



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL. M., a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: **R.D.**
bytem [redacted]

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2

za účasti osob zúčastněných:

1. Ing. [redacted]
bytem [redacted]
zastoupena advokátem JUDr. Jakubem Vozábem,
Ph.D.
sídlem Na Květnici 713/7, 14000 Praha

2. [redacted]
bytem [redacted]

3. [redacted]
bytem [redacted]

4. [redacted]

bytem ■■■

5 ■■■
bytem ■■■

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. OD 584/2017-3/280.9/Hk,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 31. 10. 2017, č. j. OD 584/2017-3/280.9/Hk, se zrušuje pro vady řízení a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osobám zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce, odvolání ■■■ i společné odvolání ■■■ a ■■■ a napadené rozhodnutí Městského úřadu T., odboru dopravy, (dále jen „silniční úřad“) ze dne 18. 1. 2017, č. j. MěÚT/23247/2016/OD-SH/To/R, bylo ve výrocích I. i II. potvrzeno.
2. Prvostupňovým rozhodnutím silniční úřad žalobci podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nařídil ve lhůtě 5 dnů od právní moci rozhodnutí odstranit trvale nepovolenou pevnou překážku – závora a betonové panely, umístěné na veřejně přístupných účelových komunikacích na pozemku p. č. ■■■ v k. ú. a obci T., s tím, že tyto překážky byly umístěny cca 20 – 30 m od odbočení na uvedené veřejně přístupné účelové komunikace ze silnice III/29022 v k. ú. a obci T. Silniční úřad současně uložil žalobci povinnost zaplatit náhradu nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Silniční úřad v odůvodnění svého rozhodnutí popsal, že dne 14. 8. 2015 konal ústní jednání spojené s místním šetřením. Při něm bylo zjištěno, že na pozemku p. č. ■■■ se nachází stálá, zpevněná (místy zhutněná šterkem) a v terénu zřetelně patrná dopravní cesta (vyjeté koleje) v šíři 2,5 – 3 m, která začíná po odbočení z přilehlé silnice III/29022 a na předmětném pozemku se rozděluje, kdy část téměř v rovině pokračuje vlevo přes další pozemky a druhá část pokračuje vpravo svahem dolů na další pozemky. Cesta se nenachází v uzavřeném prostoru ani objektu, není ani geodeticky zaměřená, což nicméně není nutné, neboť poloha účelové komunikace je v tomto prvostupňovém rozhodnutí přesně popsána a především o její reálné existenci v terénu není pochyb. Obě části předmětné komunikace jsou patrné již na snímku fotomapy z roku 1998. V době konání ústního jednání se na pozemku p. č. ■■■ při uvedené cestě nacházela železná závora, jejíž stojany byly pevně spojeny se zemí na obou stranách cesty.

Betonové panely, které byly v době podání podnětu umístěny na odbočující cestě k nemovitosti p. č. ■■■, byly v době konání ústního jednání umístěné vedle cesty, a nebránily tak jejímu užívání.

4. Silniční úřad posoudil existenci čtyř znaků existence veřejně přístupné účelové komunikace, které shledal naplněnými. Dopravní cesta je v terénu patrná a plní účel dle zákona o pozemních komunikacích, tedy slouží ke spojení přilehlých nemovitostí a jejich spojení se silnicí III/29022. Pokud jde o souhlas vlastníka s obecným užíváním, leteckými mapami bylo prokázáno, že obě části komunikace existují již desítky let, a není proto pravdivé tvrzení žalobce, že spodní část komunikace vznikla až v r. 2013. Existence i této části komunikace je patrná na letecké mapě z r. 1998. Odbočka z cesty na pozemku p. č. ■■■ vznikla již v 80. letech 20. století v souvislosti se stavbou vodovodu. Dřívější existenci cesty prokazuje mj. i dopis Obecního úřadu A. v J. h. ze dne 29. 4. 1996. Žalobce koupil pozemek p. č. ■■■ r. 2006, přičemž až do r. 2013, kdy sem umístil pevné překážky, nebránil užívání cesty. Z uvedených podkladů plyne, že cesta byla v dané lokalitě od nepaměti veřejně přístupná a není známo, že by jejímu veřejnému užívání některý z dřívějších vlastníků pozemků, na nichž je umístěna, bránil. Platí tedy domněnka existence konkludentního souhlasu s užíváním cesty, který udělili již předchozí vlastníci pozemku p. č. ■■■. K existenci nutné komunikační potřeby silniční úřad konstatoval, že cestu lze vzhledem k jejímu technickému stavu užívat v celém jejím rozsahu pro pěší i motorizovanou dopravu. Žádná alternativní cesta k přilehlým nemovitostem přitom reálně neexistuje. Cesta přes pozemek p. č. ■■■ je pro vlastníky přilehlých nemovitostí jediným přístupem, uspokojuje tedy nutnou komunikační potřebu. Silniční úřad proto po shrnutí dosavadního průběhu řízení uzavřel, že na předmětném pozemku se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobce není oprávněn umístěním pevné překážky jednostranně zamezit obecnému a bezplatnému užívání této komunikace. Protože zde došlo k umístění betonových panelů a závory, bylo žalobci uloženo tuto pevnou překážku odstranit.
5. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapituloval průběh správního řízení. Poukázal mj. na to, že silniční úřad v meritu věci v letech 2014 a 2015 již dvakrát rozhodoval, jeho rozhodnutí však byla žalovaným opakovaně zrušena. Žalovaný konstatoval, že v daném případě je vedeno jiné řízení, než deklaratorní řízení o určení právního vztahu. V rámci tohoto řízení o odstranění pevné překážky se posuzuje existence účelové komunikace. Žalovaný obecně shrnul problematiku definičních znaků veřejně přístupných účelových komunikací, načež se věnoval vypořádání odvolacích námitek. K námitkám žalobce uvedl, že jsou v části obecné a pokud již jsou konkrétní, považuje je žalovaný za nedůvodné. Prvostupňové rozhodnutí má náležitosti dle § 68 odst. 2 a 3 správního řádu, je dostatečně určité a zjištěný skutkový stav včetně vytvoření pevné překážky na účelové komunikaci má oporu ve správním spise, který byl doplněn o ortofotomapsu z let 1998, 2004 a 2010. Pokud žalobce upozorňoval na to, že Obvodní soud pro Prahu 4 a Městský soud v Praze zastavil exekuční řízení ve věci předběžného opatření, neboť byla splněna povinnost předběžným opatřením uložená, žalovaný uvádí, že tato skutečnost nemá vliv na probíhající řízení, protože předběžným opatřením byly jen zatímne upraveny poměry účastníků řízení (otevření závory a odsunutí panelů), nicméně splněním této povinnosti nedošlo k trvalému odstranění pevných překážek.

6. K jednotlivým znakům veřejně přístupné účelové komunikace žalovaný uvedl, že cesta na pozemku p. č. ■■■ plní účel podle zákona o pozemních komunikacích, neboť slouží pro potřeby a obhospodařování přilehlých nemovitostí a zajišťuje spojení s navazujícími pozemními komunikacemi, zejména silnicí III/29022. Stálost a patrnost komunikace v terénu byla zjištěna ohledáním na místě a je zřejmá i z ortofotomap z let 1998, 2004 a 2010. Předmětná komunikace jako celek plní funkci nutné komunikační potřeby k objektům ev. č. ■■■, ■■■ a ■■■ v k. ú. a obci A. v J. h. i k obhospodařování přilehlých lučních a lesních pozemků. Vyhovující komunikační alternativa reálně neexistuje. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, kteří pak nejsou oprávněni účelovou komunikaci ze své vůle uzavřít. Žalobce se stal vlastníkem pozemku v r. 2006, tedy v době, kdy na pozemku p. č. ■■■ již účelová komunikace existovala. Ze správního spisu totiž plyne, že již v letech 1998 či 2004 byla část tohoto pozemku jako účelová komunikace užívána, a to minimálně na základě konkludentního souhlasu právního předchůdce současného vlastníka. Předložená příloha stavebního povolení pro spolek ■■■, kde jsou k datu 14. 4. 2010 jen stanoveny podmínky pro provedení stavby, se netýká existence účelové komunikace. Případná instalace zákazových cedulí na již existující účelové komunikaci nemá vliv na její právní režim.
7. K odvoláním dalších účastníků žalovaný doplnil, že silniční úřad neopomněl zabývat se existencí komunikační alternativy, zejména z poznatků získaných při místním šetření však plyne, že komunikační alternativy neexistují. Účastníky řízení vznesená námitka podjatosti úřední osoby byla vznesena až po vydání meritorního rozhodnutí. Přitom k jejímu úspěšnému uplatnění nepostačuje povšechný a nekonkrétní odkaz na poměr k věci, účastníkům či zástupcům. Silniční úřad vydal rozhodnutí v rámci své pravomoci, nepřekročil meze své působnosti a v řízení postupoval zákonem stanoveným postupem. Odvolání účastníků proto žalovaný považoval za nedůvodná.

II. Žaloba

8. Žalobce se včas podanou žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného. Po rekapitulaci obsahu rozhodnutí silničního úřadu, odvolání a rozhodnutí žalovaného žalobce uvádí, že žalovaný dle jeho názoru nepostupoval v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, když se náležitým způsobem nezabýval obsahem věcných námitek žalobce, manželů D. a S. B., kteří se vyjádřili ke vzniku odbočky a popsali stav v místě před jejím zřízením. Žalovaný rovněž nerefletoval skutečnost, že se žalobce dohodl s vlastníky sousedních nemovitostí s výjimkou ■■■ na možnosti přístupu a příjezdu přes ■■■ část parcely p. č. ■■■ formou nájmu, což Ing. ■■■ odmítla. Žalovaný rovněž nezkoumal, zda Ing. ■■■ při koupi své nemovitosti zjišťovala, zda k ní existuje faktický a právní přístup z veřejné komunikace. Žalovaný také nezkoumal, jaký bude účel užívání nemovitosti ve vlastnictví Ing. ■■■, tedy zda půjde o objekt pro rekreaci nebo stavbu s jiným využitím. Za součást komunikace, o níž bylo rozhodováno, považoval žalovaný i odbočku, na kterou rovněž vztahoval důkazy předložené skupinou ■■■ a Ing. ■■■. Vznik odbočky je však spolehlivě vymezen do roku 2013, což potvrdili manželé ■■■. Dobou jejího vzniku ani tím, kým byla odbočka provedena, se tak žalovaný prakticky nezabýval.

9. Dle žaloby žalovaný rovněž neposuzoval skutečnost, že si vlastníci nemovitostí v místě zajistili přístup prostředky občanského práva, konkrétně smlouvou o nájmu. Dále se žalovaný nezabýval otázkou existence pevné překážky, která byla předmětem exekučního řízení u Obvodního soudu pro Prahu 4 a Městského soudu v Praze. Oba tyto soudy shodně konstatovaly, že žalobce překážku odstranil. Pokud na pozemku žalobce zůstaly uloženy panely a konstrukce závory, není to v rozporu s obsahem rozhodnutí, které bylo podkladem pro zahájení exekuce. Napadené rozhodnutí řeší stav, který v době jeho vydání již neexistoval. Žalovaný se také nezabýval otázkou dřívějších přístupů k nemovitosti Ing. R. ani důvody jejich zániku. Uvedené žalobce uplatňoval již ve správním řízení, žalovaný však nepřezkoumal prvostupňové rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Žalovaný se dále nezabýval důkazy, které jsou součástí spisového materiálu. Konkrétně jde o podmíněný souhlas žalobce s dočasným užíváním jeho parcely ze dne 26. 2. 2010, smlouvu žalobce s manželi ■■■ a ■■■ o dočasném užívání části pozemku p. č. ■■■ ze dne 9. 7. 2013, stejnou smlouvu žalobce s paní B. ze dne 22. 3. 2014, vyjádření ■■■ ze dne 11. 12. 2015, podání ■■■, v nichž se vyjadřuje k situaci v místě, odvolání ■■■ ze dne 18. 12. 2015, kde popisuje faktický stav v místě, či podání manželů ■■■, v nichž se rovněž vyjadřují k situaci v místě. Z uvedených podání je zřejmé, že ke vzniku tzv. odbočky došlo až v r. 2013. Žalovaný dále zcela nedostatečným způsobem vymezil jím uváděné veřejné komunikace tak, aby bylo rozhodnutí vykonatelné. Žalovaný v podstatě formálním způsobem potvrdil rozhodnutí silničního úřadu, čímž zatížil řízení vadami způsobujícími nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

10. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný navrhoval, aby soud žalobě nevyhověl, a to z důvodů uvedených v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

11. Manželé ■■■ a ■■■ se k žalobě jako osoby zúčastněné na řízení vyjádřili tak, že chtějí upozornit na situaci, kdy starosta pan ■■■ je současně majitelem vleku u ■■■. Zde došlo ke změně pozemků mezi obcí a senátorem ■■■. Změnou územního plánu přišli o příjezdové cesty ke svým nemovitostem pan ■■■, paní ■■■, pan ■■■, ■■■, a paní ■■■. Tito lidé si musí hledat příjezd jinudy, proto vznikla přes pozemek p. č. ■■■ v r. 2013 nová příjezdová cesta k nemovitostem paní ■■■ a ■■■. Dle výpovědi zúčastněných a pana ■■■ zde nikdy cesta nebyla. Pan XX svoji žalobu ve věci 64 A 3/2015 prohrál. Manželé ■■■ dávají svým podáním najevo pochybnosti o řádném rozhodnutí správních orgánů a podjatosti.

V. Replika žalobce

12. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného odkázal na svou argumentaci uvedenou v žalobě, zejména na skutečnost, že odbočka vznikla bez jeho souhlasu v r. 2013. Vymezení veřejně přístupných účelových komunikací na pozemku p. č. ■■■ je zcela nedostatečné a tudíž nevykonatelné, přičemž žalovaný tyto komunikace považuje za jednu komunikaci umístěnou na pozemku žalobce.

VI. Posouzení věci krajským soudem

13. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.
14. Institut obecného užívání účelové komunikace je zakotven v § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a představuje právo každého užívat účelovou komunikaci k obvyklým účelům obvyklým způsobem. Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace jednou z kategorií pozemních komunikací, která může být na rozdíl od ostatních pozemních komunikací ve vlastnictví fyzické či právnické osoby (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Vlastník účelové komunikace je její veřejnou přístupností, a tedy obecným užíváním, které spadá pod pojem veřejného užívání, na svém vlastnickém právu k ní omezen.
15. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.
16. Veřejně přístupná účelová komunikace je druhem pozemní komunikace, k jejímuž vzniku (na rozdíl od ostatních kategorií dle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) postačuje naplnění jejích definičních znaků, vzniká tedy přímo ze zákona a nevyžaduje se vydání správního rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, publ. ve Sb. NSS č. 2012/2010, či ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013-21; veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).
17. První znak veřejně přístupné účelové komunikace vyplývá z definice pozemní komunikace v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích - musí se jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly a chodci. Účelová komunikace nemusí být zpevněná, nemusí se jednat o stavbu v občanskoprávním smyslu, účelovou komunikací může být přímo pozemek, resp. jeho určitá část, která je jako dopravní cesta užívána.
18. Také druhý znak je uvedený v zákoně o pozemních komunikacích, konkrétně v jeho § 7 odst. 1, a je jím zákonný účel komunikace, tedy zda pozemní komunikace 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.

19. Veřejně přístupná účelová komunikace může existovat i na pozemku, který je v soukromém vlastnictví, proto s ohledem na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je jejím dalším znakem souhlas vlastníka tohoto pozemku (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a bohatou judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, publ. pod ve Sb. NSS č. 1486/2008, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publ. pod ve Sb. NSS č. 2028/2010).
20. Posledním znakem účelové komunikace veřejně přístupné ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je nutnost komunikační potřeby - konkrétní cesta musí být pro dopravu v určitém místě skutečně nezbytná, nikoli pouze tzv. „cestou z pohodlí“, přičemž tento znak musí být naplněn vždy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76).
21. Zmíněné dva poslední znaky účelové komunikace je třeba odlišovat. Znak souhlasu vlastníka je znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty, je nutné zhodnotit, zda byl souhlas vlastníka (byť konkludentní) udělen k veřejnému užívání cesty blíže neurčenému okruhu osob, tj. veřejnosti. Oproti tomu znak nutné komunikační potřeby se zkoumá vždy jen ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro které cesta představuje nutné komunikační spojení (v podrobnostech viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. ve Sb. NSS č. 3371/2016).
22. Podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.
23. Povolení silničního správního úřadu vyžaduje umístění pevných překážek na veškeré veřejně přístupné pozemní komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128). V daném případě bylo před silničním úřadem a žalovaným vedeno řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Nebylo současně pochyb o tom, že předmětné cesty na pozemku žalobce nejsou dálnice, silnice ani místní komunikace. Jako předběžnou otázku bylo tedy třeba posoudit, zda tyto cesty jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi či nikoli. Teprve v případě kladné odpovědi na posledně uvedenou

otázku bylo nutno zabývat se existencí pevných překážek na veřejně přístupných účelových komunikacích, a případným uložením povinnosti tyto překážky odstranit.

24. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích reflektovaly zákonné a judikatorní vymezení popsanych znaků veřejně přístupných účelových komunikací, přičemž ve vzájemné shodě dospěly k závěru, že v případě cest na žalobcově pozemku p. č. x v k. ú. T. jsou všechny uvedené znaky naplněny, a jedná se tedy o veřejně přístupné účelové komunikace. Soud konstatuje, že v tomto případě je skutečně na místě hovořit o dvou komunikacích (v množném čísle), jak to ve svém rozhodnutí činí správní orgán prvního stupně. Žalovaný, přestože odvoláním napadené rozhodnutí silničního úřadu potvrdil a jeho rozhodnutí se týká obou cest na pozemku žalobce (což plyne i z odůvodnění jeho rozhodnutí, kde např. označuje evidenční čísla nemovitostí umístěných při obou cestách), v odůvodnění svého rozhodnutí hovoří terminologicky nepřesně o (jedné) pozemní komunikaci. Z mapových podkladů, vyjádření účastníků či fotografií, které jsou součástí spisového materiálu, jednoznačně plyne, že cesta se na pozemku žalobce dělí na dvě části, kdy první je pokračováním cesty od silnice III/29022 směřujícím při pohledu od této silnice vlevo podél přilehlých domů, druhá část odbočuje vpravo dolů směrem k domu Ing. R. Závora se při pohledu od silnice nachází před touto odbočkou, betonové panely byly umístěny tak, že došlo k zablokování výhradně odbočky doprava dolů.
25. Soud podotýká, že vzhledem k existenci dvojice cest je třeba také znaky veřejně přístupné účelové komunikace hodnotit ve vztahu ke každé z těchto cest zvlášť. Ostatně i stěžejní námitka žalobce, že odbočka k domu Ing. R. vznikla až v r. 2013, akcentuje toto rozdvojení a směřuje výhradně k popření existence veřejně přístupné účelové komunikace směřující vpravo dolů.
26. K jednotlivým žalobním námitkám, jimiž žalobce popisuje, čím vším se správní orgány v průběhu řízení opomněly zabývat, soud zejména uvádí, že pakliže správní orgány vyhodnotily určité skutečnosti jinak, než dle představ žalobce, neznamená to nezákonné pominutí takových skutečností. Žalovaný ve shodě se silničním úřadem dospěl k závěru, že obě cesty jsou v terénu patrné, plní účel dle zákona o pozemních komunikacích, je zde dána nutná komunikační potřeba a cesty existují od nepaměti, pročez je předpokládáno udělení konkludentního souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním.
27. Jak bude popsáno níže, tento závěr je dle názoru soudu nesprávný. Není nicméně pravdou, že by se žalovaný ve svém rozhodnutí nezabýval odvolacími námitkami žalobce nebo že by správní orgány vůbec nebraly v potaz vyjádření žalobce, jeho právního předchůdce či jiných účastníků řízení, kteří uvedli, že odbočka směrem k domu Ing. ■■■ vznikla až v r. 2013. Správní orgány však měly jiným způsobem, zejména fotomapami, za prokázané, že cesta (odbočka) zde existovala dříve. Vzhledem k tomu, že veřejně přístupné účelové komunikace považovaly za existující od nepaměti, zjevně měly za nerozhodné, že si žalobce v posledních letech, kdy dle názoru správních orgánů veřejně přístupné účelové komunikace již dlouho existovaly, sjednal se sousedy právo jejich přechodu přes jeho pozemek soukromoprávní cestou. Žalovaný na str. 9

napadeného rozhodnutí vysvětlil, proč nepovažuje za podstatnou přílohu stavebního povolení ze dne 14. 4. 2010 reflektující dočasné užívání parcely žalobce. Skutečnost, zda Ing. ■■■ při koupi své nemovitosti zjišťovala, zda k ní existuje přístup, není pro posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodná. Stejně tak nebylo relevantní zabývat se tím, jaký bude nadále účel užívání nemovitosti v jejím vlastnictví. Není sporné, že Ing. ■■■ v místě nemovitost vlastní, a je zjevné, že ať ji bude využívat jakkoli, přístup sem bude v každém případě potřebovat. Posledně uvedený závěr nicméně neznámá, že má být správními orgány automaticky konstatována existence veřejně přístupné účelové komunikace. Ne každý vlastník nemovitosti musí mít zajištěn přístup prostřednictvím veřejně přístupné účelové komunikace, když existují i jiné právní instituty, jejichž prostřednictvím lze přístup zajistit.

28. Pakliže je žalobcem namítáno, že správní orgány vztahovaly svá rozhodnutí i na předmětnou odbočku vpravo směrem k domu Ing. ■■■, soud konstatuje, že předmět správního řízení byl vymezen žádostí Ing. ■■■ a ■■■ ze dne 12. 2. 2014, již se žadatelky domáhaly odstranění pevných překážek (závory a betonových panelů) z cesty k jejich domům. Každá z žadatelek vlastní nemovitost při jiné větvi cesty, přičemž již v žádosti bylo popsáno, jak se cesta rozdvouje, že závora je umístěna před rozdělením a naopak betonové panely až na odbočce. Správní orgány se proto zcela správně neopomněly zabývat předmětnou odbočkou, neboť i ve vztahu k této odbočce směřovala podaná žádost. Z logiky věci plyne, že Ing. ■■■ by příliš neprospělo, pokud by správní orgány rozhodly pouze o povinnosti odstranit závoru z přední části cesty, ale současně by nerozhodly o odstranění panelů z odbočky k jejímu domu.
29. K námitce, že pevné překážky na místě již neexistují, vzhledem k čemuž došlo i k zastavení vedené exekuce, lze odkázat na odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Ten správně vysvětlil, že exekuční řízení bylo vedeno pouze na základě rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, kterým byly jen zatímne upraveny poměry účastníků. Tato úprava je pouze dočasná, věc je třeba rozhodnout definitivně, přičemž skutečnost, že žalobce po zahájení exekučního řízení začal předběžnou úpravu respektovat, neznámá, že by správní orgány jen proto nebyly oprávněny definitivně mu uložit odstranění pevných překážek, které na místě v době zahájení řízení prokazatelně byly umístěny.
30. Nerozhodná je dále případná existence dřívějších jiných přístupů k nemovitosti Ing. ■■■ a důvody jejich zániku. Silniční úřad konal v předmětné lokalitě místní šetření, při němž zjistil, že aktuálně k nemovitosti Ing. ■■■ alternativní cesty nevedou, což je doloženo pořízenou fotodokumentací. Pro posouzení nutné komunikační potřeby je rozhodná aktuální, nikoli historická situace, a v tomto směru považuje soud zjištění a závěry správních orgánů za dostatečné a správné.
31. Žalobním bodem, který soud považuje za důvodný, je námitka týkající se odbočky k domu Ing. ■■■. Dle žaloby se žalovaný dostatečně nevypořádal s otázkou doby vzniku

odbočky

a existence souhlasu vlastníka pozemku. Odbočka přitom měla vzniknout až v r. 2013. Žalobce jinými slovy tvrdí, že před rokem 2013 zde veřejně užívaná cesta nebyla, nebyl tedy dán ani souhlas k jejímu obecnému užívání.

32. Soud nemůže správním orgánům přisvědčit, pokud jde o skutková zjištění a z nich dovozené právní závěry týkající se souhlasu vlastníka s obecným užíváním zmíněné odbočky vpravo směrem k domu Ing. ■■■, na níž byly umístěny betonové panely. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí popsal, že při posouzení existence souhlasu vlastníka, jakožto jednoho ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, vychází ve vztahu k předmětné odbočce z fotomap z let 1998, 2004 a 2010, dále především z rozhodnutí a zákresů zejména z 80. let 20. století týkajících se stavby vodovodu mj. přes pozemek žalobce. Další silničním úřadem označené důkazy se netýkaly odbočky vpravo, nýbrž druhé části cesty (vlevo podél domů), k níž se popsaný žalobní bod nevztahuje. Žalovaný se na straně 9 napadeného rozhodnutí souhlasem vlastníka s obecným užíváním veřejností rovněž zabýval, svůj závěr zde opřel výhradně o fotomapy prokazující existenci cesty v letech 1998 a 2004.
33. Ohledně odbočky, k níž žalobní bod směřoval, soud konstatuje, že z ve správním spise obsažených fotomap či fotografií je skutečně patrné, že předmětná odbočka byla v terénu znatelná již před rokem 2013. Odbočka patrně byla i v průběhu let různým způsobem výrazná, zřejmě podle toho, nakolik byla či nebyla užívána, snad ze strany vlastníků nemovitostí p. č. st. ■■■ a st XX v k. ú. A. v J. h. Ostatně i žalobce připustil, že v r. 2010 udělil pobočnému spolku ■■■, ■■■ (vlastník nemovitosti st. ■■■ sousedící s Ing. ■■■) souhlas s užitím jeho pozemku v souvislosti s prováděnou stavbou. ■■■ k přístupu ke své nemovitosti bezpochyby užíval právě předmětnou cestu (odbočku). Závěr o existenci odbočky před rokem 2013 je však jediným relevantním jednoznačným závěrem, který z důkazů ve správním spise plyne. Z pouhé existence cesty před r. 2013 nicméně nelze v žádném případě dovozovat její veřejné užívání, její existenci od nepaměti ani souhlas vlastníka s veřejným užíváním této cesty.
34. Charakter cesty (odbočky) v průběhu času více či méně mizející či znovu se objevující v terénu, která je slepá a vede pouze ke dvěma domům, nenapovídá o jejím veřejném užívání, když cesta patrně byla historicky stěží užívána samotnými vlastníky zmíněných dvou domů, natožpak širokou veřejností. Na tom nic nemění ani to, že ■■■ svou nemovitost v posledních letech využívá k ubytování dětí. Správní orgány své závěry ohledně souhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty postavily na veřejném užívání cesty od nepaměti. Měly by proto mít prokázáno, že cesta byla veřejně užívaná nikoli aktuálně, kdy se takovému užívání vlastník zjevně brání, nýbrž historicky, a to po takovou dobu, že prakticky nelze nalézt pamětníka vzniku veřejného užívání cesty. Teprve v takovém případě by bylo možno dovozovat existenci souhlasu vlastníka pozemku s obecným

užíváním cesty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42).

35. V daném případě ze shromážděných důkazů neplyne, že cesta (odbočka) byla historicky veřejně užívána, a nelze tak dovozovat její veřejné užívání od nepaměti. Z rozhodnutí či zákresů týkajících se stavby vodovodu v 80. letech 20. století nelze bez pochyb uzavřít, že cesta (odbočka) vznikla právě v 80. letech v souvislosti se stavbou vodovodu, jak uvedl silniční úřad. Dle zákresu probíhá vodovod přes pozemek žalobce, dráha jeho vedení se s cestou patrně překrývá pouze částečně. I kdyby pak bylo prokázáno, že cesta vznikla v 80. letech při stavbě vodovodu, byl by vznik cesty zjištěn natolik přesně, že by nebylo možno cestu (odbočku) označit za existující od nepaměti. Bylo by naopak třeba zjišťovat, zda některý z vlastníků pozemku od 80. let do budoucna udělil souhlas s veřejným užíváním cesty. Z ničeho pak neplyne, že by snad cesta měla být výrazně starší. Zavedený institut obecného užívání cest od nepaměti lze vztáhnout ke starým cestám, které jsou tradičně veřejně užívány tak dlouho, že již nelze přesně objasnit (není člověka, jenž by to pamatoval), kdy bylo s veřejným užíváním započato a kdy k tomu byl dán vlastníkem pozemku souhlas. V případě předmětné odbočky lze na základě dosud shromážděných podkladů pochybovat, že cesta zde vůbec od nepaměti existovala, natož aby byla od nepaměti veřejně užívána. V odůvodnění rozhodnutí žalovaného je ostatně závěr o obecném užívání cesty od nepaměti, a tedy i o udělení souhlasu vlastníka s obecným užíváním, důkazně opřen výhradně o fotomapové podklady. Z povahy věci je nicméně zřejmé, že z pouhých snímků fotomapy lze sice usuzovat na existenci cesty, jen stěží však jimi lze prokázat užívání této cesty širokou veřejností.
36. Soud proto uzavírá, že nebylo prokázáno, kdy cesta (odbočka) vznikla, ani to, že byla historicky veřejně užívána. Skutkový závěr správních orgánů o obecném užívání cesty od nepaměti nemá oporu ve správním spisu, a z tohoto závěru plynoucí dovození uděleného souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním cesty proto nemůže obstát. Jestliže dle dosavadních zjištění není naplněn jeden z výše vyjmenovaných znaků veřejně přístupných účelových komunikací, tedy souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním cesty, nelze předmětnou cestu (odbočku) považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Z tohoto důvodu pak nelze žalobci, jakožto vlastníku, zakázat podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích odstranění pevné překážky z této cesty (odbočky).

VII. Závěrečné posouzení a náklady řízení

37. Ze shora uvedených důvodů soud postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a věc mu podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení, a to bez jednání v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
38. V dalším řízení bude třeba buď doplnit podklady pro vydání rozhodnutí o takové důkazy, jimiž bude prokázáno udělení souhlasu vlastníka s obecným užíváním cesty (odbočky), nebo pokud se takové důkazy obstarat nepodaří, vycházet ze závazného právního

názoru zdejšího soudu, že z doposud zjištěného stavu věci neplyne, že by byl udělen souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním předmětné cesty (odbočky).

39. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ze spisu není patrné, že by ve věci úspěšnému žalobci vznikly náklady řízení, jejichž náhradu by bylo možno žalobci přiznat, když žalobce nebyl v řízení zastoupen a nevyčíslil ani jakékoli jiné případně vzniklé náklady. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
40. Protože osobám zúčastněným na řízení soud neuložil v řízení žádné povinnosti a současně neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, vyslovil v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., že se osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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.

Liberec 7. prosince 2018

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu