



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobců: a) **obec Lužná**
sídlem Masarykovo nám. 89, Lužná

zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou
sídlem Teplého 2786, Pardubice

b) **J. H.**
bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Ing. Zdeňkem Stanovským
sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6

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

za účasti osob
zúčastněných na řízení: 1) **PhDr. Ing. J. Z., Ph.D. et Ph.D.**
bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, Brno

2) **D. V.**
bytem X

o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2020, č. j. X,

takto:

- I. Řízení vedená u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 43 A 8/2021 a 51 A 9/2021 se spojují ke společnému projednání. Věc bude nadále vedena pod sp. zn. 43 A 8/2021.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2020, č. j. X, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen uhradit žalobkyni a) na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. et Mgr. Michala Boušky, advokáta.
- IV. Žalovaný je povinen uhradit žalobci b) na náhradě nákladů řízení 19 580,50 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Ing. Zdeňka Stanovského, advokáta.
- V. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věcí a jejich spojení

1. Jádrem sporu je posouzení otázky, zda na níže označených pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobci a osoba zúčastněná na řízení 2 tvrdí, že ano, kdežto žalovaný a osoba zúčastněná na řízení 1 tvrdí, že nikoli.
2. Městský úřad Rakovník rozhodnutím ze dne 22. 6. 2020, č. j. X, rozhodl, že na pozemcích parc. č. X, X, X, X a X v katastrálním území L. u R. (všechny pozemky dále uváděné v tomto rozsudku leží v uvedeném katastrálním území) se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 162/2020 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).
3. Vlastníkem pozemků parc. č. X a X je osoba zúčastněná na řízení 1, vlastníkem pozemku parc. č. X žalobkyně a pozemků parc. č. X a X manželé K. Soud pro přehlednost níže předestírá katastrální mapu zobrazující dané pozemky.

[obrázek anonymizován]

4. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobců a osoby zúčastněné na řízení 2 a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.
5. Žalobci se samostatnými žalobami, doručenými soudu dne 3. 2. 2021 (sp. zn. 43 A 8/2021) a dne 4. 2. 2021 (sp. zn. 51 A 9/2021), podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení napadeného rozhodnutí.
6. Vzhledem k tomu, že žaloby míří proti témuž rozhodnutí, rozhodl soud výrokem I podle § 39 s. ř. s. o spojení obou věcí ke společnému projednání. Věci budou nadále vedeny pod spisovou značkou 43 A 8/2021, pod kterou byla zapsána dříve podaná žaloba obce Lužná.

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

Žalobkyně v řízení o žalobě původně vedené pod sp. zn. 51 A 9/2021 vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení. S ohledem na to, že postavení účastníka řízení má přednost před postavením osoby zúčastněné na řízení, jedná soud s obcí Lužná nadále toliko jako s účastnicí řízení.

Obsah žalob

7. Žalobkyně v žalobě předesílá, že napadené rozhodnutí žalovaný koncipoval „velmi zvláště“, neboť obsahuje řadu na sebe nenavazujících pasáží a pasáží rekapitulujících judikaturu bez návaznosti na řešenou věc, případně se zabývá otázkami, které byly řešeny samostatně. Absurdně pak žalovaný žalobkyni vytýká, že nerespektuje základní zásady činnosti správních orgánů. Žalobkyně uvádí, že v řízení byla postavena najisto existence historicky patrné dopravní cesty vedoucí k navazujícím pozemkům a stavbám. Trasa je zřejmá s ohledem na vedení mezi sousedními stavbami včetně jejich oplocení, na okolní zeleň a potažmo na vyježděné koleje. Cestu lze snadno identifikovat na leteckých snímcích dostupných na portálu mapy.cz (z let 2003, 2012 a 2015). Úvahy žalovaného o nedostatečnosti předložených důkazů neodpovídají obsahu spisu. Za účelovou komunikaci lze standardně považovat i nezpevněné pěšiny či stezky ve volné krajině. Je proto zcela absurdní posuzovat takovou dopravní cestu z hlediska bezpečnostních nároků předepsaných zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Současný stav části pozemků, na nichž měla být deklarována existence účelové komunikace, je výsledkem konání jejich vlastníka (osoby zúčastněné na řízení 1).
8. Žalobkyně dále uvádí, že podklady založené ve spise dokládají dlouhodobé užívání dotčených pozemků pro chůzi i jízdu neomezeným okruhem osob. Poukazuje mj. na vyjádření paní J. B. ze dne 29. 1. 2018, která byla dříve vlastnící pozemků parc. č. X a X, a byla tak detailně obeznámena se situací v místě. Daný souhlas přechází na nového vlastníka automaticky, bez nutnosti smluvního převodu. Novému vlastníku musel být stav na místě zřejmý na první pohled. Katastrální evidence druhu pozemku není závazná pro závěr o existenci účelové komunikace. Žalobkyně zdůrazňuje, že pozemky jsou v její územně plánovací dokumentaci dlouhodobě vedeny jako součást dopravní infrastruktury. Žalovaný chybně uvádí, že tvorba nové či změna stávající územně plánovací dokumentace je podmíněna souhlasem vlastníků nemovitostí. Taková podmínka by vedla ke zhroucení celé koncepce územního plánování. Co se týče alternativní cesty, ta vede přes celou řadu pozemků soukromých vlastníků, kteří mají k jejímu širšímu užívání též výhrady. Nejedná se tedy o skutečnou alternativu. Žalobkyně shrnuje, že byly naplněny veškeré znaky vyžadované pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace.
9. Žalobce v žalobě uvádí, že je vlastníkem pozemků parc. č. X, X a X se stavbou č. p. X. O vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné komunikace požádal z důvodu, že osoba zúčastněná na řízení 1 jakožto vlastník pozemků parc. č. X a X zabráňuje od roku 2017 průchodu a průjezdu třetích osob přes předmětnou komunikaci. Žalobce uvádí, že osoba zúčastněná na řízení 1 na komunikaci navezla zeminu, přehradila ji řetězy a lany s nápisy „*soukromý pozemek – nevjíždět, nevstupovat!*“ a jinými způsoby (např. rozestavěním motorových vozidel přes komunikaci) znemožňuje žalobci přístup k jeho pozemkům. Podle žalobce je napadené rozhodnutí naprosto nepřezkoumatelné. Jde o nepřehlednou zmeť často absurdních, nesmyslných a zcela nesouvisejících úvah. Není z něj vůbec patrné, které definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace měl žalovaný za

naplněné a které nikoli. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí plyne, že městský úřad měl za splněnou pouze podmínku, že komunikace spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků. Závěry městského úřadu má žalobce za nesprávné. Žalobce dále zopakoval argumentaci účastníků správního řízení, z níž vyplývá, že veřejně přístupná účelová komunikace se na dotčených pozemcích nachází od nepaměti, vždy sloužila široké veřejnosti (neomezenému okruhu osob) k chůzi a jízdě vozidly, a to především majitelům okolních pozemků, přičemž vlastníci pozemků takovému užívání nikdy nebránili.

10. K jednotlivým definičním znakům pak žalobce upřesňuje, že z katastrální mapy a ortofota je zjevné, že přes všechny tři pozemky částečně vede komunikace. Její rozsah je patrný z předložených fotografií a map cesty. Vyjádření pana H. je ničím nepodloženým a neprokázaným tvrzením. V této části jsou obě rozhodnutí nepřezkoumatelná, neboť se vůbec nezabývala naplněním tohoto znaku ve vztahu ke všem ostatním pozemkům, a to zejména k pozemku osoby zúčastněné na řízení 1. Správní orgány při hodnocení technického stavu komunikace nepřihlédly k tomu, že osoba zúčastněná na řízení 1 žalobkyni po dobu více než tři a půl let znemožnila provádět její běžnou údržbu (blokováním pozemků). Správní orgány musejí při posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace vycházet ze stavu cesty v době, kdy bylo zabráněno jejímu užívání nikoliv v době jejich rozhodování. Změna charakteru komunikace (zhoršení jejího stavu v důsledku protiprávního jednání osoby zúčastněné na řízení 1) nemůže být k újmě žalobce. Takovým postupem by totiž správní orgány legalizovaly postup, kterým by kdokoli mohl docílit vydání rozhodnutí o neexistenci jakékoli komunikace tím, že by ji protiprávně zablokoval, případně protiprávně upravil (např. navedením zeminy).
11. Tvrzení správních orgánů, že žalobce nedostatečně vymezil rozsah komunikace, je přepjatým formalismem. Požadavek na přesné geodetické zaměření je za dané situace jednoznačně neoprávněný a nelegitimní, neboť osoba zúčastněná na řízení 1 nikomu nedovolí vstoupit na své pozemky. Pokud na ně někdo vstoupí, je fyzicky agresivní, pozemky střeží kamery a vstupy jako protiprávní hlásí policii. Žalobce dále tvrdí, že souhlas vlastníka s obecným užíváním jednoznačně potvrdila právní předchůdkyně osoby zúčastněné na řízení 1, paní B. Naplnění tohoto znaku potvrdila též shodná vyjádření minimálně sedmi účastníků správního řízení, včetně obce samotné (žalobkyně). Závěry správních orgánů v této části jsou absurdní, nelogické a neodůvodněné. Žalobce připomíná, že jednou daný souhlas s obecným užíváním nelze odvolat. Osoba zúčastněná na řízení 1 si musela být v době, kdy pozemky kupovala, vědoma toho, že se jedná o účelovou komunikaci a že předchozí vlastník s tímto využitím pozemků udělil souhlas. O splnění podmínky souhlasu vlastníka pozemků s jejich obecným užíváním podle žalobce nemůže být pochyb. Správní orgány zcela rezignovaly na posouzení otázky, zda může alternativní cesta alespoň teoreticky obstát po právní stránce (s ohledem na omezení vlastnického práva vlastníků alternativní cesty a na právní titul užívání takové cesty).
12. Žalobce následně rekapituluje své výhrady k údajné alternativní cestě, která vede minimálně přes 17 pozemků ve vlastnictví minimálně 14 různých fyzických osob (oproti třem pozemkům ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 1). Žalobce uzavírá, že k jeho nemovitostem neexistuje žádný alternativní přístup. Správními orgány tvrzená alternativní cesta nesplňuje požadavky dovozené judikaturou. Žalobce dále poukázal na vyjádření žalovaného učiněná v rámci jiných soudních a správních řízení týkajících se týchž pozemků, v jejichž rámci konstatoval existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

Není možno, aby týž správny orgán vo vzťahu k totožným pozemkům vyslovil v rámci různých řízení zcela odlišné skutkové a právní závěry.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k oběma žalobám shodně uvedl, že k definičnímu znaku znatelnosti v terénu správny orgány zjistily na základě náhledu katastrální mapy, ortofota a vyjádření pana H., že na pozemcích parc. č. X a X není patrná žádná dopravní cesta určená k užití vozidly a chodci. Uvedené pozemky jsou z velké části zarostlé keři. Pozemek parc. č. X je z hlediska šířkových parametrů nedostatečný. Pozemky nelze pro jejich dopravně technický stav možno bezpečně užívat motorovými vozidly. Tento definiční znak není naplněn. Z provedených důkazů a tvrzení účastníků řízení nebylo možné jednoznačně prokázat, že by cesta sloužila k obecnému užívání a že zde tedy existuje veřejný zájem odůvodňující tak zásadní zásah do vlastnických práv jakým je deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace. Žadatel neprokázal věnování veřejnému užívání. Tento definiční znak také nebyl naplněn. Správny orgány také zjistily, že je vyloučeno, aby alternativní cestu ze silnice II/237 od obce Lužná nebylo pro běžná motorová vozidla možné využít. Tento definiční znak také nebyl naplněn. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1

14. Osoba zúčastněná na řízení 1 ve shodném vyjádření k oběma žalobám uvedla, že správny orgány věc posoudily správně a v souladu s právními předpisy. Městský úřad se zabýval otázkou naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace a učinil správné závěry ohledně jejich naplnění, resp. nenaplnění. Žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně rozebírá jednotlivé argumenty. Žalobci se nepodařilo prokázat ani to, kde přesně na pozemcích parc. č. X a X se má údajná veřejně přístupná účelová komunikace nacházet. Pozemky osoby zúčastněné na řízení 1 zjevně nemohou být v celém svém rozsahu komunikací, neboť by to bylo v rozporu se zásadou proporcionality a minimalizace zásahů do jejího vlastnického práva. Městský úřad žadatele (žalobce) vyzval, aby polohu údajné účelové komunikace na dotčených pozemcích upřesnil, této výzvě však žadatel nebyl s to vyhovět (ani se o to nepokusil), což je pochopitelné. Jestliže se na pozemcích žádná komunikace nenachází, pak na nich není co zaměřit nebo upřesnit. I kdyby se snad v minulosti komunikace na pozemcích nacházela, neznamená to, že se na nich nachází stále. Odpovídající technický stav není „doplňkem“ posuzování existence účelové komunikace, ale součástí zákonného znaku patnosti komunikace v terénu. Za komunikaci nelze prohlásit jakoukoli nezpevněnou pěšinu či dokonce stezku pro cyklisty ve volné krajině. Nemožnost určení, kde přesně se má komunikace nacházet, nelze odůvodnit konáním osoby zúčastněné na řízení 1, které se mělo projevit na stavu těchto pozemků. Stav ulice K. V. je dlouhodobě problematický, resp. havarijní a neumožňuje běžné užívání k jízdě motorovými vozidly. Je přitom způsoben nečinností samotné žalobkyně. Osoba zúčastněná na řízení 1 nikdy nedala souhlas s veřejným užíváním pozemků coby veřejně přístupné účelové komunikace. Naopak, opakovaně brojila proti takovému způsobu užívání svých pozemků. Udělení konkludentního souhlasu nelze dovodit z vyjádření právní předchůdkyně osoby zúčastněné na řízení 1. Charakter pozemků jako účelové komunikace nemůže závazně stanovit územní plán. Ve vztahu k dotčeným pozemkům není naplněn ani znak nutné a nenahraditelné komunikační potřeby, neboť existuje

alternativní přístup k nemovitostem žalobce i dalších vlastníků. Osoba zúčastněná na řízení 1 proto navrhuje zamítnutí žalob.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení 2

15. Osoba zúčastněná na řízení 2 ve vyjádření k žalobcově žalobě uvedla, že se s žalobcem v plném rozsahu a bez výhrad ztotožňuje. K jejím pozemkům (parc. č. X, X a X) nikdy neexistovala žádná jiná alternativa přístupu či příjezdu než daná účelová komunikace, která takto byla dlouhodobě užívána všemi předchozími vlastníky, vlastníky sousedních pozemků jakož i jinými osobami z nutné komunikační potřeby. Obec Lužná prováděla běžnou údržbu této komunikace v rámci možností, v zimě udržována nebyla. V komunikaci vedoucí přes pozemky osoby zúčastněné na řízení 1 je uložen obecní vodovod, veřejné osvětlení a metalický kabel SEK Telefonica O2. Již v roce 2007, kdy se osoba zúčastněná na řízení 2 stala vlastníkem zmiňovaných pozemků, byla v terénu jasně patrná veřejně přístupná účelová komunikace, která byla využívána i ostatními vlastníky přilehlých nemovitostí. O existenci účelové komunikace osobu zúčastněnou na řízení 2 ujistilo tehdejší vedení obce. V této době ještě osoba zúčastněná na řízení 1 vlastníkem daných pozemků. Tento pokojný stav s obecním užíváním komunikace nikdo až do května 2017 nenarušoval. Ve druhé polovině květně 2017 došlo k omezení a poškození komunikace osobou zúčastněnou na řízení 1, která svévolně a bez jakýchkoli povolení navezla a odbagrovala zeminu z části přilehlého svahu na pozemcích parc. č. X a X. Osoba zúčastněná na řízení 2 dále zmiňuje další spory týkající se připojení na vodovodní řad a povolení pro vrtanou studnu, v nichž žalovaný potvrdil existenci veřejně přístupné účelové komunikace na daných pozemcích.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

16. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného zopakoval, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Ke zřetelnosti cesty žalovaný pouze ve vztahu k pozemkům parc. č. X a X uvádí, že jsou zčásti zarostlé keři, z čehož snad dovozuje, že ani na jejich části se nemůže nacházet veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobce přitom od počátku tvrdí, že veřejná přístupná účelová komunikace se nachází na částech uvedených pozemků, a to v rozsahu dle doložených fotografií cesty a nákrešů katastrální mapy. Žalovaný zcela pomíjí, že vlastníci všech dotčených pozemků s výjimkou osoby zúčastněné na řízení 1 existenci veřejně přístupné účelové komunikace, resp. obecné užívání svých pozemků od nepaměti potvrdili. Místo toho žalovaný vybral jediné protichůdné vyjádření pana H. Ostatně sama osoba zúčastněná na řízení 1 k příjezdu ke svým pozemkům denně využívá příjezd od ulice K. V. nacházející se mimo jiné na pozemcích parc. č. X ve vlastnictví žalobkyně a parc. č. X a X ve vlastnictví manželů K., aniž by k jejich užívání měl jakýkoli veřejnoprávní či soukromoprávní titul. Z jejího jednání tak plyne, že jejím názorem je, že veřejně přístupná účelová komunikace na daném místě existuje, avšak končí u jejího pozemku, resp. domu. Žalovaný se vůbec nezabýval zřetelností dopravní cesty na pozemcích parc. č. X a X, ačkoli pouze v této části je existence účelové komunikace sporná, a ignoroval tvrzení, podle kterých se zřetelnost cesty snížila v důsledku protiprávního jednání osoby zúčastněné na řízení 1.
17. Žalobce opakovaně uváděl, že komunikace byla užívána tzv. od nepaměti, což plyne z vyjádření účastníků řízení, a to především starousedlíků (např. manželů H.) a dále žalobkyně, tedy nebylo třeba prokazovat souhlas vlastníka. Tato skutečnost plyne i

z dalších podkladů, žalovaný k nim však nic neuvedl. Nadto byl prokázán také (přínejmenším) konkludentní souhlas předchozího vlastníka pozemku s jejich obecným užíváním. Žalovaný se nezabýval faktickou sjízdností údajného alternativního přístupu ani právní titulem, na jehož základu měl být alternativní přístup možný, a to zejména v kontextu vyjádření několika vlastníků pozemků, že přes jejich pozemky nevede žádná cesta, přes kterou by povolili jezdit.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

18. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Jde tedy o žaloby věcně projednatelné.
19. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Shledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i bez námitek.
20. Soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
21. Soud neshledal potřebným provedení důkazů navržených v žalobě, potažmo ve vyjádřeních osob zúčastněných na řízení. Listiny, které byly k důkazu navrženy, jsou buď součástí správního spisu (kterým se v řízení před správními soudy dokazování neprovádí), nebo by jejich provedení bylo nadbytečné s ohledem na níže podrobně rozebraný závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Nadto, většina navržených důkazů byla připojena k návrhům na vydání předběžného opatření či k vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1 k těmto návrhům. Jejich provedení tak mělo primárně sloužit k osvědčení tvrzení obsažených v těchto návrzích, nikoli v žalobách. Soud nepovažoval za potřebné ani provedení navržených výslechů žalobce a osoby zúčastněné na řízení 2, neboť jejich stanovisko k věci je zřejmé z obsahu podání, která činili v průběhu správního řízení.
22. Osoba zúčastněná na řízení 1 v podání ze dne 6. 8. 2021, jímž navrhuje zrušení předběžného opatření (usnesení ze dne 30. 7. 2021, č. j. 51 A 9/2021 – 250), současně navrhla přednostní projednání věci. Důvody pro přednostní projednání věci podle osoby zúčastněné na řízení 1 souvisí se skutečnostmi uvedenými v návrhu na zrušení předběžného opatření, resp. obecně s dosavadním rozhodováním soudu o návrzích na vydání předběžných opatření. Podle osoby zúčastněné na řízení 1 je nezbytné, aby došlo co nejdříve k definitivnímu ukončení sporu o to, zda se na dotčených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
23. Z návrhu na zrušení předběžného opatření vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení 1 zpochybňuje vykonatelnost předběžného opatření mimo jiné argumenty ohledně alternativní přístupové cesty od silnice II/237 a patrnosti cesty v terénu. Vzhledem k tomu, že by vypořádání návrhu na zrušení předběžného opatření v rozsahu takto uplatněné argumentace fakticky znamenalo věcné posouzení žalob, vyhodnotil soud požadavek osoby zúčastněné na řízení 1 na přednostní projednání věci zejména s ohledem na zásadu hospodárnosti jako důvodný, a rozhodl proto v souladu s § 56 odst. 1 věty druhé s. ř. s. o věcech přednostně, mimo pořadí, v jakém napadly.

Posouzení žalob

24. Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.
25. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích 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. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.
26. Předmětem sporu v posuzované věci je, zda cesta naplňuje zákonné a judikaturou vymezené znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

Obecná východiska

27. Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první cit. zákona (resp. v § 7 odst. 2 věta první). Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází ze zákona (není třeba žádného úkonu správního orgánu) při současném naplnění čtyř znaků, kterými jsou podle ustálené judikatury správních soudů: a) patrnost a stálost cesty v terénu, b) spojení pozemků s veřejnou komunikací, c) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a d) nutná komunikační potřeba (viz např. rozsudky NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020 – 49, bod 27, ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 – 25, nebo ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42). Skutečnost, jak je či byl pozemek zanesen v katastru nemovitostí či v územním plánu, není z hlediska vzniku a existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodující (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 22 Cdo 1733/2009).
28. Pro účely vymezení účelové komunikace z hlediska zákonných znaků je stěžejní § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, z něhož vyplývá, že účelová komunikace musí nejprve naplňovat povahu pozemní komunikace jako dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci; toto první definiční kritérium vylučuje z existujících cest či stezek ty, jež nejsou v terénu buď dostatečně patrné, nebo nesplňují podmínku stálosti požadovanou pro všechny pozemní komunikace; musí se totiž jednat o stále znatelnou cestu v terénu, nikoli například o dočasně vyjeté koleje v trávě. Z rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68, vyplývá, že veřejně přístupná účelová komunikace nemusí mít zpevněný povrch, nemusí být ani stavbou v občanskoprávním smyslu, nemusí být ani zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí, ale rozhodující je pouze faktický stav v terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci.
29. Dalším ze zákonných znaků definujících z právního hlediska účelovou komunikaci je požadavek jejich zákonného účelu. Tento je zakotven v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, v němž je jasně stanoveno, že účelová komunikace má sloužit 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“. O naplnění tohoto znaku není v souzené věci sporu.

30. Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64).
31. Existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu právě v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích, kdy je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.
32. Co se týče souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže vlastník se zřízením účelové komunikace 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). 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. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.
33. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60). Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).
34. Kromě nutného souhlasu je další dodatečnou podmínkou strpění obecného užívání komunikace neexistence jiného rovnocenného komunikačního spojení. V nálezu sp. zn.

II. ÚS 268/06 Ústavní soud uvedl, že „vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“ (bod 34). Týž závěr Ústavní soud zopakoval v nálezech ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, a odkázal na něj i v usnesení ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15.

Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné

35. V nyní projednávané věci z rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že měly za splněný pouze druhý ze shora vyjmenovaných znaků, tedy že sporná cesta slouží ke spojení pozemků s veřejnou komunikací. Ostatní znaky veřejně přístupné účelové komunikace podle správních orgánů naplněny nebyly (resp. ve vztahu ke čtvrtému znaku není názor správních orgánů zcela jednoznačný, k tomu viz níže).
36. Soud se před věcným hodnocením závěrů správních orgánů musel zabývat namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí lze podrobit věcnému přezkumu. K vadě nepřezkoumatelnosti ostatně soud musí přihlížet z úřední povinnosti.
37. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z jeho odůvodnění zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o skutečnostech podstatných pro věc, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (srov. rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 – 45, atp.). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 – 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64). Současně je třeba zdůraznit, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je třeba v rámci soudního přezkumu nahlížet jako na jeden celek, tedy že rozhodnutí se mohou vzájemně argumentačně doplňovat v obou směrech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 – 73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25). Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně.

38. Soud k námitce nepřezkoumatelnosti předesílá, že způsob, jakým je koncipováno napadené rozhodnutí, je nutno označit za tristní a pro účastníky řízení krajně nepřehledný, jak ostatně žalobci namítají. Není v žádném případě žádoucí, aby rozhodnutí správního orgánu bylo natolik nepřehledné, že je problematické seznat z něj pasáže, které obsahují odůvodnění, případně vůbec zkonstruovat úvahy, které správní orgán vedly k přijatým závěrům. Některé části napadeného rozhodnutí působí v rámci odůvodnění zcela zmatečně, smysl některých použitých formulací pak soudu zůstal zcela utajen (jde např. o hodnocení vyjádření žalobkyně na s. 15, podle kterého *„odkazovat na právním stavem překonanou judikaturu, která ostatně nemůže dovozovat svými výkladovými stanovisky již účinnou právní úpravu, je hrubým porušením § 2 odst. 1 správního řádu“*).
39. Soud samozřejmě nechce tvrdit, že každá nedokonalost či vada správního rozhodnutí (např. obsahová nepřehlednost, formulační neobratnost či nepřesnost) má vést k jeho zrušení. Pouhé neprofesionální zpracování nic nevypovídá o věcné správnosti nebo alespoň věcné dostatečnosti přezkoumávaných rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne č. j. 10 As 211/2017 – 47, bod 14 a násl.). V nyní projednávané jsou však „nedokonalosti“ správních rozhodnutí ve svém souhrnu takového rázu a intenzity, že způsobují jejich nepřezkoumatelnost.
40. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve připomněl postup žalobce před zahájením správního řízení (podání žádosti o vydání osvědčení podle § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „správní řád“) a v této souvislosti obšírně hodnotil (s. 4 – 5 napadeného rozhodnutí) správnost postupu obecního úřadu Lužná při vydávání sdělení ze dne 5. 11. 2015 (označeného „účelová komunikace navazující na místní komunikaci K V.“, kterým obecní úřad potvrdil s poukazem na platný pasport komunikací existenci účelové komunikace). Žalovaný dále rekapituloval judikaturu týkající se znaků veřejně přístupné účelové komunikace (s. 5 – 9) a právní úpravu dokazování v řízení o určení právního vztahu. Zde žalovaný v závorce pouze obecně poznamenal, že odvolatelé svá tvrzení v rozhodné míře a požadovaném rozsahu nedoložili a že lze pochybovat o tom, že cesta byla jako účelová užívána od nepaměti. Následně žalovaný rekapituluje *„skutečnosti vyplývající z právních jednání vlastníka [osoby zúčastněné na řízení 1, pozn. soudu] a dalších dotčených osob před zahájením deklaratorního řízení“* (s. 9 – 10) a pokračuje pasáží „posouzení procesních postupů a rozhodnutí ve věci nařízení předběžného opatření“ (s. 10 – 12), v níž se podrobně zabývá předběžným opatřením, které městský úřad nařídil rozhodnutím ze dne 14. 8. 2017, a souvisejícími správními a soudními řízeními. Soudu přitom není vůbec zřejmé, proč je tato pasáž do odůvodnění rozhodnutí zařazena. Na přehlednosti odůvodnění rozhodně nepřidává a působí zde naopak zcela nadbytečným dojmem.
41. Žalovaný navazuje částí nazvanou „procesní postupy a důkazní projednání v průběhu vedených deklaratorních řízení“. Ani v ní však soud nenachází přezkoumatelné odůvodnění závěrů žalovaného. Pokud pak žalovaný na s. 14 – 15 hodnotí kvalitu soukromoprávních jednání a dobrou víru osoby zúčastněné na řízení 1 (přičemž není zcela zjevné, ve vztahu k čemu žalovaný onu dobrou víru hodnotí, soud má nicméně za to, že jde o dobrou víru při nabývání pozemků od právního předchůdce), jde o úvahy, které nemají v rozhodnutí vůbec své místo. Úkolem žalovaného (potažmo městského úřadu) bylo posoudit existenci veřejnoprávního institutu veřejně přístupné účelové komunikace, nikoli způsob, jakým byl soukromoprávně ošetřen převod pozemků mezi osobou zúčastněnou na řízení 1 a jejím právním předchůdcem. Dále žalovaný podrobně rozebírá

údajně účelově podanou stížnost žalobce proti postupu městského úřadu. Ani tyto úvahy nemají v napadeném rozhodnutí své místo a soudu není vůbec zřejmé, proč je žalovaný do odůvodnění zařadil.

42. Následuje pasáž označená „vypořádání námitek odvolatelů“, která ale v zásadě obsahuje pouze obecná či nesouvisející tvrzení (srov. např. úvahy na s. 20 ohledně postupu podle § 20 zákona o silničním provozu, či úvahy na s. 18 ohledně souhlasu vlastníků se změnami územně plánovací dokumentace), jimiž vůbec nedošlo k vypořádání odvolací argumentace. Žalovaný odvolací námítky vypořádává zcela povšechně, zpravidla pouze obecnými tvrzeními („*tvrzení odvolatele nebylo důkazně v řízení prokázáno*“ – s. 20, či „*ke vzniku a zániku veřejně přístupné účelové komunikace se dostatečně vyjadřuje soudní judikatura a není zapotřebí o jednoznačné potřebě pro naplnění všech definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace pochybovat*“ a „*ze sumarizace vyjádření účastníků [...] vyplývají účastníky tvrzené, avšak jimi řádně nedoložené a mnohdy rozporné skutečnosti, které neopodstatňují bezvýhradné naplnění všech definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace v dostatečně a srozumitelně definovaných hranicích jejího užívání*“ – s. 21 apod.).
43. Pokud žalovaný na několika místech rozhodnutí konstatuje, že došlo ke změně judikatury, resp. k takové změně právního stavu, že nelze aplikovat závěry dosavadní judikatury, nijak nekonkretizuje, o jakou změnu judikatury či právní úpravy by se mělo jednat. Poukazuje-li žalovaný na „nově aplikovaný“ (srov. např. s. 14 napadeného rozhodnutí) rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64, nejde o rozhodnutí, které by vyvolalo nějaký zásadní obrat v judikatuře NSS týkající se veřejně přístupných účelových komunikací a který by byl jakýmsi časovým středobodem, od něhož by bylo nutno odvozovat nepoužitelnost (neaplikovatelnost) starších judikatorních závěrů. Naopak, posledně citovaný rozsudek plně vychází z dosavadní judikatury, nijak ji nemodifikuje ani se od ní neodklání. Pouze se zabývá (dosavadní judikaturou zřídka řešenou) otázkou přirozeného zániku veřejně přístupných účelových komunikací. Z žádného podkladu obsaženého ve správním spisu přitom nevyplývá, že by v nyní řešené věci nastala právě taková situace. Žalobci tvrdí, že na daných pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace vždy existovala a existuje nadále, osoba zúčastněná na řízení 1 pak tvrdí, že na daných pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nikdy nebyla. Úvahy správních orgánů ohledně zániku veřejně přístupné účelové komunikace se tak mívají s podstatou nyní posuzované věci.
44. Soud si je vědom, jak ostatně shora zdůraznil, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek a mohou se vzájemně argumentačně doplňovat. V dané věci nicméně nelze než konstatovat, že ani ve vzájemném kontextu, nedávají rozhodnutí správních orgánů přezkoumatelnou odpověď na zásadní tvrzení účastníků řízení, nemají oporu ve správním spisu a opomíjí podklady v něm obsažené. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí městského úřadu je oproti napadenému rozhodnutí přeci jen lépe a přezkoumatelněji formulováno a lze z něj tedy seznat alespoň nějaké důvody vztahující se k jednotlivým znakům, vypořádá se soud níže s žalobními námitkami ve vztahu k jednotlivým znakům, které správní orgány při posuzování existence veřejně přístupné účelové komunikace považovaly za nenaplněné.
45. Soud zdůrazňuje, že i přes nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů považuje za vhodné za účelem dosažení cíle správního řízení ve vztahu k jednotlivým znakům přdestřít svůj názor na spornou otázku, a to na základě těch skutečností, které dosud v řízení vyplynuly (níže uvedená východiska tedy soud přednáší s výhradou změny

skutkových zjištění v důsledku doplnění dokazování, které, jak shora vyložil, prozatím trpělo zásadními deficity). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost totiž přímo necílí k meritornímu vyřešení sporné otázky, ale pouze (kvůli pochybení správního orgánu) oddaluje okamžik definitivního ukončení sporu. Soud má proto za účelné vyjádřit se, a to zcela nad rámec nutného odůvodnění, k některým věcným aspektům celé věci, a dát tak žalovanému jasné vodítko, jakým způsobem dále v řízení pokračovat, aby bylo „trápení“ žalovaného ukončeno a řízení dospělo k zákonnému výsledku.

Patrnost a stálost cesty v terénu

46. Správní orgány neměly za prokázány hned první ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, tedy její patrnost a stálost v terénu. Z odůvodnění jejich rozhodnutí lze dovodit, že tento závěr založily na předpokladu, podle kterého žalobce ve své žádosti nijak nespecifikoval a nedoložil, na jakých částech pozemků se měla účelová komunikace nacházet. Tento závěr však nemá oporu ve správním spisu.
47. Žalobce již v žádosti o určení právního vztahu ze dne 20. 6. 2017, kterou bylo zahájeno správní řízení, poukázal na fotografie přiložené k žádosti, které podle jeho názoru dokládají, že účelová komunikace je v terénu patrná. Poukázal přitom mimo jiné na vyježděné stopy po pneumatikách, které také dokládají využití cesty chodci i vozidly. V podání ze dne 6. 2. 2020 pak na základě výzvy městského úřadu ze dne 20. 1. 2020 uvedl, že rozsah, v jakém byly jednotlivé pozemky užívány jako účelová komunikace, je patrný z fotografií a map, které jsou součástí správního spisu. Rozsah obecného užívání pozemků odpovídá cestě, která je patrná na fotografiích a mapách, a to s ohledem na vyježděné stopy od automobilů, což žalobce dokládal dvěma různými leteckými snímky - z webových stránek mapy.cz a google.cz/maps, včetně jednoho, v němž sám vyznačil část účelové komunikace (dle svého tvrzení „v rámci IT možností“) a snímkem standardní mapy.
48. Podle soudu tedy závěr, podle kterého žalobce v průběhu řízení nespecifikoval a nedoložil, na jakých částech pozemků se má veřejně přístupná účelová komunikace nacházet, nemá oporu ve správním spisu, neboť z žalobcových podání plyne opak. Žalobce totiž s poukazem na mapy a fotografie specifikoval, že veřejně přístupná účelová komunikace se má nacházet v místech, kde jsou na pozemcích vyježděné stopy od automobilů. Konstatuje-li městský úřad (např. na s. 12), že žalobce nedoložil průběh cesty geometrickým plánem, situačním nákresem či bližším popisem, je takové konstatování zjevně nesprávné. Žalobce totiž dne 6. 2. 2020 doložil jak situační nákres, tak uvedl bližší popis průběhu cesty v terénu.
49. Soud se shoduje s městským úřadem, že výrok rozhodnutí, kterým se deklaruje existence veřejně přístupné účelové komunikace, musí být jasný, určitý a srozumitelný, 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64). 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. Deklaratorní povaha rozhodnutí nezmenšuje význam výroku, který je rozhodný mimo jiné pro posouzení překážky věci rozhodnuté nebo pro případné další správní řízení (např. o umístění stavby). Určitost výroku je tedy podstatná pro nastolení právní jistoty všech dotčených osob (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68, bod 30 a

násl.). Pokud výrok uvedené požadavky nesplňuje, je dané rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost jeho výroku. Dostatečně určitě lze veřejně přístupnou účelovou komunikaci vymezit různě, a to v závislosti na konkrétní situaci – například slovy, situačním náčrtem či odkazem na geometrický plán.

50. Naplnění těchto požadavků kladených zákonem a judikaturou na výrok rozhodnutí nicméně nebrání skutečnost, že žadatel nevymezí v žádosti přesný průběh účelové komunikace. Odpovědným za určitost výroku (a to i v deklaratorním řízení) je totiž správní orgán, nikoli účastník řízení. Žadateli o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace nelze vytýkat, pokud v žádosti sice označí pozemky, přes které má tato komunikace vést, nikoli však její přesný průběh, lze-li jej určit na základě podkladů předložených společně s žádostí či v průběhu správního řízení, případně získaných samotným správním orgánem. Úlohou správního orgánu je tyto důkazy provést, na jejich základě zjistit skutkový stav a zhodnotit, zda provedené důkazy dokládají existenci patrné a stálé cesty na určených pozemcích, či nikoli. Pokud dospějí ke kladnému závěru, tedy že na určitých pozemcích je patrná stála cesta, bude jejich úkolem, aby tento skutkový závěr řádně zachytily ve výroku svého rozhodnutí, tedy jasně a přezkoumatelně vymezily, kudy účelová komunikace na pozemcích prochází, a to případně i za použití geometrického plánu.
51. Další východisko správních orgánů, že důkazní břemeno v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace nese v podstatné míře navrhovatel, není v zásadě nesprávné. Navrhovatel je povinen na podporu svých tvrzení označit a navrhnout důkazy. Vzhledem k aplikaci pravidel dokazování ve sporném řízení na řízení o určení, zda se jedná, či nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je totiž v tomto řízení dána vyšší míra odpovědnosti účastníků za výsledek řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 – 128). Důkazní břemeno nese především navrhovatel, a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 – 27, či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 67/2012 – 38, č. 2939/2014 Sb. NSS). Správní orgány nicméně tento princip absolutizovaly do té míry, že přihlížely pouze k tvrzením, která žalobce uvedl ve své žádosti, a přemáhaly reflektovaly další důkazy předložené či navržené v průběhu řízení, čímž nesprávně dospěly k závěru o neunesení důkazního břemene stran prokázání stálosti a patrnosti cesty.
52. V posuzované věci byl navržen dostatek důkazů, které by, pokud by byly řádně provedeny, správním orgánům umožnily učinit závěr o existenci či neexistenci stálé a patrné cesty na pozemcích vymezených v žádosti. Správní orgány nicméně některé ze shromážděných podkladů zcela pominuly a postupovaly tak v rozporu s § 50 odst. 4 správního řádu, podle kterého musí správní orgán pečlivě přihlížet ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Tuto zásadu správní řád ani v řízení vedoucím k vydání deklaratorního rozhodnutí nijak nemodifikuje.
53. Správní orgány se v první řadě nijak nevyjádřily k důkazům předloženým žalobcem zejména k jeho žádosti a k jeho vyjádření ze dne 6. 2. 2020. Ve věci pak proběhla dvě místní šetření za přítomnosti účastníků řízení (dne 9. 1. 2019 a dne 21. 1. 2020), dne 30. 4.

2020 pak městský úřad pořídil sám fotodokumentaci aktuálního stavu na místě samém. Protokoly o místních šetřeních provází rozsáhlá fotodokumentace, na níž je patrný stav dotčených pozemků, a to včetně kolejí vyjetých od vozidel.

54. Správní orgány obou stupňů při posouzení otázky naplnění znaku stálosti a patrnosti cesty (a též znaku souhlasu s obecným užíváním, viz dále) vycházely primárně z vyjádření pana P. H. (spoluvlastníka nemovitých věcí sousedících s pozemky, na kterých se má nacházet veřejně přístupná účelová komunikace) ze dne 4. 1. 2019 a 21. 1. 2020. V nich pan H. uvedl, že k dopravnímu přístupu ke svým nemovitým věcem využívá komunikaci K. V. (pozemek parc. č. X) se souhlasem obce (žalobkyně) z 15. 12. 2014, pozemky parc. č. X a X na základě dohody z roku 2015 o věcném břemenu, zajištění služebnosti cesty a stezky s vlastníky – manžely K. a dále své vlastní pozemky parc. č. X a X. Dle vyjádření pana H. využívá pozemky parc. č. X a X omezený okruh osob, a to pan J. S., pan H. a žalobce. Ve vyjádření ze dne 24. 1. 2019 (městskému úřadu doručeno dne 30. 1. 2020) pan H. uvedl, že z geodetického zaměření, které si nechal ve vztahu ke svým pozemkům v roce 2019 vypracovat, vyplývá, že přes pozemky manželů K. nevede žádná komunikace ani na nich není vyjetá žádná cesta. Na okraji těchto pozemků je postavený zděný přívod elektřiny, oba pozemky jsou ve svahu cca 45 stupňů a zarostlé keři. Z těchto důvodů nelze tyto pozemky projet a není na nich cesta. Slouží pouze pro vjezd na pozemek majitele. (Soud pouze pro pořádek doplňuje, že tvrzené geometrické zaměření k vyjádření přiloženo nebylo.)
55. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů vůbec nevyplývá, proč měly právě toto vyjádření za stěžejní, a to zejména s ohledem na skutečnost, že jeho obsah je v rozporu s tvrzeními dalších účastníků (která jsou v zásadě souladná) a podklady založenými ve správním spisu. Nelze pominout, že toto vyjádření se z hlediska otázky stálosti a patrnosti cesty týká pouze pozemků ve vlastnictví žalobkyně a manželů K., nikoli pozemků ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 1. Nadto, jak na první pohled plyne ze srovnání obou vyjádření, jsou vzájemně rozporná. Pan H. totiž na jednu stranu tvrdí, že pro příjezd ke svým nemovitým věcem využívá pozemky manželů K. a žalobkyně, na straně druhé však uvádí, že přes tyto pozemky žádná komunikace nevede (nelze je projet a není na nich žádná cesta).
56. Městský úřad pak ve vztahu ke stálosti a patrnosti cesty uvedl, že pozemek parc. č. X je „z hlediska svých šířkových parametrů nedostatečný“. Kromě toho, že ani v tomto případě rozhodnutí správních orgánů neposkytují žádné důvody, které by osvětlily, na základě čeho dospěly k tomuto závěru, je tento závěr v silném napětí se zjištěními (která správní orgán nezpochybňuje), že tento pozemek pan H. a osoba zúčastněná na řízení 1 využívají k příjezdu ke svým pozemkům. I v tomto případě je tedy zjevné, že daný pozemek umožňuje užití vozidla. Soud nadto připomíná, že skutková zjištění ohledně faktického stavu účelové komunikace, zejména její šíře, jsou podstatná pro závěr, zda je splněna nutná komunikační potřeba ve vztahu ke konkrétní nemovitosti (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018 – 70), resp. zda je možno určitý typ dopravy (s ohledem na typ stavby či pozemku, jejichž přístupnost je řešena) realizovat po alternativní cestě. Posuzování této otázky ve vztahu ke znaku stálosti a patrnosti cesty v terénu tak není případné.
57. Uvádí-li městský úřad, že fotodokumentace provedená dne 30. 4. 2020 potvrzuje „nevyhovující dopravně technický stav na dotčených pozemcích pro běžné osobní automobily“, je třeba konstatovat, že „vyhovující technický stav“ není znakem veřejně

přístupné účelové komunikace, resp. k jeho posouzení nedochází při hodnocení naplnění znaku stálosti a patrnosti cesty v terénu. Je sice pravdou, že komunikace musí být schopna sloužit svému účelu, nepředpokládá se nicméně, že by veřejně přístupné účelové komunikace musely naplňovat podmínky, které zákona stanoví pro jiné typy pozemních komunikací. Postačí, aby šlo o cestu, která je prokazatelně užívána chodci a vozidly (srov. rozsudek NSS č. j. 8 As 36/2014 – 68). Z podkladů založených ve správním spisu přitom vyplynulo, že pozemky jsou (i přes jejich aktuální stav) k průjezdu osobními vozidly využívány a běžnými osobními vozidly jsou sjízdné. Byť osoba zúčastněná na řízení 1 opakovaně zpochybnila zřetelnost cesty v terénu a její sjízdnost osobními vozidly, a to zejména na pozemku parc. č. X ve vlastnictví žalobkyně (srov. např. vyjádření k místnímu šetření ze dne 21. 1. 2019), není žádných pochyb o tom, že sama osoba zúčastněná na řízení 1 tento pozemek využívá k příchodu a příjezdu ke svému domu (to je prokázáno množstvím fotografií založených ve správním spisu, na kterých se před domem osoby zúčastněné na řízení 1 nacházejí vozidla, ostatně i tvrzením žalobců, že osoba zúčastněná na řízení 1 brání v průjezdu přes své pozemky mimo jiné rozestavením vozidel, ani osoba zúčastněná na řízení 1 přitom skutečnost, že přejíždí přes pozemek parc. č. X ke svým nemovitým věcem, nijak nezpochybnila). I tvrzení, že tento pozemek může být obecně užíván pouze v části, a to v případě rozšíření o část pozemku parc. č. X, je tak v rozporu se skutečnostmi, které ve správním řízení vyplynuly, resp. nemají žádnou oporu ve správním spisu.

58. Žalovaný ve vztahu k technickému stavu pozemku parc. č. X odkázal na „odborný posudek znalce dle spisové dokumentace“. Soud předpokládá, že žalovaný odborným posudkem míní dokument předložený osobou zúčastněnou na řízení 1 označený „doporučení rekonstrukce pozemku 699/5“, vypracovaný dne 15. 5. 2017 autorizovaným stavebním technikem panem J. Š. V něm autorizovaný stavební technik doporučuje rekonstrukci daného pozemku, která by měla mimo jiné spočívat ve svedení odtoku vody k východní hranici pozemku, aby nadále nedocházelo k prohlubování eroze mohutně rozježděného terénu a vyrovnaní a zpevnění terénu, aby nedocházelo k možnému poškozování vozidla. Pozemek je podle autorizovaného stavebního technika zdevastován takovým způsobem, že jen nelze nadále jako přístupu bezpečně užívat.
59. Soud konstatuje, že z daného dokumentu (který není odborným posudkem znalce, jak nesprávně tvrdí žalovaný) v první řadě jednoznačně vyplývá, že pozemek parc. č. X byl pro jízdu vozidly využíván (srov. užitá slovní spojení „mohutně rozježděný terén“, „možné poškození vozidla“). Z hlediska technického stavu pak nelze pominout pouhý doporučující charakter daného dokumentu, který nadto užití pozemku vozidly zcela nevyloučil (hovoří toliko o nemožnosti „bezpečného přístupu“). Osoba zúčastněná na řízení 1 neosvětlila, zda postupovala podle uvedeného doporučení, či nikoli. Ze skutečnosti, že daný pozemek nadále pro přístup ke svým nemovitým věcem využívá, však soud usuzuje, že k jeho totální devastaci nedošlo. Soud v této souvislosti doplňuje, že správní orgány nijak nereflektovaly argumentaci žalobců, podle nichž k devastaci pozemků a postupnému zanikání patrnosti cesty dochází zejména v důsledku úmyslného konání osoby zúčastněné na řízení 1, která se snaží všemožnými způsoby průjezdu osob přes své pozemky zabránit. Skutečnost, že ke změnám z hlediska patrnosti cesty dochází v důsledku jednání jejich vlastníka, by přitom na posouzení otázky existence veřejně přístupné účelové komunikace nemohla mít vůbec žádný vliv.

60. Soud závěrem k otázce stálosti a patrnosti cesty podotýká, že by správní orgány tuto otázku měly posuzovat uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013 č. j. 1 As 63/2013 – 49). Jak totiž uvádí i doktrinální literatura, to, že ve skutečnosti ani v případě v terénu vyjetých kolejí nejde o účelovou komunikaci (neboť například cesta není takto veřejností fakticky užívána s vlastnickým tichým souhlasem), se projeví toliko až v podobě nenaplnění třetího znaku, tj. souhlasu vlastníka s obecným užíváním (ČERNÍNOVÁ, Michaela a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7).

Souhlas vlastníka s obecným užíváním

61. Ve vztahu ke znaku spočívajícím v souhlasu s obecným užíváním pozemků osoby zúčastněné na řízení 1 (ve vztahu k ostatním dotčeným pozemkům naplnění tohoto znaku sporné nebylo) správní orgány uzavřely, že žalobce „nenavrhl žádné důkazy“, které by dostatečně prokazovaly souhlas předchozích vlastníků s jejich obecným užíváním (srov. s. 17 rozhodnutí městského úřadu). Ani tento závěr nemá oporu ve správním spisu.
62. Žalobce v řízení opakovaně poukazoval zejména na čestné prohlášení paní B., tedy právní předchůdkyně osoby zúčastněné na řízení 1, ze dne 29. 1. 2018. V něm uvedla, že pozemky parc. č. X a X prodala osobě zúčastněné na řízení 1 a že přes tyto pozemky v té době vedla komunikace, po které se jezdilo a chodilo. Tato cesta tam byla celou dobu, co paní B. pamatuje. Žalobce v odvolání dokonce navrhl provedení výsledku této osoby, na tento důkazní návrh však žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nereagoval. Žalobce v řízení dále poukazoval na vyjádření žalobkyně, podle které komunikace sloužila k obecnému užívání širokou veřejností od nepaměti, žalobkyně prováděla její údržbu. Poukázal též na vyjádření osoby zúčastněné na řízení 2 a manželů H., kteří shodně uvedli, že účelová komunikace existuje od nepaměti, slouží obecnému užívání širokou veřejností.
63. Těmito důkazy se správní orgány při hodnocení existence souhlasu vlastníka s obecným užíváním, resp. existence obecného užívání od nepaměti vůbec nezabývaly, ale vzaly za své vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1, která uváděla, že nikdy nedala najevo souhlas s obecným užíváním svých pozemků. V odůvodnění rozhodnutí lze nalézt určité úvahy vztahující se k vyjádření paní B., jehož význam správní orgány relativizovaly poukazem na obsah kupní smlouvy, jíž došlo k převodu dotčených pozemků na osobu zúčastněnou na řízení 1. Podle soudu však nemůže mít na relevanci vyjádření paní B. vůbec žádný vliv skutečnost, že kupní smlouva uzavřená mezi ní a osobou zúčastněnou na řízení 1 neobsahovala informaci o tom, že přes zcizované pozemky vede veřejně přístupná účelová komunikace. Bylo by samozřejmě vhodné, aby prodávající kupujícího upozornil na skutečnost, že na pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Absence takového ustanovení ve smlouvě však nemůžeme mít žádný dopad na průkaznost, resp. relevanci čestného prohlášení paní B. ze dne 29. 1. 2018, případně na povahu cesty jako účelové komunikace. Příslušné veřejnoprávní právní předpisy nutnost poskytovat takové „upozornění“ neupravují (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2018, č. j. 4 As 151/2017 – 66, bod 62). Neupravují ani právo na jakoukoliv náhradu, která by se vlastníkově pozemku vyplácela za to, že pozemek nebo jeho část slouží jako účelová komunikace. Ostatně právě proto je podmínkou pro omezení vlastnického práva souhlas vlastníka komunikace se vznikem účelové komunikace (viz k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Soud tímto samozřejmě nezpochybňuje soukromoprávní důsledky vyplývající z neinformování nabyvatele o skutečném stavu prodávané nemovité věci (odpovědnost za

vady, náhrada škody atd.), ty nicméně nemají z hlediska posouzení charakteru dané komunikace jako účelové žádný význam. V této souvislosti je proto nutno přisvědčit žalobci, že je zcela irrelevantní, zda osoba zúčastněná na řízení 1 byla z hlediska povahy dotčené cesty v „dobré víře“ (slovy žalovaného), že nejde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

64. Soud nad rámec nutného odůvodnění konstatuje, že informace obsažené ve správním spisu nasvědčují tomu, že sporná komunikace existuje po dlouhou dobu (takřka „od nepaměti“), aniž by jejímu užívání kokoli bránil. To vyplývá z doložených historických map (komunikace je zachycena již na mapě stabilního katastru z roku 1893, byla zachycena při vojenském mapování v roce 1938 i v podkladech z roku 1953), vyjádření vlastníků některých sousedních pozemků, žalobce, žalobkyně a právní předchůdkyně osoby zúčastněné na řízení 1. Podpůrně lze poukázat též na skutečnost, že dané pozemky byly a jsou jako komunikace vedeny též v územně plánovací dokumentaci obce Lužná (samozřejmě s vědomím toho, že vymezení pozemků jako určených pro komunikaci v územně plánovací dokumentaci není samo o sobě při hodnocení existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodující). V projednávaném případě je také podstatné, že ze strany osoby zúčastněné na řízení 1 je kladen odpor k užívání dotčených pozemků jako účelové komunikace přibližně až od roku 2017, tedy více než osm let po jejich nabytí. Do té doby, pokud obecnému užívání pozemků nebránila, svým chováním vyjadřovala, v souladu s již existujícím konkludentním souhlasem právní předchůdkyně, vlastní konkludentní souhlas s tímto užíváním. Jednou udělený konkludentní souhlas vlastníka pozemku s vedením účelové komunikace nelze jednostranně změnit či odvolat, ať již výslovně či implicitně tím, že současný vlastník (tedy osoba zúčastněná na řízení 1) užívání komunikace brání. Nesouhlas vyjádřený tímto způsobem je proto irrelevantní; stejně tak na charakteru komunikace nic nemění ani fakt, že jiné subjekty mohly bez patřičných znalostí dotčenou komunikaci považovat za soukromou, popř. uzavřely nájemní smlouvu, tyto skutečnosti však nemají vliv na její faktický stav (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 57/2019 – 53).
65. Soud k tomuto znaku shrnuje, že správní orgány opomněly vypořádat relevantní podklady založené ve správním spisu, nevyjádřily se k návrhu na provedení výslechu svědka a přezkoumatelně neodůvodnily své závěry.

Alternativní cesta

66. Za nesrozumitelné pak soud považuje úvahy správních orgánů ve vztahu k poslednímu znaku, tj. neexistence jiného rovnocenného komunikačního spojení. Městský úřad k této otázce konstatoval, že mezi účastníky řízení není shoda o alternativní trase ze silnice II/237. Samotná cesta je nezpevněná a jako většina těchto nezpevněných polních cest je při sněhové pokrývce a za deště běžnými osobními automobily sjízdná jen s patřičnou opatrností. Městský úřad dále uvedl, že účastníci řízení se k alternativní cestě vyjadřovali obecně, neuvedli, jaké dopravní prostředky k cestě využívají, kde jsou konkrétní nerovnosti a zda se jim dá případně vyhnout. Uzavřel pak, že „nemá dostatek podkladů k tomu, aby konstatoval, že alternativní cestu ze silnice II/237 do obce Lužná nelze pro běžná motorová vozidla využít“. Podle městského úřadu tak tento definiční znak nebyl naplněn.
67. Žalovaný pak k tomuto znaku uvedl, že odvolací námitky „spatřuje za akceptovatelné“, avšak „s přihlédnutím k projednávaným důkazům a rozporným vyjádřením dotčených

účastníků řízení k tzv. alternativním cestám na soukromých pozemkových parcelách, zejména však z důvodu neexistujících obecně užívaných komunikací dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v dotčeném území obce Lužná (...), není možno napravit absentující nutnou komunikační potřebu odvolatelů ve veřejnoprávním řízení bez toho, že by bylo prokázáno naplnění všech dalších definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace“.

68. Soud je přesvědčen, že z takového odůvodnění vůbec nelze seznat, zda měly správní orgány tento znak za naplněný, či nikoli. Z citovaného odůvodnění napadeného rozhodnutí snad lze dovodit, že žalovaný zastává názor, že alternativní komunikace neexistuje, a že má tedy znak nutné komunikační potřeby za naplněný. V průběhu dalšího řízení před žalovaným nicméně bude nezbytné tyto úvahy zpracovat do srozumitelné a přezkoumatelné podoby.
69. I přes shora uvedené soud považuje za vhodné vyjádřit se k postupu městského úřadu. Ten totiž při zjišťování existence tohoto znaku pochybil při zjišťování skutkového stavu. Byť, jak již soud uvedl shora, je v deklaratorním řízení zásada materiální pravdy obsažená v § 3 správního řádu lehce modifikována, nelze připustit, aby správní orgány při absenci relevantních podkladů zcela rezignovaly na vlastní zjišťování skutkového stavu. Městskému úřadu nic nebránilo například při místních šetřeních nedostatek shora popsaných zjištění (používané dopravní prostředky, označení konkrétních nerovností atd.) jednoduše odstranit. V deklaratorním řízení není standard zjišťování skutkového stavu snížen, resp. obrácen natolik, aby bylo možno při nedostatku podkladů učinit závěr o nenaplnění určitého znaku. I ve vztahu k tomuto znaku pak městský úřad i žalovaný zcela pominuli tvrzení účastníků řízení a relevantní skutečnosti vyplývající z podkladů obsažených ve správním spisu. Zejména se nijak nevypořádali se skutečností, že navrhovaná alternativní trasa vede nejméně přes sedmnáct různých pozemků ve vlastnictví čtrnácti různých fyzických osob, a šlo by tak, porovnáno s komunikací, která byla předmětem žádosti, o zcela nepřiměřené omezení jejich vlatnických práv. Nereagovaly nijak ani na vyjádření tří z těchto vlastníků (pánů G., S. a V.) ze dne 18. 2. 2019, kteří uvedli, že tato polní cesta „není oficiální a vede přes soukromé pozemky. Cestu využívají pouze vlastníci pozemků z důvodu obhospodařování polností a jiných aktivit. Cesta v zimních měsících a po vydatných deštích je obtížně sjízdná. Výjezd z této cesty na silnici č. II/237 je nebezpečný. Blízko výjezdu z této cesty je horizont a z druhé strany výjezd z lesa. Tato cesta nikdy nebyla vedena jako veřejná komunikace“.
70. Soud závěrem konstatuje, že z hlediska posouzení věci považuje za relevantní též námitky upozorňující na skutečnost, že žalovaný (byť formálně šlo o jiný odbor) v jiných řízeních týkajících se týchž pozemků (šlo o stavební řízení zahájené na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení 2 o stavbu rodinného domu) jednoznačně neměl pochyb o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na daných pozemcích. Shodně lze poukázat na vyjádření žalovaného k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě osoby zúčastněné na řízení 1 vedené zdejším soudem pod sp. zn. 54 A 184/2018, v němž žalovaný konstatoval, že přes pozemky osoby zúčastněné na řízení 1 vede veřejně přístupná účelová komunikace, která zde existuje od nepaměti a každý ji může užívat jako dopravní cestu. Žalovaný tak ve vztahu k daným pozemkům zaujímá zcela nepředvídatelně různé právní názory, což vede k narušení právní jistoty všech dotčených osob. Soud pak již jen pro dokreslení k této námitce konstatuje, že i v tomto případě je její vypořádání žalovaným zcela nepřezkoumatelné (žalovaný k této námitce na s. 18 napadeného rozhodnutí uvádí, jen že ji

nemůže posoudit vzhledem k dokumentovanému deklaratornímu řízení a z něj vyplývajících skutečností; těmto tvrzením odvolatelů nepřisvědčuje).

Závěr a náklady řízení

71. Soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný se tak bude podrobně zabývat všemi okolnostmi, které v řízení vyšly najevo, a všemi tvrzeními účastníků řízení a jimi předloženými důkazy. Řádně pak vypořádá též uplatněné odvolací námitky.
72. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšným žalobcům naopak právo na náhradu nákladů řízení náleží.
73. Náklady řízení žalobkyně sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a dále náklady na zastoupení advokátem. Žalobkyně je malou obcí bez dostatečného personálního zázemí, které by mohlo zajistit účinné hájení jejích práv před soudy, soud proto hodnotí náklady vynaložené na zastoupení advokátem jako účelně vynaložené (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Zástupce žalobkyně v řízení učinil tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření). Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 položkou 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu činí 300 Kč za každý z úkonů. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, patří mezi náklady zastoupení i náhrada daně, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů, tj. 21 % z 10 200 Kč (2 142 Kč). Celkem jde tedy o 15 342 Kč.
74. Co se týče nákladů řízení žalobce, ty sestávají ze soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a 2 000 Kč za dva návrhy na vydání předběžného opatření (2 x 1 000 Kč). Dále jde o náklady na zastoupení advokátem tvořené odměnou za tři úkony (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby včetně návrhu na vydání předběžného opatření a replika z 24. 6. 2021) po 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 položkou 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a za jeden úkon spočívající v podání dalšího návrhu na vydání předběžného opatření v poloviční výši, tj. 1 550 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 11 odst. 3 a odst. 2 písm. a) advokátního tarifu]. Ke každému z úkonů je nutno dále připočítat náhradu hotových výdajů 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Žalobcův zástupce je společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem daně z přidané hodnoty. K nákladům řízení tak patří i částka, která odpovídá příslušné sazbě daně, vypočtená z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z 12 050 Kč (2 530,50 Kč). Žalobcovy náklady řízení tak celkem představují částku 19 580,50 Kč.
75. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejich zástupců (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).
76. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože

soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, rozhodl, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti výroku I tohoto rozhodnutí není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.].

Proti výrokům II až V 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 nejbližze 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 23. září 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu