



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci žalobců: **a) Mgr. R. G. a b) Mgr. M. G.**, oba bytem X, zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Příběnická 12, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) P. R., bytem X, zastoupen JUDr. Janem Matějčkem, advokátem se sídlem Politických vězňů 98, Kolín, a II) obec T., se sídlem T., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2015, č. j. 155451/2014/KUSK-DOP/Pet, sp. zn. SZ_155451/2014/KUSK, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 8. 2015, č. j. 155451/2014/KUSK-2-DOP/Pet,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2015, č. j. 155451/2014/KUSK-DOP/Pet, sp. zn. SZ_155451/2014/KUSK, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 8. 2015, č. j. 155451/2014/KUSK-2-DOP/Pet, a rozhodnutí Městského úřadu v Kolíně ze dne 30. 9. 2014, č. j. OD 86752/14-vol, sp. zn. OD vol 15853/2014, **s e z r u š u j í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit každému z žalobců na náhradě nákladů řízení částku 13.547 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se žalobou, doručenou Krajskému soudu v Praze dne 24. 8. 2015, podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jejich odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu v Kolíně (dále jen

„městský úřad“) ze dne 30. 9. 2014, č. j. OD 86752/14-vol, a toto rozhodnutí potvrdil. Tímto rozhodnutím městský úřad deklaroval, že se na pozemku p. č. 59/116 v katastrálním území Třebovle nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

Žalobci namítají rozpor napadeného rozhodnutí s § 7 zákona o pozemních komunikacích. V první řadě poukazují na své vlastnické právo k pozemku p. č. x (dále jen „předmětný pozemek“) v katastrálním území T. (stejně jako všechny pozemky zmiňované dále v tomto rozsudku), s jehož užíváním jakožto veřejně přístupné účelové komunikace nikdy nevyslovili ani oni, ani jejich právní předchůdci souhlas, a to ani konkludentní, což je podle ústavního pořádku České republiky i § 7 zákona o pozemních komunikacích jedna z nezbytných podmínek vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobci uvádí, že původní vlastník předmětného pozemku měl v úmyslu tam pozemní komunikaci v souvislosti s výstavbou dvanácti nových rodinných domů vybudovat, to si však později rozmyslel: předmětný pozemek je totiž součástí zemědělského půdního fondu a ani nemá pro potřeby komunikace potřebné parametry (zejm. nedostatečná šíře). Původní vlastník tedy, ačkoli k tomu byl zavázán kupní smlouvou s osobou zúčastněnou na řízení I), komunikaci na předmětném pozemku nikdy nezřídil, a naopak začal projevovat svůj nesouhlas s jeho užíváním.

Žalobci dále namítají, že zde není nezbytná komunikační potřeba: vstup na pozemek p. č. x a p. č. st. x a pozemek p. č. x a p. č. st. x je možný i z místní komunikace na pozemku p. č. x, která je ve vlastnictví obce. Pozemky p. č. x a x jsou napojeny na komunikaci na pozemku p. č. x. Pokud jde o pozemek p. č. x, jenž je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení I), je možno se na něj dostat přes pozemek p. č. x a pak po východní hraně předmětného pozemku, přičemž žalobci osobě zúčastněné na řízení I) opakovaně nabízeli tuto možnost upravit soukromoprávními instituty. O tom, že je pozemek p. č. x jinak bez komunikačního spojení, věděla osoba zúčastněná na řízení I) již v době, kdy tento pozemek kupovala, a není tedy na místě, aby tato skutečnost byla ke škodě žalobcům.

Nezbytnost komunikační potřeby přitom žalovaný založil na rozhodnutí o umístění a povolení stavby rodinného domu osoby zúčastněné na řízení I), v nichž je stanoveno, že příjezdová komunikace bude umístěna na předmětném pozemku. Žalovaný se však vůbec nezabýval otázkou, zda existuje alternativní přístup. Tím porušil povinnost, která plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu. Daný postup je rovněž v rozporu s § 1 odst. 3, § 2 odst. 4 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Žalobci dále namítají, že nebyla splněna podmínka stanovená § 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť předmětný pozemek není jako komunikace veřejností užíván: jediný, kdo jej užívá, je osoba zúčastněná na řízení I). Žádný z vlastníků okolních pozemků – jak bylo výše uvedeno – předmětný pozemek jako komunikaci využívat nechce a pro ostatní veřejnost nemá užívání smyslu, neboť předmětný pozemek ústí na pozemek p. č. x určený k zastavění. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že takové případy je třeba řešit instituty práva soukromého.

Žalobci dále namítají, že na předmětném pozemku se nenachází v terénu zřetelná, rozlišitelná cesta. Žalovaný opakovaně chybně uvádí opak a tvrdí, že poté žalobci pozemek vybagrovali. Žádná vyšlapaná či vyježděná cesta se na předmětném pozemku nikdy v minulosti nenacházela a zřetelná cesta se tam objevila až ve chvíli, kdy tam osoba zúčastněná na řízení I) přes nesouhlas tehdejšího vlastníka navezla štěrky.

Dále žalobci namítají, že napadené rozhodnutí je zmatečné, neboť jsou v jeho textu u prvostupňového rozhodnutí uvedena různá data, přičemž ani jedno z nich není správné. Tím je dán rozpor s § 68 odst. 2 správního řádu. Napadené rozhodnutí dále považují za nepřezkoumatelné. Žalovaný se totiž nedostatečně vypořádal s odvolací námitkou, že je na pozemek p. č. 59/166 zajištěn alternativní přístup a žalobci osobě zúčastněné na řízení I) nabízeli opakovaně zajištění průchodu pomocí soukromoprávních institutů. Žalovaný však argumentoval toliko obecně „rozvojem celé lokality“, územním plánem a stavebním povolením osoby zúčastněné na řízení I). Dále se žalovaný nedostatečně vypořádal s námitkou, že pozemek není veřejností užíván. Žalovaný se také nevypořádal s odvolací námitkou, proč městský úřad vzal za důkaz dopis pana K., a nikoli dopis pana O.

Dále žalobci uvádí, že napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné, jestliže žalovaný v jeho jedné části uvádí, že mu nepřisluší hodnotit stanovisko stavebního úřadu, a v jiné části sám hodnotí platnost územního rozhodnutí a vykládá ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ačkoli k tomu jakožto silniční správní úřad není oprávněn. Stejně tak v jedné části rozhodnutí žalovaný uvádí, že pro něj v dané věci není územní plán závazný, a v jiné části rozhodnutí přičítá osobě zúčastněné na řízení I) k dobru, že postupovala v souladu s územním plánem.

Dále žalobci namítají, že žalovaný odmítl vyslechnout jimi navržené svědky, kvůli čemuž nebyl úplně zjištěn skutkový stav. Žalovaný se také odmítl zabývat tvrzením žalobců, že je podpis pana K. zfalšovaný. Dále se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou, že v obdobných případech rozhoduje odlišně. Konečně se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou, že jediný, kdo předmětný pozemek jako komunikaci užívá, je osoba zúčastněná na řízení I), nikoli veřejnost.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že je zřejmé, že na předmětném pozemku se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. To vyplývá v první řadě z územního rozhodnutí ze dne 30. 8. 2002, č. j. 192/2002, v němž se výslovně počítá s příjezdovou cestou na předmětném pozemku. Dále žalovaný připomíná rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 45 A 66/2012 – 144, který (byť nehodnotil přímo otázku existence veřejně přístupné komunikace) rovněž z tohoto územního rozhodnutí vycházel. Jde-li o námitku, že je napadené rozhodnutí v rozporu s § 7 zákona o pozemních komunikacích, uvádí žalovaný, že se všemi zákonnými znaky veřejně přístupné komunikace zabýval a všechny je v případě předmětného pozemku shledal splněny. V první řadě představuje předmětný pozemek jedinou příjezdovou cestu k pozemkům p. č. x a x; jeho povaha je zřejmá již jen z jeho tvaru, umístění a skutečnosti, že jsou v něm uloženy inženýrské sítě. Zmíněné územní rozhodnutí bylo vydáno na výslovnou žádost tehdejšího vlastníka předmětného pozemku a tento se nikdy proti užívání pozemku jako příjezdové cesty nevymezil. Alternativní přístup k pozemku p. č. x přes pozemek p. č. x by byl nepoužitelný v případě, pokud by tyto dva pozemky měly odlišné vlastníky; nadto je zbytečné jej konstruovat, existuje-li veřejně přístupná účelová komunikace přes předmětný pozemek.

Co se týče zmatečnosti výroku, uvádí žalovaný, že chybné datum u rozhodnutí, které je jinak nad veškerou pochybnost specifikováno, není vadou řízení, která by byla s to zasáhnout do práv žalobců. Současně vydal žalovaný dne 26. 8. 2015 opravné rozhodnutí.

Jde-li o námitku žalobců, že některé jejich odvolací námitky nebyly dostatečně vypořádány, odkazuje se žalovaný na judikaturu, z níž plyne, že není třeba detailně odpovídat na každý argument, je-li odůvodnění jinak jasné a je z něj zjevné, jakými úvahami se správní orgán zabýval. Žalovaný se zabýval všemi žalobními námitkami, a to, že v napadeném rozhodnutí obsáhle nerekapituloval již řečené, není nedostatkem odůvodnění. Námitky žalobců jsou nadto jen formalistické (jestliže namítají, že není dostatečně specifikován

citovaný rozsudek, přičemž se jedná o rozsudek ve věci, v níž byli sami žalobci) nebo jen obecné (jestliže namítají vady pravomocného územního rozhodnutí ze dne 30. 8. 2002, aniž by uvedli, v čem je spatřují). Žalovaný uzavírá, že námitky považuje za nedůvodné a navrhuje žalobu zamítnout.

Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření k žalobě uvádí, že podmínky § 7 zákona o pozemních komunikacích naplněny jsou a napadené rozhodnutí je přiměřené. K jednotlivým znakům veřejně přístupné účelové komunikace uvádí následující. V první řadě zde je nezbytná komunikační potřeba, neboť osoba zúčastněná na řízení I) na základě územního plánu situovala svůj rodinný dům na pozemku p. č. st. x (na pozemku p. č. x) tak, že jediný možný přístup k němu je přes předmětný pozemek, a to nikoli jen z hlediska komfortu, nýbrž i jde-li o základní technickou obslužnost (např. vyvážení septiku, přístup k přípojkám inženýrských sítí), která umožňuje rodinný dům běžně užívat. Dále zde byl konkludentní souhlas původního vlastníka k užívání předmětného pozemku jako veřejně přístupné komunikace. Tím, že žalobci změnili názor a pozemek vybagrovali, narušili pokojný stav, který existoval od roku 2002, kdy bylo vydáno stavební povolení. V řízení nebylo prokázáno, že by osoba zúčastněná na řízení I) nechala na cestu navézt štěrk. V době, kdy žádala o stavební povolení na rodinný dům, byla na předmětném pozemku v terénu vyšlapaná a vyježděná zřetelná cesta. Osoba zúčastněná na řízení I) uzavírá, že napadené rozhodnutí není nedostatečně odůvodněno, jeho výrok zmatečný není a navrhuje zamítnutí žaloby.

Žalobci v replice opakují to, co uvedli v žalobě. Zejména zdůrazňují, že předmětný pozemek jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci užívá pouze osoba zúčastněná na řízení I), k čemuž dokládají písemná vyjádření vlastníků sousedících pozemků vyznívající v tom smyslu, že předmětný pozemek jako cestu užívat nechtějí. Jde-li o údajný souhlas původního vlastníka předmětného pozemku, z písemných důkazů citovaných v prvostupňovém rozhodnutí plyne, že zamýšlel upravit užívání předmětného pozemku na základě institutů soukromého práva, jen pro uzavřený okruh osob a souhlas s užíváním předmětného pozemku jako příjezdové cesty trval jen krátkou dobu. Nikdy však nebyl srozuměn s tím, že by předmětný pozemek mohl užívat kdokoli.

Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná. Rozhodl o ní za podmínek § 76 odst. 1 s. ř. s. bez jednání.

Rozhodnutí silničního správního úřadu o tom, že se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, má pouze deklaratorní povahu, což znamená, že se právní mocí tohoto rozhodnutí existence veřejně přístupné účelové komunikace pouze závazně určuje: deklaruje se, že tu komunikace této povahy byla a je. Tato komunikace tedy nevzniká až pravomocným rozhodnutím silničního správního úřadu, nýbrž kumulativním naplněním čtyř podmínek, které vyplývají z § 7 zákona o pozemních komunikacích (zřetelnost cesty v terénu a skutečnost, že spojuje nemovitost s ostatními pozemními komunikacemi), nebo byly dovozeny soudní praxí (souhlas vlastníka s užíváním cesty veřejností a nezbytná komunikační potřeba).

V dané věci je tedy bez významu, že předmětný pozemek není v katastru nemovitostí veden jako komunikace, nebo že je součástí zemědělského půdního fondu, a tedy chráněn před jiným než zemědělským způsobem využití (představa, že pozemek může být buď pozemní komunikací, nebo součástí zemědělského půdního fondu, je navíc nesprávná, neboť za součást zemědělského půdního fondu se považují i polní cesty, které jsou současně evidentně i pozemními komunikacemi, viz § 1 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně

zemědělského půdního fondu). Tento závěr vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128: „*K vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, 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.*“ Argumentace městského úřadu, že osobě zúčastněné na řízení I) byla přístupová cesta po předmětném pozemku povolena územním rozhodnutím a následně i stavebním povolením na rodinný dům, je mylná, neboť rozhodnutími vydanými dle stavebního zákona se nerozhoduje o tom, zda má přístupová cesta režim veřejně přístupné účelové komunikace. Tato její kvalita vyvěrá výlučně z toho, zda splňuje definiční znaky dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, mezi něž nepatří vydání jakéhokoli rozhodnutí. Ze stejného důvodu je irelevantní, zda existence cesty a její trasa jsou v souladu s platnou územněplánovací dokumentací.

V této souvislosti je nutno upozornit, že pouhá potřeba zajistit spojení nepřístupných pozemků osoby zúčastněné na řízení I) na síť pozemních komunikací neopodstatňuje závěr, že se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. K vytvoření přístupu k dosud přímo nepřístupným pozemkům slouží jiné procesní nástroje, a to jednak vyvlastnění (typicky věcného břemene – služebnosti) rozhodnutím ve vyvlastňovacím řízení, jednak zřízení práva nezbytné cesty rozhodnutím civilního soudu (§ 1029 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), obojí za náhradu ze strany oprávněné osoby. Není proto jakéhokoli důvodu pro extenzivní uchopení institutu deklarace veřejně přístupné účelové komunikace, jehož účinky na rozdíl od právě zmíněných institutů upravených jinými právními předpisy nejsou právotvorné (konstitutivní), nýbrž se jím toliko závazně prohlašuje existence určitého práva či právního vztahu.

Soud tedy k žalobní námitce prověřil, zda jsou v dané věci naplněny všechny čtyři zmiňované podmínky. Prvním kritériem, které musí být naplněno, aby bylo možno konstatovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace, je zřetelnost cesty v terénu. Z leteckých snímků, které jsou součástí správního spisu, je zjevné, že cesta v minulosti v terénu zřetelná byla. Konkrétně tzv. printscreen z internetové stránky www.google.cz/maps zachycuje předmětný pozemek a jeho okolí zhruba v roce 2006 (přibližnou dataci leteckého snímku lze zjistit z internetových stránek www.mapy.cz, kde lze zobrazit letecké snímky z let 2003, 2006, 2012 a 2015). V té době již stál v těsném sousedství předmětného pozemku dům žalobců (tehdy ve vlastnictví F. K.) a dům osoby zúčastněné na řízení I); na pozemcích p. č. x a x (po dalším dělení jde o pozemek p. č. x) dosud žádné domy nestály. Na tomto snímku je na předmětném pozemku zřetelná světlá cesta. Z vyježděných stop na pozemku p. č. x je zřejmé, že předmětný pozemek byl využíván k otáčení vozidel.

Dále je ve spise založen tzv. printscreen z internetové stránky www.mapy.cz, který zachycuje předmětný pozemek a jeho okolí zhruba v roce 2012 (přibližnou dataci leteckého snímku lze opět zjistit z internetových stránek www.mapy.cz). V té době byl kromě domu žalobců a domu osoby zúčastněné na řízení I) postaven už i dům na pozemku p. č. x, který v současnosti patří T. L.; na předmětném pozemku je zřetelná světlá cesta s vyježděnými kolejiemi a travnatým pásem uprostřed, což nasvědčuje tomu, že po předmětném pozemku pravidelně jezdil automobil. Z množství automobilů umístěných při severní hraně pozemků p. č. x a x je nadto zjevné, že obyvatelé obou rodinných domů na nich stojících předmětný pozemek jako cestu využívali. Týž závěr je podpořen i (nedatovanými) fotografiemi, které

přiložila osoba zúčastněná na řízení I) ke svému odvolání ze dne 19. 6. 2012. Ostatně z přípisu žalobců ze dne 21. 7. 2011 plyne, že si jsou vědomi užívání předmětného pozemku k jízdě na pozemek p. č. x s tím, že sami vyjádřili dočasný souhlas s takovým užíváním pozemku pro potřeby manželky osoby zúčastněné na řízení I).

Součástí spisu jsou dále fotografie předmětného pozemku ze dne 25. 6. 2014, které pořídil pracovník městského úřadu při posouzení stavu věci na místě samém. Z těchto fotografií je zjevné, že v době jejich pořízení cesta v terénu zřetelná nebyla, a to zřejmě v důsledku jejího vybagrování žalobci, k čemuž došlo 1. 10. 2011 [podle tvrzení osoby zúčastněné na řízení I) v jejím odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu v T. ze dne 19. 6. 2012]. Přílohou tohoto podání jsou nedatované fotografie, z nichž je zjevné, že k vybagrování pozemku došlo. Žalobci to ostatně ani nepopírají, jestliže ve svém odvolání proti rozhodnutí městského úřadu ze dne 27. 11. 2014 uvádí, že poté, co pozemek v roce 2011 koupili a opakovaně neúspěšně osobu zúčastněnou na řízení I) vyzvali, aby předmětný pozemek jako cestu neužívala, začali s terénními úpravami předmětného pozemku, aby jej mohli užívat jako zahradu.

Soud uzavírá, že na předmětném pozemku zřetelná cesta byla, a to minimálně od roku 2006 až do podzimu 2011, kdy ji žalobci nechali vybagrovat a nahrnout zeminu k západní hraně předmětného pozemku tak, aby na cestu nadále nebylo možné vjíždět. I když v době vydání napadeného rozhodnutí cesta v terénu zjevná nebyla, nelze poskytnout ochranu takto zjevnému zneužití práv a akceptovat výklad, že zničí-li vlastník svévolně v terénu zřetelnou cestu, pozbyla tím charakteru veřejně přístupné účelové komunikace. V takovém případě by celá právní úprava § 7 zákona o pozemních komunikacích pozbyla smyslu. Jakmile taková veřejná komunikace jednou vznikla, nelze ji zrušit tím, že vlastník její užívání veřejnosti znemožní. Předmětný pozemek nadto stále představuje v terénu koridor, z jehož tvaru (délky, šíře a zejména rozšíření při jeho západní hraně, které mělo sloužit jako nájezd na obecní komunikaci na pozemku p. č. x) a umístění (představuje napojení pozemků p. č. x a x na obecní komunikaci na pozemku p. č. x) je zjevné, že se jedná o cestu (viz rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 10 As 41/2014 – 39). Soud proto považuje podmínku zřetelnosti cesty v terénu za naplněnou.

Druhým kritériem je, že cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, nebo spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Ve vztahu k pozemku p. č. x je tato podmínka naplněna: již z umístění tohoto pozemku, jenž je obklopen oplocenými zahradami s rodinnými domy (pozemky p. č. x), resp. pozemky určenými k zastavění (pozemek p. č. x a x), plyne, že není možné se na obecní komunikaci na pozemku p. č. x dostat žádným jiným způsobem než právě po předmětném pozemku. Cesta na předmětném pozemku slouží též k napojení pozemku p. č. x na obecní komunikaci na pozemku p. č. x, jak plyne nejen z fotografické a mapové dokumentace založené ve správním spisu, nýbrž též z orientace a dispozice rodinného domu č. p. x. V průběhu správního ani soudního řízení není žádným z účastníků, resp. osob zúčastněných na řízení zpochybňováno, že osoba zúčastněná na řízení I) užívala cestu na předmětném pozemku k přístupu na svůj pozemek p. č. x (žalobci to stvrzují v dopisu ze dne 21. 7. 2011 i v odvolání ze dne 27. 11. 2014). Z územního rozhodnutí lze dovodit, že dělení původně jednoho velkého pozemku na 12 dílčích stavebních parcel bylo povoleno právě pod podmínkou, že budoucí pozemek p. č. x (nyní p. č. x) bude přístupný po zpevněné pozemní komunikaci na předmětném pozemku, která současně umožní i přístup k pozemku p. č. x. Obsah schváleného záměru, a to i pokud jde o způsob zpřístupnění pozemků (k tomu slouží předmětný pozemek), je zřejmý. Nutno podotknout, že jde o záměr samotného vlastníka pozemků, nikoliv třetí osoby. Pro naplnění právě rozebírané podmínky přitom není určující, zda jde o nezbytnou komunikační potřebu, nýbrž zda posuzovaná cesta

slouží ke spojení nemovitých věcí s ostatními pozemními komunikacemi. Ve vztahu k právě uvedenému soud uzavírá, že v dané věci sloužil předmětný pozemek k napojení pozemků p. č. x a x na obecní komunikaci na pozemku p. č. x, tedy i druhé kritérium je naplněno.

Třetím kritériem je souhlas vlastníka s tím, aby pozemek byl jako veřejně přístupná účelová komunikace užíván, a to veřejností, tedy blíže určeným okruhem osob. Tento souhlas může být výslovný, ale i mlčky udělený (konkludentní), jestliže je cesta dlouhodobě veřejně užívána a vlastník se proti tomu nevymezí způsobem, který nenechává nikoho na pochybách, že s užíváním cesty nesouhlasí. V této souvislosti je nicméně třeba poukázat na rozdíl mezi veřejným užíváním pozemní komunikace, které je institutem veřejného práva, představuje omezení vlastnického práva vznikající bez dalšího přímo ze zákona a svědčí neomezenému okruhu osob (veřejnosti), a výprosou, která je institutem práva soukromého a vzniká dohodou mezi vlastníkem cesty a jejím uživatelem (vlastníkem přilehlých pozemků), jejímž obsahem je svolení vlastníka k užívání cesty. Zatímco jednou udělený souhlas s veřejným užíváním účelové pozemní komunikace ji přeměňuje ve veřejně přístupnou účelovou komunikaci a souhlas již nelze odvolat, udělení výprosy nemá žádný vliv na veřejnoprávní charakter dané cesty a souhlas udělený třetí osobě k užívání cesty může být kdykoliv odvolán. Rovněž výprosa může vzniknout konkludentním způsobem, neboť vzniká nejen tím, že vlastník pozemku udělí jinému svolení, aby přes jeho pozemek procházel či projížděl, nýbrž i tak, že takové jednání strpí, nebrání mu (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2230/2007). Kritériem k rozlišení mezi souhlasem s veřejným užíváním pozemní komunikace a výprosou je okruh osob, které pozemek užívají, resp. mají svolení ho užívat. Zatímco z výprosy jsou oprávněny individuálně určené osoby, veřejné užívání pozemní komunikace svědčí neurčitému okruhu osob (veřejnost, kdokoli – k tomu viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, čj. 7 As 9/2013 – 41, nebo rozsudek ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015 – 14, nebo rozsudek ze dne 19. 4. 2017, čj. 2 As 282/2016 – 54). Právě uvedené vymezení definuje ovšem pouze obě krajní polohy, tj. na jedné straně pouze individualizované osoby, na straně druhé všichni. Rozhraničení mezi výprosou a veřejným užíváním tudíž nevede po linii „jmenovitě určený okruh oprávněných osob – neurčitě vymezený okruh oprávněných osob“, neboť je třeba zohlednit, že i v rámci výprosy, není-li ujednáno jinak, může držitel práva užívat věc, které je předmětem výprosy a které může být kdykoliv odvoláno, umožnit jeho výkon třetí osobě. K tomu lze odkázat na judikaturu týkající se užívání věcných břemen *in personam*, jež mají obdobný obsah (oprávnění konkrétní osoby užívat věc), třetími osobami, reprezentovanou např. rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 25. 7. 2006, sp. zn. 22 Cdo 973/2005, podle něhož „*přísluší-li osobě oprávněné z věcného břemene - vlastníku nemovitosti právo, které mu zajišťuje přístup k této nemovitosti, přičemž může jít jak o chůzi tak jízdu po zatíženém pozemku, pak od této oprávněné osoby odvozují právo užívat zatížený pozemek k chůzi a jízdě ty osoby, které tak činí v souvislosti s hospodářským účelem, ke kterému sloužila panující nemovitost v době zřízení věcného břemene (bydlení vlastníka, pronájem bytů, podnikání, ale též návštěvy v obvyklém rozsahu), pokud se účastníci smlouvy o jeho zřízení nedohodli jinak.*“ (dále též viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 22 Cdo 328/2005).

Součástí správního spisu je územní rozhodnutí ze dne 30. 8. 2002, č. j. 192/2002, vydané Městským úřadem v Kouřimi k žádosti F. K.. Tímto rozhodnutím bylo rozhodnuto o umístění stavby – dvanácti rodinných domů na pozemku p. č. x rozděleném na pozemky p. č. x. Jednou z podmínek, již Městský úřad v Kouřimi stavbu tehdy podmínil, bylo, že na pozemku p. č. x bude umístěna příjezdová komunikace (bod 1, 2. odrážka cit. rozhodnutí) s bezprašným povrchem (bod 8 cit. rozhodnutí). Podání této žádosti však vzhledem k tomu, že vlastníkem všech dotčených pozemků byl pan K., ještě nevyjadřovalo souhlas s takovým užíváním předmětného pozemku jinými osobami než žadatelem, a nelze je tak považovat za

věnování pozemku veřejnému užívání, jak žalovaný v napadeném rozhodnutí chybně uvádí. K věnování tak mohlo dojít teprve v okamžiku převodu prvního pozemku, k jehož obsluze komunikace na sporném pozemku měla sloužit, na další osobu. Až do toho okamžiku mohl žadatel svůj názor změnit, neboť do té doby nebylo věnování pozemku pro účely veřejné cesty vysloveno ve prospěch veřejnosti. Otázka platnosti uvedeného územního rozhodnutí je tedy ve vztahu k otázce, zda se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, bez významu a soud se jí proto nezabýval. Poukazuje nicméně na úvahy obsažené v rozsudku zdejšího soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 45 A 66/2012 – 144 (str. 14 – 17), jenž se rovněž týká využití pozemku p. č. x a v němž se soud zabýval platností územního rozhodnutí z roku 2002.

Dále je součástí správního spisu kupní smlouva na pozemek p. č. x uzavřená dne 9. 5. 2003 mezi F. K. jako prodávajícím a osobou zúčastněnou na řízení I) jako kupujícím. V poslední větě článku IV. této smlouvy je uvedeno, že se prodávající zavazuje, že „do 31. 8. 2003 zajistí úpravu přístupové komunikace na pozemku č. x zpevněným povrchem.“ Ačkoli se tak zjevně nestalo, je evidentní, že F. K. byl srozuměn s tím, že se na předmětném pozemku přístupová komunikace k pozemku p. č. x nachází a jako takovou měl v úmyslu ji zpevnit, aby ji vlastník tohoto pozemku mohl užívat. Souhlas s užíváním této komunikace jinými osobami (minimálně vlastníkem pozemku p. č. x) byl tedy dán, a to již v roce 2003. Faktické využívání předmětného pozemku za účelem obhospodařování pozemku p. č. x ze strany osoby zúčastněné na řízení I), její družky, třech dětí, různých dodavatelů služeb, osob pracujících na stavbě domu na uvedeném pozemku a dodavatelů stavebních materiálů bylo zahájeno již v souvislosti se zahájením stavebních prací na pozemku, nikoliv až po kolaudaci domu č. p. x, jak se mylně domnívají žalobci. Kolaudace stavby je institutem, s nímž je spojen vznik oprávnění užívat stavbu ke stanovenému účelu, nicméně předmětný pozemek byl za účelem přístupu k pozemku p. č. x užíván ještě před tím (probíhající stavební práce).

Stejný závěr lze vyvodit i z dalšího dokumentu, jenž je obsahem správního spisu, a to dopisu ze dne 6. 9. 2010 napsaného F. K. (tehdejším vlastníkem předmětného pozemku) A. O. (tehdejšímu vlastníku pozemku p. č. x), v němž F. K. reaguje na požadavek A. O. zřídit na předmětném pozemku věcné břemeno pro pozemek p. č. x. F. K. uvádí, že vůbec nerozumí tomu, proč se A. O. dožaduje zřízení věcného břemene, jestliže: „[...] nikomu jsem nikdy nebránil, nebráním a bránit nebudu v jízdě a v chůzi na mém shora uvedeném pozemku [...]“. Dále pisatel připomíná, že „[...] pozemek č. x v obci T., jehož jsem majitelem, vede jako přístupová cesta i kolem pozemků č. x. I vlastníci těchto pozemků využívají můj pozemek jako přístupovou cestu [...]“. Z citovaného dopisu je zřejmé, že tehdejší vlastník předmětného pozemku si byl vědom toho, že vlastníci výše uvedených pozemků využívají předmětný pozemek (v textu je užito původní číslování pozemků schválené územním rozhodnutím z roku 2002, posléze však byly pozemky p. č. x dále rozděleny, takže s předmětným pozemkem sousedí pozemky p. č. x) jako příjezdovou cestu ke svým nemovitostem a nijak se tomu nebránil, a – jeho slovy – dokonce ani nechápal potřebu A. O. zřizovat pro průchod a průjezd přes předmětný pozemek věcné břemeno, a nadto je nechtěl zřizovat pouze pro něj, jestliže pozemek jako přístupovou cestu užívaly i další osoby. Soud konstatuje, že v tomto dopisu opět – tentokrát výslovně – vyjadřuje F. K. souhlas s užíváním předmětného pozemku vlastníky stavebních parcel přiléhajících k předmětnému pozemku.

Z dokazování provedeného ve správním řízení vyplynulo, že původní vlastník předmětného pozemku souhlasil s tím, aby byl tento pozemek používán k přístupu k pozemkům p. č. x (a eventuálně též k pozemkům p. č. x, pokud by taková potřeba vznikla), byl si vědom toho, že je vlastníky těchto stavebních parcel využíván a ještě v roce 2010 neměl vůči tomu výhrady. V řízení nebyly provedeny žádné důkazy týkající se rozsahu užívání předmětného pozemku a okruhu osob, které pozemky využívaly k chůzi či jízdě. Za

prokázané lze považovat toliko užívání předmětného pozemku vlastníkem pozemku p. č. x, včetně členů rodiny a třetích osob dodávajících vlastníkově pozemku zboží a služby, a to počínaje zahájením stavby rodinného domu. Užívání předmětného pozemku v souvislosti s užíváním pozemku p. č. x nebylo v řízení prokázáno (prohlášení F. K. ze dne 6. 9. 2010 neprokazuje rozsah faktického užívání předmětného pozemku za účelem přístupu k pozemku p. č. x).

Z územního rozhodnutí z roku 2002 ani z dopisu F. K. ze dne 6. 9. 2010 neplyne, že by předmětný pozemek měl být užíván ke zpřístupnění jiných nemovitých věcí než pozemku p. č. x a pozemku p. č. x (byť ve vztahu k němu s tou výhradou, že se nejedná o zpřístupnění jinak nedostupného pozemku, nýbrž toliko o zřízení druhé přístupové cesty). O účelu, který měl předmětný pozemek plnit, nemůže být žádných pochyb, neboť jinak by v rámci dělení pozemku nebyl pozemek o takovém tvaru a umístění vůbec vymezován. Stejně tak není pochyb o tom, že F. K. věděl o využívání pozemku vlastníky přilehlých stavebních parcel. Z této skutečnosti nicméně nevyplývá, že by vlastník předmětného pozemku vyjádřil souhlas s užíváním cesty veřejností, tj. neomezeným okruhem osob. Z dopisu ze dne 6. 9. 2010 a v něm použité formulace „*nikomu jsem nikdy nebránil, nebráním a bránit nebudu v jízdě a v chůzi na mém shora uvedeném pozemku*“ nelze dovodit souhlas s tím, aby předmětný pozemek užívala veřejnost, čili kdokoliv. Toto sdělení tehdejšího vlastníka předmětného pozemku je třeba vnímat v kontextu toho, pro koho bylo sepsáno – tedy pro vlastníka jedné ze stavebních parcel (a to té zcela nepřístupné), která měla být přístupná právě po předmětném pozemku a že pozemek vůbec nemá potenciál sloužit veřejnosti (k tomu viz dále).

Předmětný pozemek nebyl vymezen tak, aby byl užíván veřejností, a ani jeho vlastník neučinil žádný projev, z něhož by bylo možno dovozovat věnování pozemku veřejnému užívání. Cesta, která na pozemku měla dle územního rozhodnutí z roku 2002 vzniknout a která byla posléze v terénu fakticky vytvořena, slouží toliko ke zpřístupnění pozemku p. č. x určeného k zastavění rodinným domem a jako druhá (alternativní) cesta k pozemku p. č. x. Jde tedy o cestu „zaslepenou“, která nemá potenciál zpřístupnit byť sebemenší část území, resp. krajiny veřejnosti. Cesta je určena toliko pro vlastníky výše zmíněných pozemků (stavebních parcel), jejich rodinné příslušníky a blízké osoby, které s nimi bydlí či budou bydlet v rodinných domech, jejich návštěvníky a osoby dojíždějící k nim za účelem dodání zboží nebo poskytnutí služby. Takto vymezený okruh osob nelze považovat za veřejnost. Ačkoliv jde o neurčitě vymezený, a tudíž neuzavřený okruh osob (např. „dodavatel služby“), mají všechny tyto osoby společné, že důvod, pro který cestu využívaly (resp. by mohly využívat), je odvozen od potřeb vlastníků přiléhajících stavebních parcel (rodinných domů). Konkrétně je tento okruh osob závislý na vlastnicích těchto pozemků, resp. rodinných domů, je určen jejich aktuálními rodinnými, partnerskými, přátelskými a obchodními vztahy. Správní orgány ve svých rozhodnutích dovodily užívání pozemku p. č. x jeho vlastníkem, členy domácnosti, návštěvníky, dodavateli materiálu na stavbu domu, řemeslníky a dodavateli služeb spojenými s užíváním domu a pozemku. Jelikož v době převodu tohoto pozemku osobě zúčastněné na řízení I) panem K., jenž současně vlastnil předmětný pozemek, byl převáděný pozemek určen k zastavění, měl platné územní rozhodnutí na umístění stavby rodinného domu, je zřejmé, že součástí souhlasu s užíváním předmětného pozemku k chůzi a jízdě, o němž svědčí obsah kupní smlouvy ze dne 9. 5. 2003, je i vjíždění nákladních vozidel dodavatelů stavebních materiálů a řemeslníků, neboť v té době bylo možné takový způsob využití pozemku (zastavění) očekávat. Ostatní způsoby užití vyjmenované správními orgány odpovídají běžnému způsobu využití pozemku s rodinným domem. Všechny způsoby využití předmětného pozemku k chůzi a jízdě, na nichž správní orgány demonstrovaly veřejné užívání pozemku, lze tedy podřadit pod užívání pozemku odvozené od výprosy udělené vlastníkem pozemku osobě zúčastněné na řízení I) jakožto nabyvateli pozemku p. č. x.

Soud tedy shrnuje, že na základě důkazů doposud provedených ve správním řízení nelze dovodit, že by vlastník předmětného pozemku udělil výslovný souhlas s jeho užíváním veřejností. Nebyly provedeny ani žádné důkazy, z nichž by vyplývalo, že cestu na předmětném pozemku fakticky užívala veřejnost. Užívání cesty na předmětném pozemku vlastníkem pozemku p. č. x a osobami, které realizovaly odvozené právo užití pozemku k chůzi a jízdě, se opíralo o výprosu, tedy soukromoprávní titul, jehož obsah spočívá v tom, že vlastník předmětného pozemku souhlasil s jeho užíváním vlastníkem pozemku p. č. x, a to z důvodu poskytnutí služby ve prospěch tohoto vlastníka, jenž od vlastníka předmětného pozemku nabyl stavební parcelu, aniž by ovšem na základě toho měl nabýt právně vymahatelný nárok na užívání cesty (výprosa je nezávazná, kdykoliv odvolatelná). Právní kvalifikace titulu, na jehož základě byl předmětný pozemek využíván, jako výprosy vychází vedle obsahu v řízení předložených listin i z toho, že existence oprávnění vlastníka pozemku p. č. x užívat předmětný pozemek k chůzi a jízdě, které by mělo obligační základ, a tedy bylo závazné, nebyla v řízení prokázána, stejně jako existence věcněprávního oprávnění (typicky věcného břemene). Z dopisu F. K. ze dne 6. 9. 2010 adresovaného A. O. plyne, že rovněž on byl jakožto vlastník pozemku p. č. x oprávněn na základě služby (dobré vůle) vlastníka předmětného pozemku užívat jej k přístupu na svůj pozemek, tedy z titulu výprosy. Z hlediska předmětu sporu není významné, zda souhlas vlastníka předmětného pozemku s jeho užíváním vedl ke vzniku výprosy, nebo založil obligační vztah, jehož obsahem je oprávnění užívat předmětný pozemek k chůzi a jízdě, neboť v obou případech jde o instituty soukromoprávní, které shodně vylučují existenci souhlasu s veřejným užíváním pozemku, jenž by vedl ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.

Závěr žalovaného, že předmětný pozemek byl využíván veřejností, nemá oporu ve spisu (v provedených důkazech). K tomu soud doplňuje, že konkludentní souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace může vzniknout jen v důsledku takového dlouhodobého užívání pozemku, které spočívá v chůzi nebo jízdě z pozemní komunikace mimo jiné též na pozemek, jenž nemá jiné napojení (alespoň část faktického rozsahu užívání pozemní komunikace je tedy výrazem nezbytné komunikační potřeby). Užívání pozemku k chůzi či jízdě, které vůbec nemá oporu v existenci nezbytné komunikační potřeby, nemůže vést ke vzniku konkludentního souhlasu s veřejným užíváním pozemku. K tomuto závěru dospěl soud se znalostí právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 19. 4. 2017, čj. 2 As 282/2016 – 54, bod 30, podle něhož souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty a nezbytná komunikační potřeba jsou dva od sebe odlišné znaky, které nelze navzájem směšovat, neboť první z nich je determinován personálním prvkem bez souvislosti s prvkem teritoriálním, druhý z nich naopak prvkem teritoriálním bez vazby na okruh uživatelů komunikace. Byť nelze jednotlivé definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace směšovat, nelze je dle krajského soudu ani vykládat izolovaně, tj. bez jejich vzájemné souvislosti. Východiskem vzniku veřejně přístupné účelové komunikace je, že určitá nemovitá věc (pozemek, stavba) je pomocí komunikace napojena na síť dalších pozemních komunikací, přičemž sporná komunikace je vyjádřením nezbytné komunikační potřeby ve vztahu k napojované nemovité věci. Existence souhlasu s užíváním komunikace předem určeným okruhem osob (veřejností) musí přitom alespoň částečně souviset právě s realizací nezbytné komunikační potřeby ke konkrétnímu pozemku (veřejnost neužívá pozemní komunikaci bezúčelně, např. jako korzo, nýbrž jako prostředkem k přístupu ke konkrétní nemovité věci). Prvek personální (užívání veřejností jako předpoklad vzniku konkludentního souhlasu s veřejným užíváním) a prvek teritoriální (realizace nezbytné komunikační potřeby ve vztahu ke konkrétní nemovité věci) nejsou od sebe ostře odděleny, naopak se neoddělitelně prolínají. U konkludentního souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace nelze připustit, aby k naplnění znaků veřejně přístupné pozemní komunikace vedlo faktické užívání komunikace za účelem přístupu na pozemek, ve vztahu k němuž ovšem

užívaná cesta nepředstavuje uspokojení nezbytné komunikační potřeby, a znak nezbytné komunikační potřeby byl naplněn prostřednictvím jiného pozemku přiléhajícího k téže pozemní komunikaci, který vskutku není jiným způsobem přístupný, na nějž však žádné osoby po sporné pozemní komunikaci nepřístupovaly (třeba proto, že pozemek leží ladem, není využíván ani obhospodařován, byl vytvořen pro využití, které má být realizováno až výhledově). Opačný výklad by měl za následek neproporcionální zásah do vlastnického práva, neboť by představoval nucené omezení vlastnického práva vlastníka pozemní komunikace, kterou s jeho konkludentním souhlasem užívají osoby za účelem přístupu k nemovitým věcem, aniž by tím realizovaly nezbytnou komunikační potřebu, tedy aniž by byly splněny všechny znaky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikaci. Existence jiné nemovité věci v okolí, ve vztahu k níž sporná pozemní komunikace představuje naplnění nezbytné komunikační potřeby, by představovala nahodilý prvek, jenž by bez souvislosti s tím, že lidé po pozemní komunikaci přistupují mj. i k této nemovité věci (tedy realizují nezbytnou komunikační potřebu), bezdůvodně (a zcela náhodně) zlepšoval postavení vlastníků nemovitých věcí, pro které pozemní komunikace netvoří nezbytnou komunikační potřebu. Nevyužívá-li alespoň významnější část veřejnosti pozemní komunikaci k realizaci nezbytné komunikační potřeby, nelze vlastníkově pozemní komunikace vytýkat, že se proti takovému, rozsahem zcela okrajovému užívání komunikace nebrání, tedy relevantním způsobem nevyjadřuje nesouhlas s užíváním pozemní komunikace, které vede ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.

V dané věci bylo v řízení prokázáno toliko užívání předmětného pozemku za účelem spojení pozemku p. č. x s pozemní komunikací na pozemku p. č. x. Naproti tomu nebyl proveden jediný důkaz, jenž by dokládal věcný, časový a osobní rozsah užívání předmětného pozemku osobami za účelem přístupu na pozemek p. č. x. Pakliže žalovaný v dalším řízení dospěje k závěru, že ve vztahu k pozemku p. č. x nepředstavuje užívání cesty na předmětném pozemku uspokojování nezbytné komunikační potřeby (jakkoliv soud nepředjímá konečné vyřešení této otázky), je třeba pro učinění závěru o existenci konkludentního souhlasu s užíváním předmětné pozemní komunikace veřejností zjistit, zda předmětná pozemní komunikace byla fakticky ve významnějším (tj. nikoliv zanedbatelném) rozsahu užívána osobami k přístupu na pozemek p. č. x. Užívání pozemní komunikace téměř výlučně za účelem přístupu na pozemek p. č. x by neopodstatňovalo závěr o existenci konkludentního souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace.

Třetí kritérium tak s ohledem na doposud zjištěný skutkový stav věci není splněno.

Čtvrtým požadavkem je to, aby při řešení otázky, zda má konkrétní cesta povahu veřejně přístupné účelové komunikace, bylo zkoumáno, zda je dána nezbytná komunikační potřeba. Toto kritérium nevyplývá ze zákona o pozemních komunikacích, nýbrž bylo dovozeno judikaturou, a to už v období první republiky. Na ni navázal Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, a posléze i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64. Stejný požadavek vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, č. j. II. ÚS 268/06, podle něhož „[e]xistují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“ Nejnověji pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 – 85, uvedl, že „při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby [...]“ Z uvedeného exkursu vyplývá, že se požadavek nezbytné komunikační potřeby stal neopominutelným požadavkem, který je třeba zkoumat vždy. Aby bylo možno uzavřít, že cesta v konkrétním případě není veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť existuje alternativní cesta, musí

tato alternativní cesta navíc dosahovat určitých kvalit: být dostupná pro veřejnost, být způsobilá k užívání, nebýt ve srovnání s původní trasou nepřiměřeně delší a umožňovat rozumné napojení nemovitostí na tuto alternativní komunikaci (viz rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, 5 As 3/2009 – 76, dále též rozsudek ze dne 10. 8. 2016, čj. 6 As 19/2016 – 24).

V dané věci je z katastrální mapy a leteckých a fotografických snímků, které jsou součástí správního spisu, zjevné, že rodinný dům osoby zúčastněné na řízení I) na pozemku p. č. x je situován blízko k severní hraně tohoto pozemku a orientován tak, že jeho vchodové dveře, nájezd pro osobní automobil i přípojky inženýrských sítí ústí na předmětný pozemek. Naopak směrem k obecní komunikaci na pozemku p. č. x je na jižní straně pozemku p. č. x živý plot (tůje). Jeví se tedy, že byt' je alternativní cesta z obecní komunikace na pozemku p. č. x možná, s ohledem na umístění a dispozici domu je velmi nekomfortní. Ústavní soud však ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dospěl k závěru, že „otázka technického řešení alternativního vstupu [...], jeho vhodnosti či menší "pohodlnosti" [...] není otázkou komunikační nezbytnosti, a nemůže být tedy řešena na úkor vlastnického práva“.

Žalobci přitom na výše uvedené skutečnosti ve správním řízení (a to i v odvolání) poukazovali. Městský úřad pochybil, jestliže se dostatečně nezabýval alternativním přístupem na pozemek p. č. x a spokojil se toliko s konstatováním, že přístup na tento pozemek po předmětném pozemku byl pravomocně povolen stavebním povolením ze dne 9. 2. 2005. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí tuto vadu nezhojil, naopak tento mylný právní názor převzal. Přitom platí, jak soud již výše uvedl, že pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace je rozhodné pouze splnění čtyř zákonných podmínek, stavební povolení na rodinný dům č. p. x je v dané otázce bez významu, stejně jako jemu předcházející územní rozhodnutí. Správní orgány se tak v řízení vůbec nezabývaly tím, zda cesta po předmětném pozemku představuje ve vztahu k pozemku p. č. x nutnou komunikační potřebu, a to ačkoliv v dané věci existují důvody domnívat se, že tomu tak není, resp. nevysvětlily, proč i jim navzdory je třeba považovat cestu na předmětném pozemku za nutnou komunikační potřebu. Rozhodnutí správních orgánů jsou v tomto ohledu nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Situace pozemku p. č. x je odlišná, neboť vůbec nesousedí s obecní komunikací na pozemku p. č. x, není přístupný jiným způsobem než právě přes předmětný pozemek, ostatní sousedící pozemky jsou oplocenými zahradami s rodinnými domy (pozemky p. č. x, x, x), resp. pozemky určené k zastavění (pozemky p. č. x, x). Zajištění přístupu k pozemku je přitom nezbytné pro běžnou údržbu pozemku (např. sečení trávy) i pro jeho budoucí využití v souladu s platným územním plánem (jde o pozemek určený k zastavění rodinným domem). Existenci alternativního přístupu k pozemku p. č. x se městský úřad zabýval na straně 6 svého rozhodnutí, kde uvedl, že je přístupný pouze z předmětného pozemku. Na straně 8 téhož rozhodnutí pak konstatoval, že alternativní přístup k tomuto pozemku z pozemku p. č. x a pak po východní hraně předmětného pozemku je nevyhovující, neboť umožňuje toliko chůzi, ale nikoli už jízdu automobilem. Je tedy zřejmé, že alternativním zpřístupněním pozemku p. č. x se správní orgány zabývaly, přičemž správně dovodily, že jiná alternativa neexistuje, resp. není dostatečná. Tomuto závěru soud přisvědčil, přičemž považuje za nutné poukázat na to, že pozemek p. č. x (původně; po dalším dělení je jeho relevantní část označena p. č. x) mohl být F. K. samostatně vymezen jen díky tomu, že současně byl vymezen předmětný pozemek sloužící k jeho napojení na pozemní komunikaci na pozemku p. č. x. Do takto vymezených vztahů v území vstoupili právní nástupci F. K., tedy žalobci jako vlastníci předmětného pozemku a osoba zúčastněná na řízení I) jako vlastník pozemku p. č. x. Konstrukce žalobců, podle nichž lze k zajištění komunikačního spojení tohoto pozemku s pozemní komunikací využít osobní pouto mezi vlastníkem pozemku p. č. x a vlastníci pozemku p. č. x, nelze akceptovat, neboť nevede k zajištění kvalitního spojení (tj. nejen pro chůzi, ale i pro vjezd vozidly), ani nemá oporu v genezi parcelace původního jednoho velkého pozemku na

jednotlivé stavební parcely. Není správný předpoklad žalobců, že by postačovalo zajistit vlastníkovu pozemku p. č. x přístup pouze přes východní část předmětného pozemku, neboť k tomu by muselo přistoupit i zatížení pozemku p. č. x. Vlastník posledně uvedeného pozemku přitom není povinen strpět jeho zatížení právem chůze (či dokonce též jízdy), osobní blízkost vlastníků obou pozemků (p. č. x a x) je toliko vyjádřením současného stavu, který se může kdykoliv z různých příčin (např. dalších majetkových převodů) změnit. Žalobcům lze přisvědčit, že osoba zúčastněná na řízení I) si měla být vědoma při nabývání pozemku p. č. x jeho obtížné přístupnosti, stejně tak je ovšem třeba žalobcům připomenout, že i oni si měli být při nabývání předmětného pozemku vědomi geneze vzniku jednotlivých stavebních parcel, existence cesty na tomto pozemku, a to s rizikem, že na předmětném pozemku může být rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu nebo civilního soudu zřízeno věčné břemeno chůze a jízdy (v současné době jde o institut práva nezbytné cesty upravený v § 1029 a násl. občanského zákoníku, k němuž se již vyjádřil v této souvislosti Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2016, sp. zn. 22 Cdo 3242/2015).

Soud tedy uzavírá, že ve vztahu k pozemku p. č. x je čtvrtý znak naplněn. Ve vztahu k pozemku p. č. x by byl tento závěr předčasný, neboť rozhodnutí správních orgánů jsou v tomto ohledu nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Dále žalobci namítají, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav, jestliže odmítl vyslechnout jimi navržené svědky. Na straně 8 prvostupňového rozhodnutí městský úřad uvedl, že navržené svědky nepředvolá, neboť by jejich výslech nepřinesl žádné nové skutečnosti, a to zejména s ohledem na to, že písemná prohlášení obsahující jejich vyjádření k vedenému řízení nastylizovala sama žalobkyně a). Na rozřešení otázky, zda se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, by neměla svědectví o napjatých sousedských vztazích žádný vliv. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí s tímto závěrem ztotožnil a uvedl, že jakkoli byl městský úřad povinen zjistit skutečný stav věci, důkazními návrhy účastníků nebyl vázán. Soud podotýká, že žalovaný nemusí opakovat závěry městského úřadu, jestliže se s nimi ztotožnil a postačí, pokud na ně pouze odkáže. Z – byť velmi lakonické – reakce žalovaného na tuto odvolací námitku je zjevné, že se ztotožňuje s názorem městského úřadu, že skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, byl zjištěn i bez výslechu navržených svědků. Uvedenou argumentaci považuje soud rovněž za dostačující a tuto žalobní námitku pokládá za nedůvodnou.

Jelikož ze shora uvedeného vyplynulo, že doposud provedené důkazy neprokazují, že vlastník předmětného pozemku, resp. jeho právní předchůdce, udělil souhlas (ať již výslovný, nebo konkludentní) s jeho veřejným užíváním, je povinností osoby zúčastněné na řízení I), aby v dalším řízení navrhla provedení takových důkazů, jimiž budou prokázány skutečnosti ústící v závěr o udělení (výslovného či konkludentního) souhlasu s veřejným užíváním předmětného pozemku (§ 142 odst. 3 správního řádu). Důkazní návrhy žalobců tak nejsou významné ani pro další vedení řízení, ledaže by se osobě zúčastněné na řízení I) podařilo unést její důkazní břemeno.

Další žalobní námitkou žalobci tvrdí, že se žalovaný nezabýval prohlášením pana K. a znaleckým posudkem, které dokazují, že podpis pana K. na smlouvě s osobou zúčastněnou na řízení II) ze dne 10. 7. 2008 o uložení kanalizace na předmětném pozemku není pravý. Soud konstatuje, že tvrzeními o zfalšovaném podpisu pana K. se zabýval městský úřad na straně 9 prvostupňového rozhodnutí, kdy si ověřil u osoby zúčastněné na řízení II) a u vlastního odboru životního prostředí a zemědělství, že tuto identickou smlouvu mají založenu ve správních spisech souvisejících s budováním kanalizace v obci T.; stejné smlouvy pak podepsali všichni, jejichž pozemky se na nově budovanou obecní kanalizaci připojovaly. Z toho městský úřad dovodil, že je jen velmi malá pravděpodobnost, že by se jednalo o dokument zfalšovaný, tím spíše o dokument zfalšovaný právě pro účely daného správního

řízení. Žalovaný v napadeném rozhodnutí poznamenal, že provedení důkazů nezbytných ke zjištění stavu věci a jejich následné hodnocení je úkolem správního orgánu a s hodnocením městského úřadu se ztotožnil. Soud se rovněž ztotožňuje s těmito závěry, především však má za to, že přítomnost inženýrských sítí pod povrchem předmětného pozemku nemá jakýkoli vliv na posouzení otázky existence veřejně přístupné účelové komunikace. Jde tedy o polemiku, která je nepodstatná pro rozhodnutí o žádosti osoby zúčastněné na řízení I).

Co se týče žalobní námitky, že na této veřejně přístupné účelové komunikaci není veřejný zájem, jak vyplynulo podle tvrzení žalobců z vyjádření osoby zúčastněné na řízení II), s čímž se žalovaný vypořádal nedostatečně, uvádí soud, že se ztotožňuje s hodnocením žalovaného. V první řadě není kritérium veřejného zájmu pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace relevantní jakožto další, samostatná podmínka. Veřejný zájem je totiž naplněn tehdy, pokud existuje potřeba veřejnosti určitou komunikaci využívat (tj. je naplněn pojem obecného užívání komunikace) a zároveň je splněno kritérium nezbytné komunikační potřeby (tj. jedná se o jedinou možnost přístupu k určité nemovité věci), jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 63/2013 – 49, nebo v rozsudku ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011 – 99. V širších souvislostech lze přitom poukázat na judikaturu Ústavního soudu, podle níž je veřejným zájmem podporovat přístup vlastníků k nemovitým věcem v jejich vlastnictví (usnesení ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98). Na tom je právě postavena i právní úprava zřizování práva nezbytné cesty (dříve zřizování věcných břemen) rozhodnutím orgánu veřejné moci, neboť představuje zásah do vlastnického práva, který je přípustný toliko ve veřejném zájmu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), jehož existence se proěřuje prokázáním existence nezbytné komunikační potřeby. Za druhé, splnění jednotlivých podmínek vzniku veřejně přístupné účelové komunikace (mezi nimi i těch, z nichž vyplývá existence veřejného zájmu na existenci konkrétní veřejně přístupné účelové komunikaci) je příslušný posoudit správní orgán v rámci správního řízení sám, a to na základě zjištěných okolností – nelze se spokojit s vyjádřením obce, která ostatně není jediným subjektem, z jehož potřeb může veřejný zájem vzejít. Námitka je nedůvodná.

Ani žalobní námitce, že rozsudek citovaný v napadeném rozhodnutí nebyl jednoznačně identifikován, nemůže soud přisvědčit, neboť se jedná o rozsudek ve věci, v níž byli sami žalobci účastníky řízení na straně žalující. Dále pak proto, že hned v další větě namítají, že žalovaný citoval z části rozsudku rekapitulující názor osoby zúčastněné na řízení I), a nikoli z části obsahující vlastní právní názor soudu. Z uvedeného vyplývá, že i přes nedostatečné označení rozsudku jej žalobci jednoznačně identifikovali a reagovali na něj. Námitce, že žalovaný argumentuje z kontextu vytrženou částí rozsudku, která ani neobsahuje právní názor soudu, lze přisvědčit; tato však nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Další žalobní námitkou žalobci tvrdí zmatečnost napadeného rozhodnutí, v jehož výroku a odůvodnění je prvostupňové rozhodnutí označeno dvěma různými daty vydání, přičemž ani jedno z nich není správné. Soud konstatuje, že součástí správního spisu je opravné rozhodnutí ze dne 26. 8. 2015, č. j. 155451/2014/KUSK-2-DOP/Pet, jímž byla tato zjevná nesprávnost opravena. Nesprávná identifikace prvoinstančního správního rozhodnutí ve výrokové části rozhodnutí odvolacího správního orgánu, která je svým charakterem zřejmou nesprávností ve smyslu § 70 správního řádu, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ani jinou vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2012, č. j. 3 Ads 14/2012 – 72). Tato žalobní námitka je tedy nedůvodná.

Jde-li o žalobní námitku, že žalovaný postupuje v obdobných případech odlišně, je tato natolik obecná, že ji není možné vypořádat jinak než obecně. Žalovaný se s ní v napadeném rozhodnutí vypořádal, byť velmi lakonicky, jestliže uvedl, že účelové komunikace součástí

územního plánu nejsou. Soud k tomu dodává, že charakter pozemku podle územního plánu nemá žádný vztah k otázce existence veřejně přístupné účelové komunikace. Dále je třeba dodat, že správní řízení směřující k vyřešení otázky, zda tu veřejně přístupná účelová komunikace je či není, a vyjádření k návrhu zadání změn územního plánu obce Třebovle nelze označit za obdobné případy, v nichž by měl správní orgán povinnost postupovat obdobně. Námitka je nedůvodná.

Obecně je k argumentaci žalobců třeba podotknout, že si patrně nejsou vědomi specifik právní úpravy veřejně přístupné účelové komunikace. Tato právní úprava musí reagovat i na situace, kdy se určitý pozemek od nepaměti nebo dlouhodobě užívá jako cesta, aniž by k tomu byl jakkoli určen. Tím, že zde právo musí reagovat na dlouhotrvající faktický stav, je nutně poněkud pozadu. Může tedy dojít k tomu, že (podobně jako v dané věci) pozemek, přes nějž cesta vede, je v soukromém vlastnictví, v katastru nemovitostí není veden jako pozemní komunikace, je součástí zemědělského půdního fondu nebo je jinak chráněn, má z hlediska územního plánu jiné určení atd. Jakmile však dojde k naplnění čtyř podmínek stanovených § 7 zákona o pozemních komunikacích, stane se pozemek veřejně přístupnou účelovou komunikací bez ohledu na jeho výše uvedené charakteristiky. Další problém je způsoben tím, že k rozhodnutí, zda tu je či není veřejně přístupná účelová komunikace, je příslušný pouze silniční správní úřad. Ostatní správní či jiné orgány, které rozhodují v souvislosti s pozemkem, po němž – dosud deklaratorním rozhodnutím nestvrzená – cesta vede, tak mohou nevědomky vydat rozhodnutí, které na existenci veřejně přístupné účelové komunikace nebere ohled, ačkoli by si pro účely takových správních řízení měly otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace posoudit jako předběžnou otázku. Takové rozhodnutí však existenci této komunikace neruší ani ji nezakládá. To je právě případ územního plánu obce T. ze dne 22. 5. 2002, územního rozhodnutí ze dne 30. 8. 2002, stavebního povolení na rodinný dům osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 9. 2. 2005, kolaudačního rozhodnutí na rodinný dům osoby zúčastněné na řízení I) ze dne 31. 12. 2009 nebo rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 25. 6. 2012, jímž stavební úřad zamítl žádost žalobců o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby oplocení. Žádné z těchto rozhodnutí není pro otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace relevantní a žalovanému se tuto skutečnost pohříchu nepovedlo v napadeném rozhodnutí účastníkům řízení ozřejmit, jestliže se sám dopustil téže chyby, jak bylo rozebráno výše.

Soud zrušil rozhodnutí žalovaného spolu s rozhodnutím správního orgánu I. stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.) podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. z důvodu, že závěr správních orgánů o tom, že vlastník předmětného pozemku (resp. právní předchůdce) udělil souhlas s užíváním předmětného pozemku veřejností, nemá oporu v doposud provedených důkazech. V dalším řízení se proto správní orgány v návaznosti na důkazní návrhy osoby zúčastněné na řízení I), která se domáhá určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku, zaměří na doplnění dokazování týkající se existence souhlasu s veřejným užíváním pozemku. Nebude-li v tomto ohledu v dalším řízení dokazování doplněno, resp. doplněné důkazy nebudou opodstatňovat přehodnocení závěrů plynoucích z doposud provedených důkazů, jsou správní orgány vázány právním názorem soudu, podle něhož vlastník předmětného pozemku neudělil výslovný ani konkludentní souhlas s jeho veřejným užíváním (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Budou-li v dalším řízení prováděny nové důkazy týkající se existence souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace, je třeba v této souvislosti postavit najisto, zda vzhledem k místním podmínkám představuje cesta na předmětném pozemku nutnou komunikační potřebu i ve vztahu k pozemku p. č. x. Za tím účelem se správní orgány vypořádají s tvrzeními žalobců, podle nichž lze uvedený pozemek bez větších obtíží napojit

na pozemní komunikaci nacházející se na pozemku p. č. x bezprostředně (na jižní straně pozemku p. č. x).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci byli ve věci plně úspěšní, a mají proto právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů. Každému ze žalobců vznikl v tomto řízení náklad spočívající v zaplacení soudního poplatku ve výši 3.000 Kč za žalobu a 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě [§ 145 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), užitý na základě § 64 s. ř. s., *per analogiam*] a náklady na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Zástupce žalobců provedl v souvislosti s tímto řízením tři úkony právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepis žaloby a sepis repliky (podání ze dne 30. 5. 2017 se netýká věci samé, nelze ho považovat za účelný úkon právní služby). Odměna za jeden úkon právní služby činí 4.960 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu], výše odměny tak je celkem 14.880 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobců rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 900 Kč. Jelikož je zástupce žalobců společníkem právnické osoby vykonávající advokacii (Dohnal & Bernard, s. r. o.), která je plátcem DPH, je součástí nákladů žalobců i náhrada daně z přidané hodnoty, kterou je tato společnost povinna odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z částky 15.780 Kč, tedy 3.314 Kč (po zaokrouhlení dle § 37 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty). Na každého z žalobců připadá jedna polovina nákladů na zastoupení advokátem, tj. 9.547 Kč. Náklady každého z žalobců tak celkem činí 13.547 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.), a to k rukám zástupce žalobců (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim v tomto soudním řízení soud neuložil žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jim nějaké náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **I z e** 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

V Praze dne 20. července 2017

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová