádání této námítky je proto nepřezkoumatelné. Soud poznamenává, že i pokud by správní orgány měly za prokázané, že prostor, který žalobkyně označila jako garáž, nemůže sloužit k parkování vozidla (a tento závěr náležitě odůvodnily), bylo na místě zabývat se tím, zda a jakým způsobem jsou prostory označené žalobkyní jako garáž přístupné a zda přístup k nim odpovídá možnému přípustnému způsobu jejich užívání. K tomu lze dodat, že případná nemožnost parkování motorového vozidla v uvedeném prostoru nevylučuje potřebu přístupu motorovým vozidlem k této straně stavby.
71. Pro úplnost soud poznamenává, že pokud správní orgán I. stupně označil za naprosto zřejmé, že pozemek p. č. X nespojuje žádné další nemovitosti s výjimkou nemovitostí žalobkyně, pak ani tento závěr nemá podklad v obsahu správního spisu, neboť kromě domu žalobkyně k němu přiléhají další pozemky, a to nejen pozemky, u nichž je ve správním spise doloženo vlastnické právo osob zúčastněných na řízení 2 a 3 (p. č. X a X), ale také jiné pozemky (mj. p. č. X), u nichž není patrné, na základě jakých podkladů a úvah správní orgán konstatoval, že je tento pozemek jako dopravní cesta nespojuje s pozemní komunikací. Soud pak připomíná, že v případě souhlasu vlastníka je třeba hodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), což nemusí být pouze vlastníci přilehlých nemovitostí. Naopak znak nutné komunikační potřeby se zkoumá vždy ve

vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice, přičemž postačí, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jediné nemovitosti, pokud současně vlastník cesty připustil její užívání veřejností, tedy neomezeným a z jeho pohledu neurčitým okruhem osob.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

72. S ohledem na výše uvedené soud shledal žalobu důvodnou. Soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Vysloveným právním názorem je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Soud připomíná, že zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně je věcí úvahy soudu a leží mimo dispoziční sféru účastníků řízení. Není procesním právem žalobkyně domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007 č. j. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS). Není vyloučeno, aby popsane vady řízení napravil žalovaný (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34).
73. Soud vycházel z údajů obsažených ve správním spisu, jehož obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). S ohledem na vyslovený právní názor soud pro nadbytečnost neprovedl důkazy, které označila žalobkyně, neboť se pro vady řízení nezabýval posouzením věci samé.
74. O náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně byla naproti tomu plně úspěšná, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada daně z přidané hodnoty. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobkyně provedl v řízení čtyři účelné úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsal žaloby, repliky a podání ze dne 26. 2. 2020 (stanoviska k vyjádření osob zúčastněných na řízení). Odměna za každý z těchto úkonů právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Celková výše odměny tedy činí 12 400 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 1 200 Kč. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů žalobkyně též náhrada této daně, kterou je její zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), ve výši 21 % z částky 13 600 Kč, tedy 2 856 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 19 456 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

75. Třetím výrokem soud rozhodl dle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim mohly náklady vzniknout.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

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 26. května 2020

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