



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **Z. H.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Kokešem
sídlem Na Flusárně 168, 261 01 Příbram

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti
osob zúčastněných na řízení: 1. **P. L.**
2. **J. L.**
oba bytem X
3. **M. U.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2018, č. j. 039193/2018/KUSK-DOP/HOL,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2018, č. j. 039193/2018/KUSK-DOP/HOL, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jiřího Kokeše, advokáta.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu X (dále jen „obecní úřad“) ze dne 12. 2. 2018, č. j. LAZS/131/2013 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím rozhodl obecní úřad o žádosti skupiny osob (mimo jiné i osob zúčastněných na řízení č. 1 a 2; dále jen „žadatelé“) ze dne 2. 8. 2013 ve věci určení charakteru komunikace, která prochází pozemky parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, všechny v k. ú. X (dále souhrnně též „předmětné pozemky“), podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tak, že těmito pozemky *„prochází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (zákon o pozemních komunikacích), neboť předmětná komunikace splňuje zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu platné právní úpravy a ustálené judikatury. Na vlastníka předmětné veřejné účelové komunikace se plně vztahují povinnosti a omezení vyplývající z práva obecního užívání pozemních komunikací dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Tento právní stav trvá minimálně od roku 1976.“* Přílohou prvostupňového rozhodnutí bylo vyznačení komunikace na katastrální ortofotomapě.
3. V případě prvostupňového rozhodnutí se jednalo již o třetí rozhodnutí obecního úřadu v předmětné věci. Prvé rozhodnutí obecní úřad vydal dne 22. 8. 2013, žalovaný jej však zrušil rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014. Následně vydal obecní úřad rozhodnutí ze dne 5. 5. 2014, které žalovaný potvrdil svým rozhodnutím ze dne 9. 11. 2015. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke zdejšímu soudu. Rozsudkem ze dne 16. 8. 2017, č. j. 48 A 2/2016-63 (dále jen „rozsudek ze dne 16. 8. 2017“), soud rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2015 zrušil, a to pro jeho částečnou nepřezkoumatelnost týkající se odůvodnění otázky „nutné komunikační potřeby“. V ostatních bodech však žalobci v zásadě nepřisvědčil (k tomu viz níže v odůvodnění tohoto rozsudku). Žalovaný pak rozhodnutím ze dne 11. 9. 2017 zrušil i rozhodnutí obecního úřadu ze dne 5. 5. 2014 a zavázal jej k vydání nového rozhodnutí. K tomu následně došlo (prvostupňové rozhodnutí).
4. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí obecní úřad v první řadě zdůraznil výše uvedené, tj. že ve věci již bylo správními orgány vydáno několik, později zrušených, rozhodnutí. Dále uvedl, že místním šetřením bylo zjištěno, že v případě předmětné komunikace se jedná o jedinou přístupovou cestu k nemovitostem č. p. X, č. p. X, č. p. X a č. p. X (vše v k. ú. X) ve vlastnictví žadatelů a ke S. D. obce X. Předmětná komunikace tyto objekty obsluhuje od okamžiku jejich výstavby, tedy od 70. let minulého století, nejpozději však od roku 1976. S komunikací v minulosti nebyl nikdy problém, vždy sloužila svému účelu. Dne 30. 6. 2010 koupil žalobce od Lesů České republiky, s. p., pozemek parc. č. X. V posledních letech se vyskytly případy, že komunikace procházející

tímto pozemkem byla blokována. Výše uvedené domy tak nebyly po komunikaci zpřístupněny a ani obslouženy (byl znemožněn vývoz komunálního odpadu). Z tohoto důvodu se žadatelé obrátili na obecní úřad, aby rozhodl o charakteru účelové komunikace.

5. Ohledáním na místě samém dne 19. 8. 2013 bylo zjištěno, že na předmětných pozemcích se nachází pozemní komunikace, která je zřetelně patrná v terénu. Při dalším místním šetření (24. 3. 2014) se vyjádřil právní zástupce žalobce tom smyslu, že „nelze vydat rozhodnutí o určení charakteru komunikace v původním rozsahu, kdy tomuto brání legální stavba, která měla za následek faktický zánik komunikace – průjezdu. [Žalobce] nesouhlasí s užíváním jeho pozemků jako komunikace. [Žalobce] je ochoten umožnit přístup k domům v rozsahu komunikace, kde není stavba plotu, pokud obec X se smluvně zaváže k údržbě přístupové cesty včetně zimní údržby na náklad obce.“ Požadavek na smluvní závazek považuje obec X za bezpředmětný, neboť komunikace slouží jako přístup k jednotlivým nemovitostem a je nezbytná pro jejich napojení a obsluhu. Dále obecní úřad upozornil na skutečnost, že předchozí vlastník pozemku parc. č. X strpěl užívání jeho části jako veřejně přístupné účelové komunikace a nikdy s ním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas. Konkludentním strpěním předchozího vlastníka pozemku se část pozemku parc. č. X stala veřejnou cestou. Tento konkludentní souhlas vlastníka pozemku přechází i na jeho nástupce, kterým je dle kupní smlouvy sepsané dne 18. 9. 2009 právě žalobce.
6. Obecní úřad dále uvedl, že veřejná účelová komunikace slouží nejen samotným obyvatelům uvedených nemovitostí, jejich obsluze [odvoz domovního odpadu, vozy integrovaného záchranného systému (dále jen „IZS“) apod.], ale i širokému okruhu osob z řad veřejnosti, kterému je po této komunikaci zpřístupněn sběrný dvůr. S námitkami žalobce se dle obecního úřadu vypořádal již soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2017, přičemž většinu z nich neshledal důvodnou. Soud z důvodu nedostatku podkladů nezaujal stanovisko pouze k otázce „nenahraditelné komunikační potřeby“.
7. Podmínka existence nenahraditelné komunikační potřeby je podle obecního úřadu splněna, neboť neexistuje žádný alternativní přístup. K omezení vlastnického práva může dojít pouze v nezbytném rozsahu, nicméně v takové podobě, aby veřejná účelová komunikace plnila svoji funkci, zejména tedy obslužnost výše uvedených nemovitostí. Po pečlivém zvážení všech okolností dospěl obecní úřad k názoru, že není nezbytně nutné, aby veřejná účelová komunikace spojovala dvě přilehlé komunikace (průtah obcí Xx silnicí č. 174 a komunikaci na obec X). Z hlediska nezbytné komunikační potřeby postačuje, že účelová komunikace spojí v dostatečné míře přilehlé parcely. Proto původnímu návrhu nevyhověl v plné míře.
8. Obecní úřad dále popsal, jakým způsobem veřejně přístupná účelová komunikace prochází předmětnými pozemky. Při rozhodování o její šířce vzal v úvahu, že komunikace by měla plně obsloužit výše uvedené nemovitosti, zejm. zabezpečit vyvážení komunálního odpadu a v případě nutnosti zásah vozu IZS. Podle příslušných institucí je doporučená šířka komunikace 3,5 m. Šetřením bylo zjištěno, že tato šířka může být dodržena v celé délce veřejně přístupné účelové komunikace.
9. Závěrem obecní úřad shrnul, že předmětná komunikace spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí a spojuje tyto nemovitosti s jinou pozemní komunikací, přičemž obecní úřad nenalezl jinou alternativní komunikaci, která by tuto funkci naplnila. Komunikace je též stálá a zřetelná, o čemž svědčí pořízená fotodokumentace, která je součástí spisu. Současně byl poskytnut konkludentní souhlas

vlastníka, neboť je jako veřejná cesta užívána minimálně od roku 1976 z naléhavé komunikační potřeby. To, že po roce 2013 byly pozemky zablokovány, nelze brát jako vyjádření nesouhlasu (při jednání se starostou a místostarostou obce žalobce tvrdil, že se tak stalo nedopatřením). Je zřejmé, že konkludentní souhlas zde byl dán, neboť žalobce nikdy vůči obecnímu úřadu či účastníkům řízení nepodal vyjádření, že si nepřeje, aby se daná komunikace využívala. Předmětná komunikace splňuje také podmínku nutné komunikační potřeby, neboť neexistuje jiná srovnatelná alternativa pro zajištění plnohodnotného komunikačního spojení dotčených nemovitostí.

10. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 18. 9. 2018 zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Obecní úřad dle žalovaného rozhodl v souladu s právním názorem soudu. Přesně uvedl, o jaké důkazy opírá výrok svého rozhodnutí, přičemž odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je dostatečné, obsahuje důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se obecní úřad řídil při jejich hodnocení a při výkladu jejich předpisů. Obecní úřad se dostatečně zabýval veškerými znaky veřejně přístupné účelové komunikace a dalšími kritérii dle judikatury a správně rozhodl, že na předmětných pozemcích se nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
11. Žalobce v řízení neprokázal, že původním vlastníkem dotčené pozemkové parcely v době, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, byl vysloven kvalifikovaný nesouhlas s takovým užíváním. Naopak tím, že původní vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, založil právně závazný status i pro budoucího majitele dotčeného soukromého pozemku, což nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem jeho právního nástupce. Žalobce rovněž neprokázal, že ve vztahu ke sporné části pozemku parc. č. X v přiměřené době od nabytí vlastnického práva dal najevo svůj nesouhlas s užíváním pozemku jako komunikace veřejností.
12. Žalovaný se ztotožnil také se závěrem obecního úřadu, že neexistuje jiná srovnatelná alternativa k deklarované veřejné cestě vedoucí od silnice č. 174 pro zajištění plnohodnotného komunikačního spojení nemovitostí ve vlastnictví žadatelů, které je třeba dát na základě principu proporcionality přednost. Tvrzení žalobce, že přístup k nemovitostem je zajištěn i jiným způsobem, je nepravdivé, neboť neexistuje v dané lokalitě k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. Srovnatelnou alternativou může být pouze existující komunikace. Majitele nemovitostí nelze nutit, aby vynakládali nepřiměřené náklady na úpravu nové komunikace. Žalovaný považoval postup obecního úřadu opírající se zejména o judikatorní vymezení podmínek pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace za ústavně konformní a neshledal v něm namítaná porušení základních práv žalobce.
13. Žalovaný se neztotožnil s námitkou, že obecní úřad nerespektoval závěry Ústavního soudu vyslovené v nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, neboť nezohlednil skutečnost, že vlastnictví k předmětnému pozemku žalobce nabyt od veřejnoprávního subjektu, což dle žalobce představuje výjimku z „presumpce“ (výslovně či konkludentně) poskytnutého souhlasu, jímž mají být vázáni i právní nástupci. Lze sice přisvědčit žalobci, že Ústavní soud zde skutečně vymezil určitou „výjimku“ z pravidla, že „omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími“, a to právě při zohlednění skutečnosti, kdy nový vlastník

daný pozemek nabyt od veřejnoprávní korporace. Uvedenou „výjimku“ z pravidla nelze ovšem dle názoru žalovaného vykládat tak, že by byl souhlas předchozího vlastníka a jeho přechod na nového vlastníka pro případy nabytí pozemku od veřejnoprávní korporace *a priori* – a tedy absolutně – vyloučen, jak naznačuje žalobce (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15). Ústavní soud jednoznačně vymezil, že obecné soudy (či správní orgány) jsou při zkoumání podmínek pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace povinny důkladně zkoumat všechny významné okolnosti (i z časového hlediska), za kterých došlo k poskytnutí daného souhlasu, včetně jeho „kvality“ a intenzity, resp. za kterých došlo k jeho přechodu na nového vlastníka společně s převodem vlastnictví k dotčenému pozemku, zejména z hlediska povědomí nového vlastníka o existenci takového omezení. V případě posuzovaném v nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 obecné soudy nesprávně nezohlednily, že k nabytí vlastnictví dotčeného pozemku došlo v restituci. Naopak v nyní projednávaném správním řízení obecní úřad při hodnocení naplnění podmínek pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace velmi důkladně zkoumal nejen to, zda s ohledem na konkrétní okolnosti případu bylo možné presumovat existenci souhlasu dřívějších vlastníků dotčených pozemků s omezením jejich vlastnických práv, a to i z hlediska časového, ale také právě okolnosti přechodu daného souhlasu na žalobce, a to i s ohledem na veřejnoprávní charakter předešlého vlastníka.

14. Obecní úřad dle žalovaného rovněž vážil, zda omezení vlastnických práv žalobce je proporcionální. Dospěl přitom ke správnému závěru, že předmětná veřejně přístupná účelová komunikace naplňuje nezbytnou podmínku komunikační potřeby, neboť žalobcem nijak blíže neupřesněné komunikační alternativy sledovaný účel zdaleka naplnit nemohou. Žalovaný dodal, že právním účinkem napadeného rozhodnutí má být zejména určení, že konkrétní pozemek či jeho konkrétní část mají status účelové komunikace. Tomuto požadavku prvostupňové rozhodnutí vyhovuje. Je tedy zásadně nezměnitelně určeno, že se na předmětném pozemku nachází účelová komunikace, přičemž její konkrétní poloha a rozsah nejsou stanoveny jinak než odkazem na skutkový stav v rozhodný okamžik, který však dosud podle obsahu spisu i přezkoumávaného správního rozhodnutí zjišťován nebyl. Není proto vyloučeno, že v dalších řízeních podle § 142 odst. 1 správního řádu bude v limitech daných prvostupňovým rozhodnutím konkrétně určováno, které části předmětného pozemku byly k rozhodnému dni užívány jako účelová komunikace [rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 13. 9. 2012, č. j. 7 As 47/2012-40].
15. Závěrem žalovaný doplnil, že posouzení komunikace jako účelové nepřísluší stavebnímu úřadu (kterým je Obecní úřad Milín), ale příslušnému silničnímu správnímu úřadu (kterým je Obecní úřad X). Námitka žalobce, že dle povolení stavebního úřadu se na jeho sporných pozemcích nenachází žádná veřejná účelová komunikace, je proto nepravdivá. V přílohách odvolání se nenachází písemné stanovisko, případně vyjádření příslušného silničního správního úřadu ke stavbě oplocení včetně stání pro koně. Otisk kulatého razítka obce X s podpisem na samostatném listu, kde je mimo jiné podací razítko Obecního úřadu Milín ze dne 30. 12. 2011, stanovisko příslušného silničního správního úřadu nenahrazuje. Žalovanému v tomto správním řízení nepřísluší hodnotit postup stavebního úřadu.

II. Obsah žaloby

16. Žalobce v žalobě nejprve zdůraznil, že mu stavební úřad (mlčky) povolil postavit plot, který bude oddělovat část pozemků parc. č. X a parc. č. X od ostatních pozemků, přes

kteřé vede asfaltová cesta. Stavbu oplocení ohlásil žalobce již na konci roku 2011, měla být zahájena dne 31. 1. 2012 a dokončena do 1. 2. 2014. Ohlášení bylo tedy podáno mnohem dříve, než se obrátili žadatelé na obecní úřad se žádostí o určení charakteru komunikace. Žadatelé navíc se stavbou oplocení písemně souhlasili, což žalobce předkládá k důkazu. Jelikož žalobce oplotil svůj pozemek, je zřejmé, že veřejná účelová komunikace prochází pouze částmi jeho pozemků parc. č. X a parc. č. X, neboť kdyby ve skutečnosti procházela celými těmito pozemky, nemohl by žalobce získat povolení k oplocení. Stavební úřad musí při své činnosti respektovat právní předpisy a mimo jiné posuzovat, zda stavby nezasahují do práv a oprávněných zájmů třetích osob. Žalobce tedy v souladu se zásadou důvěry ve správnost rozhodování orgánů státní správy předpokládal, že stavební úřad posoudil i možné zásahy do práv a oprávněných zájmů třetích osob. Žalobce byl proto v dobré víře, že se na sporných pozemcích veřejná účelová komunikace nenachází. Žalovaný ani obecní úřad poté nezdůvodnili dostatečným způsobem, proč nerespektovali postup stavebního úřadu.

17. Žalobce nemůže souhlasit se závěrem žalovaného, že veřejnou cestou se výše specifikované pozemky staly na základě konkludentního strpění předchozích vlastníků. Žalobce zdůrazňuje, že v jeho případě nelze hovořit o tom, že by dal jakýkoliv, byť konkludentní, souhlas s užíváním sporných pozemků jako veřejné účelové komunikace. Naopak od chvíle, kdy se stal vlastníkem těchto pozemků, vždy dával dostatečně určitě najevo svůj postoj, mimo jiné i jejich zablokováním. Stejně tak žalobce zdůraznil veřejnoprávní charakter předchozího vlastníka, který považuje za nezpochybnitelný. Je toho názoru, že nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 svědčí zřetelně v jeho prospěch. Žalobce se domnívá, že v případě nabytí pozemků od veřejnoprávní korporace by bylo nelogické, pokud by sice získal vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Z uvedeného nálezu podle žalobce vyplývá, že je porušením vlastnického práva, pokud rozhodující orgány presumují souhlas vlastníka pozemku v případě, že jej nabyl od veřejnoprávní korporace.
18. Žalobce též nesouhlasí se závěrem žalovaného, že došlo k naplnění podmínky existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, přičemž žalovaný se v tomto bodě neřídil pokyny soudu uvedenými v rozsudku ze dne 16. 8. 2017. Dle žalobce existuje srovnatelná alternativa, přičemž nutnou komunikační potřebu mohou splňovat maximálně komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X a na částech pozemků parc. č. X a parc. č. X. Dle rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, je nutné otázku nenahraditelnosti komunikační potřeby řešit již při rozhodnutí, zda jde o účelovou komunikaci. To znamená, že žalovaný i obecní úřad pochybili konstatováním splnění nutné komunikační potřeby, aniž by se více zabývali tím, zda tomu tak ve skutečnosti je a zda existuje jiná alternativa. Obecní úřad pouze uvedl, že neexistuje v dané lokalitě k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat, a žalovaný toto tvrzení bez dalšího převzal.
19. Žalovaný ani obecní úřad se nevypořádali s námitkou žalobce, že se veřejně přístupná účelová komunikace deklarovaná napadeným rozhodnutím připojuje přes jeho pozemek na dvě různé přílehlající komunikace. Nevysvětlili, zda je taková podoba (propojující) komunikace (a případně z jakých důvodů) skutečně nezbytná. Dle žalobce nelze bez pochybností a dalšího vysvětlení dovodit, že žalobcem akceptovaná komunikace vedoucí od silnice č. 174 okolo obecního úřadu přes část pozemku parc. č. X, dále přes pozemky

parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X až na část pozemku parc. č. X skutečně postačuje či nikoli (a proč) k zajištění nutného komunikačního spojení budov č. p. X, č. p. X, č. p. X a č. p. X s veřejnou komunikací. Z tohoto důvodu je žalobce přesvědčen, že ve vztahu ke sporným částem pozemků parc. č. X a parc. č. X není splněna podmínka nutné komunikační potřeby. Žalobce je toho názoru, že pokud je předpokladem existence veřejně přístupné účelové komunikace nutná a nenahraditelná komunikační potřeba, musí být toto kritérium splněno ke komunikaci jako celku, resp. ke všem jejím částem, které jsou pro účely přístupu k dalším nemovitostem oddělitelné (omezení vlastníka pozemků musí naplňovat hledisko přiměřenosti). Obecní úřad ani žalovaný nezdůvodnili, proč k zajištění nutné komunikační potřeby nepostačuje spojení pouze s jednou z těchto komunikací, napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Pokud by se žalovaný námitkou žalobce důkladně zabýval, musel by dospět k závěru, že je zcela dostačující spojení pouze s jednou z výše uvedených silnic.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení k žalobě

20. Žalovaný ve svém vyjádření zdůraznil, že se v napadeném rozhodnutí zabýval nejen zákonnými znaky veřejně přístupné účelové komunikace (ty již byly soudem potvrzeny), ale rovněž odůvodnil shledání „nutné komunikační potřeby“. Ohledně konkludentního souhlasu se stavbou oplocení považuje žalovaný tvrzení žalobce nejen za rozporná, ale vzájemně se vylučující. V červnu 2018 se žádný plot se na pozemcích parc. č. X a parc. č. X nenacházel. Je tedy na žalobci, aby prokázal, zda bylo se stavbou plotu v propadné lhůtě do konce roku 2012 vůbec započato. S touto námitkou se dle žalovaného navíc již vypořádal soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2017, což ostatně platí i o námitce „souhlasu s veřejným užíváním“.
21. Žalobní námitky týkající se „nutné komunikační potřeby“ jsou dle žalovaného vnitřně rozporné – žalobce souhlasí s komunikací na pozemku, ale současně s ní nesouhlasí. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí byla výslovně uvedena šíře a hranice veřejně přístupné účelové komunikace. S ohledem na judikaturu NSS je nesporné, že nejprve se musí rozhodnutím deklarovat existence veřejně přístupné účelové komunikace na celém pozemku. Již mimo správní řízení se pak na podnět vlastníka nebo jiné osoby vytyčí konkrétně v terénu na části pozemku. Ke dni 14. 1. 2019 nechala Obec X komunikaci zaměřit, přičemž zaměření se vyhýbá možnému budoucímu umístění oplocení, vede tedy mimo sporné části pozemků parc. č. X a parc. č. X.
22. Žalobce navíc dle žalovaného neunesl břemeno tvrzení a ani důkazní břemeno ohledně alternativy přístupu mimo jiné ke stavbě č. p. X a k pozemku parc. č. X. Propojení nyní deklarované veřejně přístupné komunikace na komunikaci, která vede na obec X, by navíc bylo ještě větším zásahem do práv žalobce. Žalovaný proto s ohledem na výše uvedené navrhl zamítnutí žaloby a požádal o přiznání náhrady nákladů řízení za učiněné písemné úkony.
23. Osoby zúčastněné na řízení č. 1. a č. 2 ve svém vyjádření zdůraznily nemožnost dostat se na své pozemky v případě, blokuje-li tento průjezd žalobce svými zaparkovanými automobily, čímž vzniká velmi nebezpečná situace v případě nutnosti průjezdu složek IZS.
24. Osoba zúčastněná na řízení č. 3 se k žalobě nevyjádřila.

IV. Posouzení žaloby soudem

25. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobce doručeno dne 20. 9. 2018, žaloba byla odeslána dne 19. 11. 2018), osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem implicitně souhlasili.
26. Žaloba je důvodná.
27. Mezi účastníky je sporné, zda byly splněny podmínky § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 268/2015 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, která má procházet mimo jiné přes pozemky ve vlastnictví žalobce parc. č. X a parc. č. X.
28. Podle citovaného ustanovení je účelovou komunikací *„pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků“*.
29. Pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace (resp. možnost její deklarace v řízení dle § 142 správního řádu) je třeba kumulativně splnit čtyři podmínky: (1) jde o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která (2) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž (3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň (4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS). Žalobce zpochybňuje naplnění třetí a čtvrté podmínky.
30. Soud se nyní posuzovanou věcí zabývá již podruhé. Nyní předložená žaloba se z převažující části shoduje s žalobou, kterou soud posoudil v rozsudku ze dne 16. 8. 2017. V případě námitek, které soud vyhodnotil již v předcházejícím rozsudku jako nedůvodné a ve vztahu k nimž nedošlo ke změně skutkového stavu, soud neshledal důvod se od svých předcházejících závěrů odchýlit (to platí především pro posouzení otázky relevance ohlášení stavby oplocení a zpochybnění souhlasu s užíváním pozemků).

Stavba oplocení na části pozemků

31. Část žaloby týkající se vztahu stavby oplocení na části předmětných pozemků a otázky existence předmětné veřejně přístupné účelové komunikace se téměř doslovně shoduje s již dříve uplatněnou žalobní argumentací. Rovněž argumentace žalovaného k této otázce se nezměnila, neboť námitky, které proti ní směřovaly v předcházejícím řízení, soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2017 neshledal důvodnými. Na svém přechozím právním názoru proto soud setrvává.
32. Ve vztahu k námitkám, že (1) stavební úřad udělil žalobci mlčky souhlas se stavbou plotu, který bude oddělovat část jeho pozemků parc. č. X a parc. č. X od ostatních pozemků, (2) majitelé sousedních pozemků se stavbou souhlasili a (3) žalobce v důvěře ve správnost tohoto rozhodnutí předpokládal, že stavební úřad nezjistil možný zásah do práv třetích osob, je třeba předně v obecné rovině přisvědčit žalovanému v tom, že stavebnímu úřadu nepřísluší deklarace charakteru určité pozemní komunikace, neboť taková pravomoc svědčí pouze silničnímu správnímu úřadu. Na druhou stranu nicméně nelze vyloučit, že umístění

či povolení určité stavby, která fakticky zamezuje užívání určité komunikace, (či jiný úkon stavebního úřadu opravňující ji realizovat) nepochybně může mít v řízení o určení charakteru komunikace význam, a to i s ohledem na žalobcem zmiňované principy dobré víry stavebníka, ochrany jeho legitimního očekávání či presumpci správnosti správních aktů.

33. Již v předchozím rozsudku soud zdůraznil, že v posuzované věci není nezbytné řešit spor, který vyvstal mezi žalobcem a osobami zúčastněnými na řízení, pokud jde o nejasnost, k jaké žalobcově stavbě se jimi udělený souhlas vztahuje. Pro danou věc je naopak významná ta skutečnost, že dle § 103 odst. 1 písm. d) bodu 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“) stavba plotu nevyžadovala ani ohlášení ani stavební povolení (stavba přístřešku pro koně do 25 m² – jakožto stavba pro chovatelství o jednom nadzemním podlaží – naopak ohlášení vyžadovala). Za těchto okolností tedy lze podle názoru soudu z dalšího postupu stavebního úřadu vztahovat účinky i k ohlašovanému oplocení jen ve velmi omezené míře.
34. I pokud by stavba plotu v daném případě skutečně podléhala ohlášení ve smyslu stavebního zákona a stavební úřad tuto stavbu posuzoval, nelze přehlédnout, že v rámci úvahy o případném zákazu provedení ohlášené stavby stavební úřad charakter daného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace nezkoumá (srov. zejm. § 107 odst. 1 stavebního zákona). Mnohem významnější by naopak v tomto ohledu mohlo být rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby (jež se předpokládá právě i u staveb oplocení, viz § 79 odst. 3 stavebního zákona), jehož součástí (pokud souvisí s pozemními komunikacemi) může být i vyžádání si stanoviska dotčených orgánů [srov. např. § 16 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích]. Žalobce však existenci žádného obdobného rozhodnutí netvrdí ani nedokládá, přičemž žádné takové rozhodnutí není ani součástí správního spisu. S ohledem na výše uvedené proto soud shodně jako v předcházejícím rozsudku uzavírá, že žalobce nemohl v dané věci dovozovat z toho, že v návaznosti na jeho ohlášení nevydal stavební úřad rozhodnutí o zákazu provedení ohlášené stavby oplocení, důvodné očekávání, že se ve sporné části jeho pozemků nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Tato žalobní námitka proto není důvodná.
35. V této souvislosti soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgány dostatečně nezduvodnily, proč nerespektovaly postup stavebního úřadu. Předně je třeba zohlednit, že již vycházely ze znalosti právního názoru soudu na danou otázku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že posouzení komunikace jako účelové je na příslušném silničním správním úřadu, přičemž v přílohách odvolání se vyjádření příslušného silničního správního úřadu ke stavbě oplocení nenachází. Otisk kulatého razítka obce X s podpisem na samostatném listu, kde je mimo jiné podací razítko stavebního úřadu, stanovisko (vyjádření) příslušného silničního správního úřadu podle něj nenahrazuje. Žalovaný dále dodal, že mu nepřísluší hodnotit postup stavebního úřadu, avšak lze podle něj souhlasit se žalobcem, že v případě, nebyl-li mu jako stavebníkovi doručen do 40 dnů od ohlášení stavby oplocení její zákaz (provedení), platí, že stavební úřad mu souhlas udělil. Dle názoru žalovaného by pak pouze tento „souhlas mlčky“ neměl obstat v případě, kdy stavebník neprokáže, že jeho stavební záměr je v souladu s požadavky uvedenými v § 90 stavebního zákona. To znamená, že stavební úřad měl vydat územní souhlas se záměrem (§ 96 odst. 4 stavebního zákona). Úvaha, kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil, je dle soudu zřetelná a přezkoumatelná. Ostatně, obdobné odůvodnění vyjádřené žalovaným

v předcházejícím rozhodnutí ze dne 9. 11. 2015 soud shledal z hlediska přezkoumatelnosti dostatečným již v rozsudku ze dne 16. 8. 2017.

(Ne)souhlas žalobce a předchozích vlastníků s užíváním pozemků

36. Také část žaloby, v níž žalobce rozporuje svůj konkludentní souhlas (strpění) s užíváním pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace a poukazuje na veřejnoprávní charakter jednoho z předchozích vlastníků, je zcela totožná se žalobou předchozí. Tomuto okruhu námitek soud nepřisvědčil již v rozsudku ze dne 16. 8. 2017. S ohledem na závěry tohoto rozsudku správní orgány setrvaly na svém původním hodnocení a nedoplňovaly k této otázce dokazování (ani k tomu nebyly s ohledem na právní názor soudu povinny), skutkový stav tak zůstal nezměněn. Žalobce nevznnesl žádnou argumentaci, pro kterou by se měl soud od svého dříve vyjádřeného názoru odchýlit.
37. Soud předně zdůrazňuje, že pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS).
38. Ze správního spisu vyplývá, že sporný pozemek parc. č. 17/1 žalobce nabyt na základě kupní smlouvy ze dne 18. 9. 2009 od osoby zúčastněné na řízení č. 3 a L. D.. Pozemek parc. č. X žalobce nabyt na základě kupní smlouvy ze dne 30. 6. 2010 od Lesů České republiky, s. p. Žalobce nijak nekonkretizoval, od jakého okamžiku přesně a jakou formou dával najevo, že nesouhlasí s užíváním předmětných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace. Z hlediska žalobních tvrzení i podkladů, jež jsou součástí správního spisu, lze jako vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu žalobce chápat nejdříve shora již zmíněné ohlášení stavby oplocení, které je opatřeno datem 31. 11. 2011 a stavebnímu úřadu bylo doručeno dne 8. 12. 2011.
39. Ve vztahu k pozemku parc. č. X je třeba vyjít ze skutečnosti, že účinky smlouvy týkající se tohoto pozemku dle doložky příslušného katastrálního úřadu na dané smlouvě (právní účinky vkladu) nastaly již dne 2. 10. 2009. Není tedy zřejmé, že by žalobce po dobu delší než dva roky (minimálně do prosince 2011) netrpěl užívání svého pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Krom toho lze dodat, že součástí obsahu této smlouvy vztahující se k pozemku parc. č. X bylo mimo jiné ustanovení, podle něhož „*prodávající upozorňují kupujícího, že převáděnou parc. č. X používají vlastníci parc. č. X a st. X v k. ú. X [...] jako příjezd*“. Byť toto smluvní ustanovení samo o sobě nemůže být podkladem k tomu, aby daná komunikace naplňovala znaky komunikace obecně veřejně přístupné, je více než zjevné, že žalobce si byl již v době uzavírání smlouvy vědom toho, že na daném pozemku vede komunikace, kterou užívají i další osoby. Ve vztahu ke spornému pozemku parc. č. X tedy lze konstatovat, že žalobce nikterak nedoložil (a ze správního spisu neplyne), že by v přiměřené době od nabytí vlastnického práva dal najevo svůj nesouhlas s užíváním pozemku jako komunikace veřejností.
40. Obdobně ve vztahu k pozemku parc. č. X soud již v předcházejícím rozsudku poukázal na to, že ač předmětná smlouva byla uzavřena již dne 30. 6. 2010 a účinky vkladu do katastru nemovitostí nastaly již v srpnu téhož roku (uvedené soud ověřil na www.cuzk.cz dle sp. zn. vyznačené na smlouvě založené ve správním spisu), není zřejmé, že by žalobce před shora již zmíněným ohlášením stavby oplocení (na konci roku 2011) dal najevo svůj

nesouhlas s veřejným užíváním komunikace nacházející se na tomto pozemku. V dané věci navíc není zřejmé, že by žalobce danou nemovitost užíval (navštěvoval) pouze občasně (naopak dle adresy žalobce uvedené na žalobě v uvedeném místě žalobce skutečně žije), a stejně tak v dané věci nevyplývá, že by další osoby daný pozemek jako komunikaci používaly pouze občas či dokonce výjimečně. S přihlédnutím k těmto okolnostem dané věci měl podle názoru soudu žalobce dostatečný prostor k tomu, aby dal jednoznačně najevo, že nesouhlasí s užíváním dané komunikace, což lze vyjma oplocení učinit poměrně jednoduše např. snadno proveditelnou formou umístění tabule zakazující vstup či svědecky doložitelného vykazování osob komunikaci užívajících (srov. komentář k § 7 in Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015).

41. Odkazuje-li žalobce v této souvislosti na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je třeba připustit, že se zde skutečně mimo jiné uvádí, že „*v poslední době se vyskytly případy, že předmětná komunikace [...] je blokována*“. Toto zjištění vychází z vyjádření starosty obce X ze dne 29. 9. 2013, podle kterého se „během letošního roku“ vyostřily sousedské vztahy, což několikrát vedlo k zablokování komunikace a nemožnosti průjezdu popelářského vozu, a vyjádření osob zúčastněných na řízení č. 1 a 2 ze dne 23. 5. 2014 o tom, že žalobce již několikrát cestu „zatarasil“. Z citované části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí však nelze dovodit, že by obecní úřad uznal existenci kvalifikovaného nesouhlasu žalobce s užíváním ve smyslu rozsudku č. j. 1 As 76/2009-60 zmíněného výše.
42. Při rozhodování o určení existence účelové komunikace správní orgány vychází z pokojného stavu, který je v místě dán. Znemožnit deklaraci účelové komunikace není možné např. tím, že vlastníci pozemků cestu přehradí v souvislosti s podáním návrhu na vydání deklaratorního rozhodnutí. Existující veřejně přístupná účelová komunikace nemůže zaniknout jednostranným svévolným aktem některého z vlastníků dotčených pozemků či jejich nástupců (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018 – 59, bod 24). Také odborná literatura upozorňuje, že „[u] fyzického zániku účelové komunikace je pouze třeba mít na paměti, že musí jít o přirozený proces, kterému se nikdo z uživatelů právní cestou nebrání a jehož výsledkem je pokojný stav. K právnímu zániku účelové komunikace nemůže dojít v případě, kdy ji fyzicky zničí (např. rozorá, osází keři) bez povolení jejího vlastníka, nebo kdy k jejímu vymizení v terénu dojde proto, že vlastník svévolně bránil veřejnosti v jejím obecném užívání (např. zřízením oplocení) a silniční správní úřad nebyl schopen příslušné řízení dokončit v rozumné době“ (komentář k § 18 in Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, obdobně komentář k § 7 tamtéž).
43. Mezi účastníky v dané věci přitom není sporné, že daný pozemek byl před nabytím žalobcem užíván jako komunikace i dalšími osobami. Pokud žalobce v této souvislosti poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, resp. Ústavního soudu, týkající se nemožnosti vycházet ze souhlasu předchozího vlastníka, krajský soud již v předcházejícím rozsudku vysvětlil, že tento odkaz není pro nyní projednávanou věc příležitý. Závěry, které v nálezu citovaném žalobcem zaujal Ústavní soud, se totiž týkají specifické situace opětovného nabytí vlastnického práva v důsledku restituce, a to ve vztahu k pozemkům, na nichž měla vzniknout veřejná komunikace v době jejich „okupace“ (srov. také rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS), zatímco v projednávané věci žalobce nabyl předmětné pozemky na základě smluvního ujednání.

Bylo tedy jeho rozhodnutím nabýt pozemky zatížené veřejnoprávním režimem veřejně přístupné účelové komunikace. Stejně tak nelze přehlédnout, že v posuzované věci se osoby, jimž byl pozemek parc. č. X v době nesvobody odňat (tj. osoba zúčastněná na řízení č. 3 a L. D.), existence veřejně přístupné účelové komunikace naopak dovolávají, což vyjádřily v průběhu správního řízení.

44. S ohledem na výše uvedené soud setrval na závěru, že ani okruh žalobních námitek týkajících se souhlasu vlastníka s užíváním komunikace není důvodný.
45. Nadto, z žaloby (i odvolání ze dne 19. 2. 2018) plyne, že žalobce je ochoten akceptovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace procházející i jeho pozemky parc. č. X a parc. X, pokud nebude zasahovat jím namítané části těchto pozemků, které hodlá oplotit. Z prvostupňového rozhodnutí plyne, že takto (tedy v intencích souhlasu žalobce) obecní úřad zamýšlel veřejně přístupnou účelovou komunikaci vymezit, byť tak učinil pouze v odůvodnění a nepromítl tuto skutečnost do výroku (k této otázce podrobněji viz níže body 49 a násl.)

Nutná komunikační potřeba

46. Odlišná je však situace v případě posledního žalobního bodu týkajícího se posouzení existence „nutné komunikační potřeby“ a s ní související (ne)existencí alternativy přístupové cesty pro obsluhu příslušných pozemků a staveb. Nedostatečné posouzení těchto otázek bylo důvodem, pro který soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2017 předcházející rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.
47. Předcházející rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2015 shledal soud nepřezkoumatelným, neboť navzdory tomu, že žalobce v průběhu správního řízení opakovaně a podrobně sděloval své výhrady k tomu, aby veřejně přístupná komunikace byla deklarována i ve vztahu ke sporným částem pozemků parc. č. X a parc. č. X, rozhodnutí žalovaného, pokud jde o naplnění znaku nutné komunikační potřeby, nebylo podepřeno jakoukoliv bližší úvahou podporující či vyvracející námitky žalobce. K tomu pak soud dodal, že „[v] rámci okolností projednávané věci se jedná o pochybení o to závažnější, že prostým nahlédnutím do mapových podkladů, jež jsou součástí správního spisu, je zřejmé, že veřejně přístupná účelová komunikace deklarovaná v této věci se připojuje přes pozemek žalobce na dvě různé přiléhající komunikace, přičemž správní orgán I. stupně ani žalovaný nikterak nevysvětlují, zda je taková podoba (propojující) komunikace (a případně z jakých důvodů) skutečně nezbytná. [...] pokud je předpokladem existence veřejně přístupné účelové komunikace nutná a nenahraditelná komunikační potřeba, musí být toto kritérium splněno ke komunikaci jako celku, resp. ke všem jejím částem, které jsou pro účely přístupu k dalším nemovitostem oddělitelné (omezení vlastníka pozemků musí naplňovat hledisko přiměřenosti). V projednávaném případě je zjevné, že deklarovaná účelová komunikace ústí na dvě různé komunikace. Žalovaný ani správní orgán I. stupně však nezdůvodnil, proč k zajištění nutné komunikační potřeby nepostačuje spojení pouze s jednou z těchto komunikací. Přitom v případě, kdy by žalovaný shledal spojení s jednou z těchto silnic jako dostatečné, ve vztahu ke spojenci s druhou silnicí by již požadavek nutné komunikační potřeby nemusel být naplněn.“
48. Soud nepřisvědčil žalobci, že se správní orgány v dalším řízení citovaným právním názorem soudu neřídily.
49. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je nepochybné, že se obecní úřad zabýval otázkou, zda je nezbytné, aby se veřejně přístupná účelová komunikace připojovala přes

pozemek žalobce na dvě různé přiléhající komunikace. Obecní úřad výslovně uvedl, že není nezbytně nutné, aby komunikace spojovala dvě přilehlé komunikace a připojovala se jak na silnici č. X, tak na komunikaci směřující na obec X, a proto nevyhověl původnímu návrhu v plné míře (str. 4 prvostupňového rozhodnutí, viz též bod 7 tohoto rozsudku). Zároveň v odůvodnění popsal, jak komunikace předmětnými pozemky prochází. Žalobcem namítané propojení přes pozemek parc. č. X na pozemní komunikaci, která vede směrem na obec X, není v rámci tohoto popisu obsaženo, naopak je zde uvedeno, že konec veřejně přístupné účelové komunikace bude sice zasahovat pozemek č. X, ale komunikace bude ukončena souběžně s vjezdem na pozemek parc. č. X (oplocená část). Změna oproti předcházejícímu rozhodnutí obecního úřadu ze dne 5. 5. 2014 (tj. připojení pouze na silnici č. X) je patrná také z přílohy, kterou tvoří ortofotomapa s přibližným zákresem veřejně přístupné účelové komunikace.

50. Námitky, v nichž žalobce vychází z toho, že deklarovaná veřejně přístupná účelová komunikace ústí na dvě různé jiné pozemní komunikace a že taková (propojující) podoba komunikace nepřiměřeně zasahuje do jeho práv a nesplňuje podmínku nezbytně nutné komunikační potřeby, se z výše popsaných důvodů míjejí s obsahem odůvodnění prvostupňového rozhodnutí potvrzeného napadeným rozhodnutím žalovaného (k otázce dostatečné určitosti výroku viz níže bod 55 a násl.).
51. Z popisu průběhu pozemků v odůvodnění i přiložené mapy je rovněž zřejmé, že oproti předcházejícímu rozhodnutí obecní úřad také zúžil veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemku parc. č. X. Podle popisu je její šíře pouze 3,5 metru. V odůvodnění k tomu obecní úřad vysvětlil, že tuto šířku stanovil s ohledem na doporučení příslušných institucí vzhledem k potřebě vyvážení komunálního odpadu a přístupu pro vozidla IZS.
52. Z úpravy průběhu veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X i z jejího zúžení na pozemku parc. č. X je patrná snaha obecního úřadu vyhovět námitkám, které žalobce vznesl. V průběhu správního řízení (viz např. protokol o místním šetření ze dne 24. 3. 2014 či odvolání ze dne 19. 2. 2018) a ostatně i v žalobě žalobce připustil, že by akceptoval veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která by sice zasahovala jeho pozemky parc. č. X a parc. č. X, avšak nikoliv v částech, které žalobce hodlá oplotit (či již oplotil; zda již k oplocení došlo, není ze spisu ani z vyjádření žalobce zcela zřejmé, avšak tato skutečnost není podstatná). Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i přiložené mapy je zřejmé, že veřejně přístupná účelová komunikace nemá zasahovat části pozemků parc. č. X a parc. č. X, které mají být podle tvrzení žalobce oploceny.
53. Výše popsanou změnu však obecní úřad nepromítl do výroku prvostupňového rozhodnutí a žalovaný tuto vadu nenapravil. Výrok prvostupňového rozhodnutí zní následovně: „[P]ozemky parc. č. X, X, X, X, X, X a X v k. ú. X prochází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 1 [zákona o pozemních komunikacích], neboť předmětná komunikace splňuje zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu platné právní úpravy a ustálené judikatury. Na vlastníka předmětné veřejné účelové komunikace se plně vztahují povinnosti a omezení vyplývající z práva obecného užívání pozemních komunikací dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Tento právní stav trvá minimálně od roku 1976.“ Z hlediska vymezení veřejně přístupné účelové komunikace zněl shodně i výrok předcházejícího rozhodnutí obecního úřadu ze dne 5. 5. 2014.

54. Výrok deklarující veřejně přístupnou účelovou komunikaci tedy neobsahuje přesnější vymezení jejího průběhu a šíře, přičemž z odůvodnění je patrné, že přinejmenším na některých pozemcích zasahuje veřejně přístupná účelová komunikace pouze jejich část. Tento nedostatek není napraven ani přiloženou ortofotomapou. Odkaz na ni není obsažen v samotném výroku. I pokud by soud akceptoval, že odkaz na přílohu je uveden v záhlaví první strany ještě před slovy „ROZHODNUTÍ“, nelze vyznačení veřejně přístupné účelové komunikace v této mapě považovat za dostatečně určité. Je totiž provedeno pouze „od oka“ (vyznačená červená čára např. zasahuje i stavební parcely č. 81 a 82, které jsou zastavěny a nacházení se na nich budova obecního úřadu č. p. X) a neobsahuje ani vymezení šíře (viz č. listu 125 správního spisu). Popis průběhu veřejně přístupné účelové komunikace a její šíře pouze v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za dostatečný považovat nelze.
55. Z judikatury správních soudů plyne, že silniční správní úřad musí vyslovit jasný závěr o tom, zda a jaká pozemní komunikace (v jaké trase, jak široká atd.) k určitým nemovitostem vede.
56. Již v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 22 Ca 333/2008-46, Krajský soud v Ostravě zdůraznil, že výrok správního rozhodnutí vydaného v řízení o určení právního vztahu (§ 142 odst. 1 správního řádu), jehož předmětem je existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, musí být určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde zcela přesně je daná účelová komunikace na dotčených pozemcích situována a v jaké délce a šířce přes tyto pozemky vede, a to například pochybnosti nevzbuzujícím nákresem, zpravidla geometrickým plánem. Jen takové určité rozhodnutí je způsobilé napevno postavit existenci účelové komunikace a zabránit případným sporům do budoucna ohledně rozsahu práv a povinností s jejím užíváním spojených, což je také smyslem rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu.
57. Deklaratorní povaha rozhodnutí nezmenšuje význam výroku, který je rozhodný mimo jiné pro posouzení překážky věci rozhodnuté (viz dále bod 58) nebo pro případné další správní řízení (např. o umístění stavby, viz dále bod 59). Určitost výroku je tedy podstatná pro nastolení právní jistoty všech dotčených osob.
58. V rozsudku ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014-68 (body 30 a násl.), Nejvyšší správní soud upozornil, že pravomocné rozhodnutí deklarující existenci veřejně přístupné účelové komunikace na určitém pozemku zakládá překážku věci rozhodnuté pouze v tom případě, že přesně vymezuje, kudy účelová komunikace na daném pozemku vede, a ztotožnil se s výše citovaným právním názorem vyjádřeným v rozsudku č. j. 22 Ca 333/2008-46. Nejvyšší správní soud dodal, že rozhodnutí, které přesně nevymezí průběh účelové komunikace, jejíž existenci deklaruje, neslouží právní jistotě vlastníků dotčených pozemků ani uživatelů účelové komunikace, neboť nebrání budoucím sporům ohledně rozsahu práv a povinností spojených s užíváním této komunikace. V dané věci zněl výrok silničního správního úřadu tak, že „[n]a pozemcích parc. č. X, X, X v katastrálním území X existuje pozemní komunikace podle § 2 zákona o pozemních komunikacích, která je účelovou komunikací dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.“ Takový výrok podle Nejvyššího správního soudu zdaleka nárokuje na přesnost rozhodnutí o existenci účelové komunikace nevyhovuje a nestaví najisto průběh konkrétní komunikace v terénu tak, aby se zabránilo budoucím sporům o práva a povinnosti vlastníků pozemků a uživatelů komunikace, byť pravděpodobně bylo všem účastníkům zřejmé, ke které konkrétní cestě

se rozhodnutí vztahuje. Za dostatečné nebylo podle Nejvyššího správního soudu možné považovat ani upřesnění v odůvodnění rozhodnutí, podle kterého komunikace končí opěrnou zdí před domem č. p. X, neboť dále vede přes pozemky parc. č. X a X. Rozhodnutí musí být natolik určité, aby profil a průběh cesty byl jasně deklarován i pro potřeby budoucích vlastníků dotčených nemovitostí a uživatelů účelové komunikace a seznatelný z rozhodnutí samotného.

59. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 17. 9. 2015, č. j. 1 As 195/2015 – 30, bod 16: *„Pravomocné rozhodnutí deklarující existenci veřejně přístupné účelové komunikace na určitém pozemku je ovšem závazné pouze v tom případě, že jeho výrok přesně vymezuje, kudy účelová komunikace na daném pozemku vede.“* Výrok, podle kterého *„na části pozemku parc. č. X v k. ú. X, v úseku od napojení na místní komunikaci (sic) na parc. č. X v k. ú. X po hranici pozemku parc. č. X v k. ú. X, existuje veřejně přístupná účelová komunikace“* nárokům na přesnost podle Nejvyššího správního soudu nevyhovoval, neboť takový výrok nestaví najisto průběh konkrétní komunikace v terénu tak, aby se zabránilo budoucím sporům o jejím přesném umístění. V důsledku neurčitosti výroku tak nebylo možné při posuzování souladu umísťované stavby s veřejně přístupnou účelovou komunikací z rozhodnutí deklarujícího veřejně přístupnou účelovou komunikaci vycházet (bod 20 citovaného rozsudku).
60. Také v rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že výrok správního rozhodnutí musí být určitý, srozumitelný a konkrétní. Je povinností správního orgánu vymezit, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, tj. uvést údaje, v jaké délce a šířce a na jakých konkrétních částech dotčených pozemků vede. Pokud výrok uvedené požadavky nesplňuje, je dané rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost jeho výroku (bod 97 uvedeného rozsudku). Nejvyšší správní soud dodal, že pokud dostatečně určité vymezení nebylo dobře možné slovy, lze uvažovat o zpracování geometrického plánu, jenž by se stal součástí rozhodnutí.
61. Závěry citované judikatury následně převzal také např. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 30. 10. 2019, č. j. 30 A 134/2018-65, bod 18. S popsánými judikatorními závěry se ztotožňuje také komentářová literatura (viz komentář k § 2 in Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, aktualizace k 1. 4. 2017 dostupná v systému ASPI). Uvedený komentář dále dodává, že neexistuje univerzální odpověď na otázku, jak má znít výrok rozhodnutí a zda má být součástí rozhodnutí i geometrický plán s vyznačením trasy deklarované pozemní komunikace. Podle autorů je třeba *„vyjít zejména z toho, že výrok musí být jasný, určitý a srozumitelný. Záleží proto na tom, zda s ohledem na konkrétní okolnosti je geometrický plán pro určitost výroku rozhodnutí nezbytný, či nikoli. Pokud totiž posuzovaná cesta vede lánem pole, lesem nebo obecně napříč velkým pozemkem, případně je její trasa z jiných důvodů těžko popsitelná, je geometrický plán žádoucí [...]. Stejnou službu může v jednodušších případech splnit i kopie katastrální mapy s vyznačením trasy a šíře komunikace či podobný pochybnosti nevzbuzující náskres, pokud jej správní orgán učiní součástí rozhodnutí. Za všech okolností však platí, že z vydaného rozhodnutí musí být zřejmé, kudy komunikace vede a jak je široká [...]. Pokud je možné tyto vlastnosti komunikace v terénu popsat do výroku slovy (např. když komunikace vede podél hranice určitého pozemku a má neměnnou šíři), pak slovní popis postačí [...]. Pokud to možné není, je třeba geometrický plán či situační náskres učinit součástí rozhodnutí.“*
62. S ohledem na výše uvedené nezbyvá soudu než konstatovat, že výrok prvostupňového rozhodnutí nárokům na určitost, konkrétnost a srozumitelnost nedostojí, a to zejm.

s ohledem na skutečnost, že veřejně přístupná účelová komunikace nemá (podle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, s nímž se soud ztotožnil) zahrnovat pozemky parc. č. X a parc. č. X v celé jejich šíři, ale pouze jejich část, přičemž na obou pozemcích se nachází fakticky v terénu zpevněná komunikace i v těch částech, které již veřejně přístupnou účelovou komunikaci netvoří z důvodu nenaplnění požadavku na nezbytnou komunikační potřebu. Za těchto okolností je třeba výrok prvostupňového rozhodnutí vyhodnotit jako nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost (srov. výše bod 60). Žalovaný pochybil tím, že tuto vadu prvostupňového rozhodnutí nerozpoznal a nenapravil.

63. Doplnění výroku odkazem na ortofotomapu by bylo možné akceptovat pouze tehdy, byli by odkaz na ni součástí výroku a bylo-li by vyznačení průběhu veřejně přístupné účelové komunikace dostatečně určité co do průběhu a šířky, přičemž jako nedílná součást rozhodnutí by byla také všem účastníkům doručována. Těmto požadavkům prvostupňové rozhodnutí nedostalo. Byť se obecní úřad pokusil o nastolení spravedlivé rovnováhy mezi účastníky řízení tím, že v souladu s požadavky žalobce určil veřejně přístupnou účelovou komunikaci tak, aby nezasahovala žalobcem namítané části jeho pozemků, učinil tak pouze v odůvodnění, tedy právně nedostatečným způsobem. Takové rozhodnutí nenastolilo právní jistotu ohledně otázky, kudy a v jaké šíři veřejně přístupná účelová komunikace probíhá. Řešení této otázky tak zůstalo nejisté (a ohrožující výkon jejich práv) jak pro žadatele, kteří se potřeby využití veřejně přístupné účelové komunikace dovolávali, tak pro žalobce, jehož vlastnické právo je existencí veřejně přístupné účelové komunikace dotčeno, a konečně i pro jejich případné právní nástupce. Jak je patrné i z nyní podané žaloby, prvostupňové rozhodnutí (nesprávně potvrzené rozhodnutím žalovaného) spory mezi účastníky řízení nevyřešilo, byť tomu bylo možné jednoduše předejít tím, že by výrok dostatečně určité stanovil, kudy sporná veřejně přístupná účelová komunikace vede, tak, aby pro kterýkoliv bod rozhodnutím zmiňovaných pozemků bylo možné na základě výroku rozhodnutí v případě pozdějšího sporu určit, zda se na něm veřejně přístupná účelová komunikace nachází, či nikoliv.
64. S žalovaným nelze souhlasit, že účelem správního řízení bylo pouze určit, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, s tím, že její konkrétní polohu a rozsah bude třeba teprve zjistit v dalším řízení (viz výše bod 14). Smyslem žádosti žadatelů o určení předmětné komunikace bylo nepochybně nejen to, aby obecní úřad určil, zda se na dotčených pozemcích nachází, ale v případě, že nezasahuje některý z pozemků celý, i to, aby určil, kudy konkrétně prochází. Pokud obecní úřad úlohu, která mu ze zákona přísluší, nesplnil bezvadně, nelze akceptovat, aby žalovaný odkázal žadatele na to, aby si podali další žádost o určení přesného průběhu dané veřejně přístupné účelové komunikace. Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 47/2012-40, na něž žalovaný v této souvislosti odkázal, se vyjadřovalo pouze k otázce, jaká vada by vedla k nicotnosti rozhodnutí („skutečnost, že k přesnějšímu vymezení toho, které části pozemků jsou účelovými komunikacemi, nedošlo, ještě nečiní přezkoumávané správní rozhodnutí neurčitým natolik, aby bylo nicotné“), nelze z něj proto dovozovat, že by takto nedokonalé vymezení bylo též zákonné.
65. Zrušení napadeného rozhodnutí pouze proto, aby žalovaný napravit vadu výroku prvostupňového rozhodnutí, nelze považovat za přepjatě formalistické, a to s ohledem na funkci výroku zmíněnou výše v bodu 57 (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2015, č. j. 3 As 148/2014-36; byť se v dané věci jednalo o místní komunikaci, lze tento závěr plně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc).

66. Shora uvedená judikatura i komentářová literatura připouští, že požadavkům na určitost výroku lze dostát různými způsoby s ohledem na konkrétní okolnosti věci, přičemž odkaz výroku na geometrický plán není vždy nezbytný, byť se jeví jako vhodný. S ohledem na skutečnost, že žalovaný založil do spisu, který předložil soudu, výkres „zaměření místní komunikace“, v němž je přesně zakreslena veřejně přístupná účelová komunikace, jež je předmětem tohoto řízení (výkres byl vyhotoven dne 14. 1. 2019, tedy po vydání napadeného rozhodnutí), nabízí se možnost učinit tento výkres neoddělitelnou součástí (přílohou) nového rozhodnutí tím, že žalovaný změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že na daný výkres ve výroku přímo odkáže.
67. K poslední dílčí námitce žalobce spočívající v tom, že správní orgány nedostatečně analyzovaly možnost alternativy k deklarované veřejně přístupné účelové komunikaci, soud uvádí, že vzhledem k textu žaloby (i odvolání ze dne 19. 2. 2018) je zjevné, že onou alternativou žalobce mínil právě užití pouze částí pozemků parc. č. X a parc. č. X tak, jak je vysvětleno výše, tedy mimo části určené k oplocení. Žalobce totiž (částečně patrně v důsledku neurčitosti výroku) vycházel z toho, že prvostupňové rozhodnutí stále počítá s podobou veřejně přístupné účelové komunikace, která se připojuje na dvě zbývající komunikace, tedy prochází pozemkem žalobce parc. č. X v podstatně větší míře, než pokud by byla veřejně přístupná účelová komunikace připojena pouze na silnici č. X skrze pozemek parc. č. X. Jak již soud výše vysvětlil, záměrem správních orgánů nepochybně bylo této námitce vyhovět a stanovit veřejně přístupnou účelovou komunikaci tak, aby žalobcem namítané části jeho pozemků nezasahovala. Odůvodnění k této námitce tedy nelze považovat za nepřezkoumatelné, neboť ji obecní úřad zohlednil a hodlal jí vyhovět. Skutečnost, že toto řešení nebylo promítnuto do výroku, již soud vytkl správním orgánům výše.
68. Žalobce v žalobě (a ostatně ani v odvolání ze dne 19. 2. 2018) neuvedl jinou než právě popsanou alternativu, kterou měly správní orgány zohlednit, ale neučinily tak. V souladu s dispoziční zásadou není na soudu, aby domýšlel, zda taková jiná alternativa existovala. V této souvislosti soud doplňuje, že pro závěr o nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby musí alternativní cesta reálně existovat (rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, bod 17). Shodně se vyjádřil také Krajský soud v Hradci Králové, který v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 30 A 65/2019-66, uvedl, že silniční správní úřad posuzuje to, zda v terénu reálně existuje alternativní přístupová varianta, nikoliv zda by mohla existovat v budoucnu. Opačný závěr by byl v rozporu s deklaratorní povahou rozhodnutí silničního úřadu. Poukázat lze také na rozsudek ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 167/2014-46, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že namítaná alternativa v podobě tzv. historické cesty není v současné době v terénu zřetelná, tj. fakticky neexistuje, navíc by se měla nacházet rovněž na pozemku ve vlastnictví stěžovatelů, čímž by opět docházelo ke srovnatelnému omezení jejich vlastnického práva jako v daném případě. Za takového skutkového stavu nelze tzv. historickou cestu považovat za komunikační alternativu ke stávající cestě. Obdobně v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013-27, Nejvyšší správní soud uvedl, že bližší zkoumání alternativních cest a jejich vývoje za situace, kdy tyto alternativy již dlouho neexistují, nepovažuje za účelné.
69. Ve správním řízení v nyní posuzované věci existence alternativní přístupové cesty nevyšla najevo, což konstatoval i obecní úřad, a ani žalobce její existenci (nad rámec alternativy zmíněné v odstavci 67) netvrdí.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

70. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud shledal žalobu důvodnou (viz bod 62), proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodnutí obecního úřadu soud nerušil, neboť k jeho nápravě dostačuje změna výroku provedená žalovaným. V dalším řízení bude žalovaný právním názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
71. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení ve výši 8 228 Kč. Náklady na zastoupení tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], dvě paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a DPH ve výši 1 428 Kč, kterou je zástupce jako plátce povinen odvést (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce žalobce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud v tomto soudním řízení neuložil žádné povinnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

Praha 11. února 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

