



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry, ve věci

žalobkyně: **D. B.**
bytem H.
zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Hrstkou
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822**
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti: 1. **K. L.**
bytem H.

2. **M. L.**
bytem H.
oba zastoupeni advokátem JUDr. Petrem Plavcem, Ph.D.,
sídlem Na Zábradlí 1, 110 01 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2020, č. j. KrÚ 16612/ODSH/2020-Sv

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím žalovaného, které je uvedeno v záhlaví tohoto rozsudku bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Hlinsko, stavební úřad - úsek silničního hospodářství, ze dne 18. 12. 2019, č.j. Hl 85502/2019/SÚ, kterým bylo rozhodnuto podle § 29 odst. 3 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), že žalobkyně je povinna odstranit neprodleně do 1 dne po obdržení tohoto rozhodnutí pevnou překážku – plot, kterou umístila bez povolení silničního správního úřadu v noci ze 7. 11. 2019 na 8. 11. 2019 na komunikaci vedoucí po pozemku par. č. st. X v k. ú. J. na hranici s pozemkem par. č. X v k. ú. J. (dále též i bez uvedení k.ú. J.).
2. Žalobkyně podala proti žalovanému rozhodnutí žalobu podle § 65 a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), v níž uvedla následující žalobní body.
3. Žalobkyně tvrdí, že na předmětný pozemek par. č. st. X v obci J., k. ú. J., který má ve spoluvlastnictví (žalobkyně vlastní podíl $\frac{3}{4}$) s M. P. (podíl $\frac{1}{4}$), umístila plot průchozí chodcům, neboť má za to, že předmětná cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně považuje za nesprávné, nezákonné a nepřezkoumatelné. Pokud jde o procesní vady, žalobkyně tvrdí, že účastníkem řízení měl být rovněž M. P., což tvrdila již v podaném odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Dále sporuje postup žalovaného, který se s odkazem na zásadu koncentrace řízení odmítl zabývat námitkou žalobkyně uplatněnou v odvolání, že k nemovitosti čp. X v obci J. existuje alternativní přístup přes zahradu přímo z obecní komunikace na pozemku par. č. X v obci J. a že nemovitost čp. X v obci J. má zajištěn na to navazující přístup na základě notářského zápisu z roku 1934. Žalobkyně totiž uplatnila uvedené námitky již v řízení před správním orgánem prvního stupně, jak vyplývá z textu prvostupňového rozhodnutí. Obdobně nesprávně se dle žalobkyně žalovaný vypořádal s důkazními návrhy žalobkyně.
4. Pokud jde o aplikaci hmotného práva na daný případ, pak žalovaný dle žalobkyně pochybil, když dovodil existenci všech znaků určujících charakter cesty na pozemku par. č. st. X v obci J. jako veřejně přístupné účelové komunikace. Dle žalobkyně totiž komunikace neslouží nutně k potřebě vlastníků sousedních nemovitostí jako příjezdová komunikace, není dána nutná komunikační potřeba a stejně tak absentuje souhlas vlastníka pozemku s užíváním komunikace veřejností. Vlastníci sousedních pozemků mají příjezd přes sjezd z komunikace vedoucí na pozemku par. č. X, a to vlastníci domu čp. X bez dalšího a vlastníci domu čp. X přes zahradu na pozemku par. č. X, jak vyplývá z již zmíněného notářského zápisu z roku 1934. Nicméně dle žalobkyně má vlastníci domu čp. X tento přístup i bez ohledu na notářský zápis z roku 1934, což dokazuje zřetelnost cesty v terénu, cesta je užívána desítky let. Dle žalobkyně se jedná o plnohodnotnou alternativní cestu k cestě přes pozemek par. č. st. X v obci J. Nutná komunikační potřeba tak není dána, jedná se pouze o užívání cesty z pohodlí.

5. Dále žalobkyně namítala, že cesta vedená přes pozemek par. č. st. X v obci J. má šíři pouze 2,4 m, a to zejména v důsledku toho, že vlastníci domu čp. X tuto cestu zastavili oplocením a kůlnou. Souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty nebyl nikdy dán výslovně ani konkludentně. Dle žalobkyně cesta neslouží vlastníkům sousedních nemovitostí jako příjezdová komunikace.
6. Ze všech uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na skutkovém a právním zhodnocení věci, jak je uvedeno v žalovaném rozhodnutí a zdůraznil, že se jedná o řízení o odstranění pevné překážky, tudíž je okruh účastníků omezen na toho, kdo překážku umístil a na ty, kdo se domáhají jejího odstranění. Pokud jde o notářský zápis z roku 1934, ten není evidován katastrálním úřadem a fakticky nebyla zjištěna žádná alternativní cesta k cestě vedoucí přes pozemek par. č. st. X v obci J. Žalovaný rovněž připomněl, že v rámci skutkově souvisejícího deklaratorního řízení o určení existence účelové komunikace mezi pozemkem par. č. st. X a pozemkem par. č. 15/1 v obci J., bylo rozhodnutím Městského úřadu Hlinsko ze dne 29. 5. 2019, č.j. Hl 36041/2019/SÚ, které bylo potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 25. 9. 2019, č.j. KrÚ 69597/ODSH/2019-Sv, deklarováno, že z důvody proporcionality co nejmenšího zásahu do vlastnických práv žalobkyně, komunikace dříve užívaná jako hlavní přístupová komunikace k přilehlým nemovitostem, nebude účelovou komunikací a že se k přístupu k okolním přilehlým nemovitostem bude užívat ne tak komfortní komunikace v její severní části, tj. vedoucí po pozemku par. č. st. X, p. č. X a p. č. X v obci J. Žalobkyně přitom s takovým řešením přístupu k přilehlým pozemkům přes pozemek v jejím spoluvlastnictví neprojevila nesouhlas. Žalovaný výslovně označil počínání žalobkyně za *„úmyslnost a schválnost jedné ze stran sporu, když jedni se spokojili s horší alternativní komunikací tak, aby žalobkyně byla co nejméně omezena na vlastnických právech, a poté je jim bráněno v jediné fakticky přístupné komunikaci k jejím nemovitostem.“* Pro úplnost žalovaný uvedl, že žalobkyně dala podnět k zahájení přezkumného řízení, avšak to nebylo pro nedůvodnost podnětu zahájeno.
8. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
9. Soud na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
10. Nejprve se soud vyjádří k charakteru vedeného správního řízení. V dané věci se totiž jedná o řízení zahájené na žádost podle § 27 odst. zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 44 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), neboť se na silniční správní úřad obrátila s podáním týkajícím se nepovoleného umístění pevné překážky uživatelka předmětné pozemní komunikace, jejíž nemovitost tato pozemní komunikace dopravně obsluhuje (uživatel z nutné komunikační potřeby, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č.j. 6 Ans 2/2007-128, rozsudky NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz.) Jedním z účelů zákona o pozemních komunikacích je ochrana obecného užívání pozemních komunikací, a to včetně veřejně

přístupných účelových komunikací. Jelikož čl. 36 odst. 1 Listiny stanovuje, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva nejen u soudu, ale ve stanovených případech i u jiného orgánu, je tedy nutno ústavně konformním výkladem dovodit možnost zahájit řízení o odstranění pevné překážky i na návrh. Jak obsírně objasnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č.j. 6 Ans 2/2007-128, obecné i zvláštní užívání určitého statku, typicky právě veřejné cesty, jsou tradičními instituty veřejného práva, jež jsou v současné době vymezeny také v § 19 až 29 zákona o pozemních komunikacích. Pro obecné užívání, tedy nevýlučné užívání statku odpovídající jeho určení, je charakteristické, že oprávnění k takovému užívání vzniká předem neurčenému okruhu uživatelů, tedy nejde o soukromá práva konkrétních osob k věci cizí (věcná břemena), a vzniká přímo ze zákona, na rozdíl od užívání zvláštního, které bývá vázáno na vydání určitého individuálního správního aktu (viz Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 až 307). V tomto duchu je obecné užívání upraveno i v § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož smí každý, s výjimkou zvláštních, zákonem stanovených případů, užívat bezplatně pozemní komunikace, a to obvyklým způsobem, k účelům, ke kterým jsou určeny, a při respektování předpisů o provozu na pozemních komunikacích. Toto oprávnění svědčí každému uživateli jakékoli veřejné cesty, tedy i veřejně přístupné účelové komunikace, byť se taková komunikace, pokud je z hlediska občanského práva samostatnou věcí, nebo pozemek, k němuž v opačném případě náleží, nachází v soukromém vlastnictví. Jak vyplývá z dosavadní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, www.nssoud.cz), zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku. Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním. Novodobá judikatura v tomto ohledu navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu (srov. rozhodnutí Boh. A 10017/32). Ke 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. Jak dále zdůraznil Nejvyšší správní soud, podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 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. To, zda je pozemek účelovou komunikací, je třeba posoudit podle současného zákona o pozemních komunikacích, neboť tento zákon nemá žádné přechodné ustanovení, ze kterého by bylo možno dovodit, že právní poměry komunikací zřízených za platnosti dřívějších předpisů je třeba posoudit podle těchto předpisů. Byť tedy užívání veřejně přístupné účelové komunikace může být za určitých podmínek omezeno, je třeba v obecné

rovině trvat na tom, že se tak nemůže dít svémocně, ale jedině způsobem předvídaným v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy rozhodnutím silničního správního úřadu na návrh vlastníka účelové komunikace, pokud je to nezbytné k ochraně jeho oprávněných zájmů. Přestože tedy zákon o pozemních komunikacích definuje pevné překážky v § 29 odst. 1 pouze ve vztahu k dálnicím, silnicím a místním komunikacím, má tato úprava podle názoru Nejvyššího správního soudu širší platnost, a lze proto v mezích § 29 odst. 3 cit. zákona nařídit odstranění rovněž takových překážek, které byly neoprávněně umístěny na veřejně přístupné účelové komunikaci. Ochrana obecného užívání komunikace úzce souvisí s ochranou vlastnických a jiných soukromých práv těchto uživatelů, zároveň ovšem dle konstantní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99) není právě pro veřejnoprávní charakter institutu obecného užívání dána pravomoc soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, ochrana těmto uživatelům pozemní komunikace tedy musí být poskytnuta v rámci veřejné správy a posléze ve správním soudnictví.

11. Znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou definovány zákonem v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, když účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků a dále vyplývají z judikatury Nejvyššího správního soudu. K tomu, aby mohla být správním orgánem deklarována účelová komunikace, musí tedy splňovat dva znaky uvedené v zákoně. Musí se jednat o cestu zřetelně patrnou v terénu, určenou k užití vozidla a chodci pro účel dopravy (znak patnosti v terénu), spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (zákonný účel komunikace). Další dva znaky účelové pozemní komunikace dovodila judikatura. Těmi jsou nutný souhlas vlastníka (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, a ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS) a nezbytná komunikační potřeba (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012, a ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, je třeba v první řadě zkoumat, existuje-li zde vůbec dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána v režimu obecného užívání.
12. Nyní ke konkrétnímu skutkovému stavu dané věci. Správní orgán prvního stupně obdržel dne 14. 11. 2019 žádost A. L. o odstranění pevné překážky - plotu z komunikace vedené po pozemku par. č. st. X v obci J. s tím, že tato komunikace je jedinou příjezdovou komunikací k rodinným domům čp. X a čp. X v obci J., pročež zahájil řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 44 správního řádu. O umístění překážky právě žalobkyní není mezi žalobkyní a žalovaným sporu. Již správní orgán prvního stupně se ve svém rozhodnutí (v řízení o odstranění pevné překážky) zabýval jako předběžnou otázkou jednotlivými znaky veřejně přístupné účelové komunikace (str. 2, 3 rozhodnutí). A právě do tohoto posouzení, s nímž se žalovaný ztotožnil, tedy do závěru, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, směřují stěžejní žalobní námitky.

13. Pro posouzení věci, a to pro posouzení předběžné otázky o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, není bez významu, že a do nedávné doby byly uvedené rodinné domy přístupné ze dvou stran po dvou cestách. Jak je uvedeno v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, mezi komunikacemi vedoucími po pozemcích ve vlastnictví obce J. par. č. X a X v k. ú. J. vedla po pozemcích par. č. st. X, X, X propojovací komunikace a dle závěru správního orgánu byla užívána veřejností bez omezení desítky let. Ve věci bylo na základě žádosti obce J. vedeno řízení o určení kategorie komunikace podle zákona o pozemních komunikacích, která vede po pozemku par. č. st. X v k. ú. J. Rozhodnutím Městského úřadu Hlinsko ze dne 29. 5. 2019, č. j. Hl 36041/2019/SÚ, které bylo potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 25. 9. 2019, č. j. KrÚ 69597/ODSH/2019-Sv (právní moc dne 12. 10. 2019), bylo deklarováno, že *„Komunikace vedená po pozemku par. č. st. X v k. ú. J., která je připojena na místní komunikaci na pozemku par. č. 700/35 v k. ú. J. a dále pokračuje po pozemku par. č. X v k. ú. J., není místní komunikací a není ani veřejně přístupnou účelovou komunikací.“* Dle odůvodnění potvrzujícího druhostupňového rozhodnutí (str. 6, 7) považuje silniční správní úřad za alternativní komunikaci ke komunikaci napojující se na par. č. X a vedoucí po části pozemku par. č. st. X (v její východní části) komunikaci vedoucí po pozemku par. č. X ve vlastnictví obce J. a dále právě po pozemku par. č. st. X ve vlastnictví žalobkyně (tato severní část pozemku nebyla předmětem deklaratorního řízení, jedná se však o část, na níž byla žalobkyní umístěna pevná překážka - plot) a po pozemku par. č. X ve spoluvlastnictví žalobkyně, SJM K. a M. L. a M. a M. P. Tato alternativní cesta je vedena v katastru nemovitostí jako ostatní komunikace. Povrch je částečně zpevněn šterkem, místy jsou vyjeté koleje od zemědělské techniky. Správní orgán v rámci deklaratorního řízení vyzkoušel dne 16. 5. 2019 průjezdnost této alternativní cesty s kladným výsledkem, byť uznal nutnou opatrnost při jízdě a apeloval na provedení údržby obcí jako vlastníkem části cesty. V rozhodnutí je uvedeno, jak již na to poukázal žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, že: *„Odvolací orgán si je vědom, že alternativní komunikace vede částečně taktéž částečně po pozemku st. p. X k. ú. J. (v její severní části), ale tento zásah do vlastnictví p. D. B. a P. M. je poměrně nižší intenzity, přičemž ze strany p. D. B. a P. M., v řízení nezazněly námitky, že by s komunikací v této části svého pozemku nesouhlasily.“* Dále s ohledem na to, že odvolateli byly právě osoby zúčastněné na tomto soudním řízení, je v odůvodnění uvedeného rozhodnutí konstatováno: *„Není tedy pravdou, že by se napadeným rozhodnutím dostávali odvolatelé do ještě svízelnější situace. Přístup i příjezd k nemovitostem odvolatelů zůstane zachován po alternativní cestě.“* Pro přehlednost soud opakuje, že onou alternativní cestou byla dle deklaratorního rozhodnutí označena právě cesta vedoucí přes severní část pozemku par. č. X v obci J., na kterou žalobkyně umístila pevnou překážku v podobě plotu z toho důvodu, že ji nepovažuje za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Tedy žalobkyně fakticky závěr žalovaného uvedený v odůvodnění deklaratorního rozhodnutí neakceptovala.
14. Nyní k jednotlivým znakům veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud jde o znak zřetelnosti komunikace v terénu, ten je jednoznačně prokázán fotodokumentací ze dne 25. 11. 2019, fotografie je součástí uvedeného prvostupňového rozhodnutí.
15. Znak nutné komunikační potřeby správní orgány dovodily u vlastníků rodinných domů čp. X a čp. X, neboť je dána potřeba celoročního příjezdu automobilem a příjezdu složek integrovaného záchranného systému. K námitce žalobkyně ohledně notářského zápisu z roku 1934 se vyjádřil ve svém rozhodnutí již správní orgán prvního stupně, když

zdůraznil, že především musí alternativní cesta reálně existovat v terénu a odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ve věci sp. zn. 8 As 32/2015, 7 As 167/2014 a 4 As 163/2013. Dále uvedl, že přístup dle notářského zápisu sloužil pouze výměnkářům z domku čp. X a byl omezen pouze na osoby tehdejších vlastníků, tedy tento přístup již před desítkami let pokojně zanikl a není dopravní cestou s jasným dopravním určením, na jeho místě je dnes zahrada. Tento výklad notářského zápisu je zcela v souladu s jeho textem (podrobněji bude uvedeno níže) a nelze z něj dovozovat jakékoliv oprávnění pro osoby odlišné od osob dotčených výměnkářů. Jistě přitom nelze sporovat, že nějakou cestou se vlastníci k těmto domům musí dostat a je nutno dát za pravdu správním orgánům, že nelze nutit vlastníky nemovitostí, aby si vybudovali novou alternativní cestu. Alternativní cesta musí v době posuzování charakteru komunikace, k níž má být alternativou, již reálně existovat. V daném případě žalobkyně požaduje, aby osoby zúčastněné na řízení, resp. vlastníci domu čp. X a čp. X využívali jako komunikaci stávající zahradu. To, že se přes zahradu příležitostně projíždělo těžší technikou při rekonstrukci jedno z domů, jak bylo uvedeno při jednání soudu, nemůže mít vliv na existenci nutné komunikační potřeby. Stejně tak okolnost, že se v současnosti jedná o jediný faktický přístup, neboť komunikace byla přehrazena pevnou překážkou, nemůže jít rozhodně ve prospěch žalobkyně (lze odkázat na analogické použití právní zásady: „nemo turpitudinem suam allegare potest“, nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti).

16. Znak příjezdové komunikace je dán, neboť v terénu zřetelná cesta slouží právě potřebě příjezdu k domu čp. X a čp. X. Zřetelnost cesty, která je částečně vysypána šterkem, byla prokázána při ústním jednání na místě samém ve správním řízení.
17. Souhlas vlastníka pozemku s užíváním komunikace veřejností správní orgán dovodily ze skutečnosti, že cesta byla desítky let užívána veřejností bez jakýchkoliv námitek. Pozemek pod touto komunikací byl přitom jeho předchozími vlastníky oddělen od zbývajících částí téhož pozemku plotem se zděnou podezdívkou, o čemž není sporu a prokazuje to fotodokumentace ve správním spise, což dosvědčuje konkludentní souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty. Samotná změna vlastníka, je-li zachována nutná komunikační potřeba, což v daném případě dle soudu je, v tomto ohledu nemůže hrát roli, neboť nový vlastník jako právní nástupce vstupuje do práv a povinností svého právního předchůdce. Nadto, jak již zmíněno shora, žalobkyně měla možnost ohradit se proti závěru správních orgánů o tom, že právě cesta, která vede přes severní část pozemku par. č. st. X je alternativní přístupovou komunikací k domu čp. X a čp. X, který byl vysloven v odůvodnění rozhodnutí shora citovaných ve věci deklaratorního určení charakteru komunikace, která navazuje na místní komunikaci vedoucí po pozemku par. č. X a vede po východní části pozemku par. č. st. X, to však neučinila.
18. S ohledem na uvedené skutkové okolnosti dané věci správní orgány v souladu se zákonem a s judikaturními východisky, které stanovují znaky veřejně přístupné účelové komunikace, správně uzavřely, že jsou zde kumulativně dány veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a tudíž v souladu se zákonem kladně zodpověděly předběžnou otázku, zda se jednalo o veřejně přístupnou komunikaci, na níž byla žalobkyní umístěna pevná překážka v podobě plotu. Soud proto tuto stěžejní námitku žalobkyně vyhodnotil jako zcela nedůvodnou. Nad rámec uvedeného lze vyjádřit pochopení nad projeveným roztrpčením žalovaného z postoje žalobkyně, která nejprve akceptovala vyřešení přístupu k domu čp. X a čp. X v obci J., kdy měl žalovaný za to, že v maximální

možné míře šetřil její vlastnická práva, a přesto nyní fakticky brání osobám zúčastněným na řízení v přístupu k jejich nemovitostem po druhé komunikaci. Otázku toho, zda výsledek uvedeného deklaratorního řízení, kdy byl v podstatě výběr ze dvou přístupových cest k domům čp. X a čp. X, přispěl ke klidnému právnímu a faktickému uspořádání, soud neposuzuje, neboť mu to v tomto řízení nepřísluší. Rozhodnutí, které vzešlo z deklaratorního řízení je pravomocné, soudu není známo, že by bylo napadeno žalobou, tudíž se na něho vztahuje presumpce správnosti a je třeba vycházet z toho, že komunikace, která navazuje na místní komunikaci vedoucí po pozemku par. č. X a vede po východní části pozemku par. č. st. X v obci J., není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Ostatně proti tomuto závěru se žalobkyně nevyslovila. Zjednodušeně řečeno, žalobkyně požadovala, aby osoby zúčastněné na řízení nevyužívaly žádnou část komunikace na jejím pozemku par. č. st. X v obci J. a aby jako přístup k domu čp. X a čp. X používaly stávající zahradu u domu čp. X, neboť ta navazuje přímo na komunikaci vedoucí po obecním pozemku par. č. X. Takový maximalistický požadavek žalobkyně ovšem s ohledem na skutkové okolnosti věci nemůže požívat právní ochrany.

19. Pokud jde o žalobní námitky procesního charakteru, pak k účastenství ve správním řízení je třeba opět zdůraznit, že se jednalo o řízení vedené podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích (ve spojení s § 44 správního řádu), podle kterého pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka. V tomto typu řízení jsou účastníky podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Dále jsou podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Žalobkyně namítala, že měl být za účastníka řízení vzat M. P., který má spoluvlastnický podíl (ve výši 1/4) na pozemku par. č. X v k.ú. J., přičemž ostatní spoluvlastníci účastníky řízení byli. Jedná se přitom o řízení o odstranění umístění pevné překážky na pozemku par. č. st. X v k.ú. J., který sousedí s pozemkem par. č. X, přičemž jmenovaný nebyl žadatelem. Lze uvažovat o tom, že jmenovaný měl být přihrán jako účastník řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Je však třeba zároveň uvést, že on sám se účastenství nedožadoval a žalobkyně je oprávněna k podání žaloby toliko na ochranu svých veřejných práv (§ 65 s.ř.s), nikoliv na ochranu veřejných práv jiných subjektů, taková žalobní námitka jí nepřísluší. K tomu lze odkázat např. na právní větu vytvořenou z rozsudku NSS ze dne 13. 11. 2020, č.j. 5 Ads 290/2020 - 24: *„Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a navazující řízení o kasační stížnosti nejsou koncipovány jako actio popularis. Žalobce, resp. stěžovatel je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře. Není oprávněn osobovat si námitky vyplývající z práv třetích osob.“* Žalobkyně sama přitom netvrdila, že se tato tvrzená procesní chyba správních orgánů projevila v jejím postavení ve sféře veřejného práva. Z uvedených důvodů nemohla být tato žalobní námitka úspěšná.
20. Ve vztahu k žalobní námitce chybného použití koncentrace řízení žalovaným, soud uvádí, že podle § 82 odst. 4 správního řádu lze k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlížet jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Jak je zjevné z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, již tento se námitkou přístupu k domu čp. X přímo přes zahradu z pozemku ve vlastnictví obce par. č. X a dále k domu čp. X na základě notářského zápisu z roku 1934 přes zahradu domu čp. X zabýval, přičemž na základě části textu notářského zápisu z roku 1934 založeného ve správním spise ji vyhodnotil jako irelevantní, neboť nemá vliv na existenci nutné komunikační potřeby a současnou faktickou neexistenci alternativní cesty pro vlastníky domu čp. X a čp. X v obci J. Žalovaný sice v souladu s obsahem správního spisu uvedl, že žalobkyně argumentaci o notářském zápisu explicitně neuplatnila při ústním jednání dne 25. 11. 2019 na místě samém, kde byla pořízena fotodokumentace, ač ji uplatnit mohla, je však pravdou, že ji uplatnila v odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření ze dne 14. 11. 2019, č. j. Hl 79841/2019/SÚ, kterým bylo žalobkyni uloženo odstranit předmětnou pevnou překážku - plot z komunikace vedoucí přes pozemek par. č. st. X v obci J., což žalobkyně nerespektovala. Toto rozhodnutí bylo žalovaným potvrzeno rozhodnutím ze dne 13. 12. 2019, č. j. KrÚ 90220/ODSH/2019-Sv. Pokud jde o text rozhodné části notářského zápisu, ten byl do správního spisu založen jako příloha podání A. L. ze dne 30. 11. 2019, která právě poukazovala na mylný výklad žalobkyně ve vztahu k oprávnění pro výměnkáře: „Výměnkářům přísluší pak pouze pro dobu, pokud budou vlastníky uvedeného domku právo volného přejezdu a přechodu a průhonu dobytka z domku čp. X v J. přes zahradu a podle stavení číslo popisné X tamže na veřejnou cestu číslo kat. X a zpět za veškerými hospodářskými a podobnými vlastními účely.“ Tedy část textu notářského zápisu byla obsahem správního spisu již v době, kdy měli účastníci správního řízení možnost seznámit se spisem (lhůta k seznámení s obsahem spisu a možnost k vyjádření k podkladům rozhodnutí do 2. 12. 2019, jak je obsaženo v oznámení o zahájení řízení a pozvání k ústnímu jednání ze dne 14. 11. 2019) a správní orgán správního stupně se s ní řádně vypořádal, neboť s ní naložil jako s listinným důkazem. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek NSS 1 As 125/2011-163 a NSS 3 As 29/2011-51), pokud je listina založena do spisu podle § 17 odst. 1 správního řádu a účastník řízení má možnost se s těmito listinami seznámit při nahlížení do spisu podle § 36 odst. 3 správního řádu, pak lze provést dokazování tím, že je listina vložena do spisu. V dané věci byly tyto předpoklady splněny, přičemž se jedná o listinu, již se dovolávala samotná žalobkyně, mezi účastníky správního řízení nebyla sporná existence, pravost ani samotný text, nýbrž jeho výklad. Za dané situace soud nemá pochybnosti o tom, že správní orgán prvního stupně provedl dokazování a dále, že dostatečně a srozumitelně uvedený důkaz notářským zápisem vypořádal, když uzavřel, že oprávnění se vztahovalo pouze na původní výměnkáře a časem poklidně zaniklo. Přesně to je totiž zjevným obsahem textu notářského zápisu. Žádná jiná práva či povinnosti z něj dovozovat nelze.

21. Žalovaný pak obecnou argumentací poukázal na zásadu koncentrace řízení s tím, že nelze provádět důkazy předložené až v odvolání žalobkyně. Jistě, ve vztahu k textu notářského zápisu nebyla tato obecná argumentace zcela namístě. Žalovaný měl přesněji uvést, že nebude opakovat důkaz, neboť již byl proveden. Avšak vzhledem k tomu, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí odvolacího správního orgánu tvoří jeden celek, přičemž se žalovaný výslovně plně ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně, nelze úspěšně tvrdit, že se správní orgány touto námitkou žalobkyně vůbec nevypořádaly. Obecně správnou argumentaci žalovaného, s níž se soud ztotožňuje, že

nelze provádět důkazy, které byly žalobkyní uplatněny až v odvolání, ač mohly být uplatněny dříve, ve vztahu k otázce tvrzení žalobkyně o alternativní cestě přímo z pozemku par. č. X ve vlastnictví obce J. a na základě notářského zápisu z roku 1934 totiž plně kompenzuje odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. V této souvislosti lze odkázat např. na znění přílehlavé právní věty vytvořené z rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25 (a dále např. rozsudek ze dne 27. 3. 2019, č. j. 1 As 61/2019 – 24): „Úkolem odvolacího, resp. rozkladového orgánu je zejména reagovat na odvolací, resp. rozkladové námitky (§ 89 odst. 2 věta druhá správního řádu z roku 2004). Z hlediska ekonomie řízení není vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek. Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně.“ V dané věci se žalovaný s argumentací správního orgánu prvního stupně ztotožnil a nijak jeho závěry nekorigoval, přičemž soud se musí zabývat obsahem obou těchto rozhodnutí správních orgánů, neboť tvoří jeden celek (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2019, č. j. As 334/2019 – 50, bod 34). S ohledem na uvedené nelze rozhodnutí žalovaného považovat za nepřezkoumatelné. Tedy ani tato žalobní námitka nemůže být úspěšná.

22. Neúspěšnost veškerých uplatněných žalobních námitek vyústila v zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost podle § 78 odst. 7 s.ř.s.
23. O nákladech řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v § 60 odst. 1 s. ř. s., když neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a úspěšný žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení při jednání soudu vzdal. Pokud jde o náklady osob zúčastněných na řízení, pak zde ve smyslu § 60 odst. 5 s.ř.s. nebyly splněny podmínky pro jejich přiznání, neboť jim nebyla soudem uložena žádná povinnost, ani zde nebyly žádné důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání nákladů řízení odůvodňovaly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-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.

Pardubice 14. ledna 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu