



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva v právní věci

žalobce: **Ing. O. R. U.,**
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Michalem Filipem,
se sídlem Arbesovo náměstí 7, Praha,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
se sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2021, č. j. 110651/2021/KUSK-DOP/Jel,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Slaný (dále jen „silniční úřad“) ze dne 16. 11. 2020, č. j. MUSLANY/53502/2020/ODSH/BE (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím silniční úřad rozhodl v řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„správní řád“), zahájeném na žádost žalobce, tak, že na pozemcích p. č. XA XB a XC v katastrálním území P. (dále se vždy rozumí toto katastrální území) neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a repliky žalobce

2. Žalobce předně namítá, že se správní orgány dopustily procesního pochybení, neboť silniční úřad účastníky správního řízení chybně informoval, že se dne 24. 9. 2020 na pozemcích p. č. XA, XB a XC (dále také jen „dotčené pozemky“) uskuteční „ohledání na místě“, ačkoliv měl – jak v napadeném rozhodnutí připustil sám žalovaný – účastníky řízení seznat k ústnímu jednání. Žalobce byl dle svého mínění uveden v omyl, když byl zpraven o „pouhém“ ohledání na místě, a pro domnělou bagatelnost se tohoto úkonu silničního úřadu neúčastnil. Pokud by měl žalobce vědomost o tom, že se dne 24. 9. 2020 uskuteční na dotčených pozemcích ústní jednání, jako účastník řízení by se na místo dostavil a uplatňoval by svá procesní práva. Silniční úřad tedy nesprávným označením procesního úkonu zavinil, že se žalobce dne 24. 9. 2020 na místo samé nedostavil. V této souvislosti žalobce podotýká, že mu žalovaný v napadeném rozhodnutí opakovaně nepřítomnost při provádění úkonu dne 24. 9. 2020 „vyčítá“ a uvádí, že své argumenty měl uplatnit při místním šetření. Žalobce však namítá, že z § 54 správního řádu vyplývá, že ohledání není procesním úkonem, v jehož rámci by účastníci řízení měli uplatnit své argumenty a vznášet důkazní návrhy. Žalobce očekával, že silniční úřad nařídí „standardní“ ústní jednání – to se však neuskutečnilo. Ve skutečnosti na místě samém proběhl dle hodnocení žalobce *„jakýsi hybrid ústního jednání, ohledání některých movitých a nemovitých věcí a neformálního místního šetření.“* Takovýto postup však nemá oporu v ustanoveních správního řádu. Žalobce se pozastavuje nad tím, že přestože si byl žalovaný pochybení silničního úřadu vědom, nevyvodil z této skutečnosti žádné závěry, a naopak žalobci nepřítomnost při provádění úkonu dne 24. 9. 2020 přičítal k tíži.
3. Žalobce dále uvádí, že správní orgány chybně dospěly k závěru o nesplnění dvou z celkem čtyř obligatorních znaků veřejně přístupné účelové komunikace (dále také jen „VPÚK“) plynoucích ze zákona o pozemních komunikacích a dovozených judikaturou. Co se týče jednoho ze dvou kritérií dovozených judikaturou – souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním cesty – uvádí žalobce, že nesouhlas jednoho ze spoluvlastníků pozemku p. č. XC byl vyjádřen teprve v červnu 2020. Do té doby byla cesta vedoucí po dotčených pozemcích (dále také jen „sporná cesta“) využívána jak žalobcem, tak dřívějšími vlastníky nyní jím vlastněných pozemků – ti cestu bezproblémově užívali již v 80. letech 20. století. Žalobce po sporné cestě jezdí jen několikrát do roka malou zahradní technikou, popř. osobním autem a zhruba jednou ročně na své pozemky vozí hnůj. Cesta slouží též návštěvníkům obecního hřiště a rovněž k údržbě transformátoru, který se nachází na pozemku žalobce. Během předchozích 6 let, kdy žalobce pozemky, jež obsluhuje po sporné cestě, vlastní, probíhalo užívání cesty bez problémů. Nikdy nebyl vyjádřen nesouhlas nikým ze spoluvlastníků pozemku p. č. XC, natož pak většinou jeho spoluvlastníků. K užívání cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace tedy docházelo po několik desítek let bez jakýchkoliv námitek vlastníků dotčených pozemků. Správní orgány však k těmto skutečnostem neprovedly žádné dokazování.

4. Žalobce dále podotýká, že při místním šetření vyjádřili nesouhlas s užíváním cesty jako VPÚK toliko dva spoluvlastníci pozemku p. č. XC, kteří představují pouhou čtvrtinu všech spoluvlastníků. Zbylé tři čtvrtiny spoluvlastníků tohoto pozemku „s tím nemají problém“ a žádný nesouhlas nevyjádřili. Je proto zapotřebí na ně pohlížet tak, že s obecným užíváním pozemku konkludentně vyjádřili svůj souhlas, což však správní orgány zcela opomenuly. Žalobce je názoru, že při nakládání se společnou věcí by mělo být rozhodováno ve většinovém režimu. Nakládání se společnou věcí by tedy neměl blokovat minoritní spoluvlastník. Žalobce zmiňuje, že tyto skutečnosti uváděl již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, avšak „žalovaný k tomu ne zcela pochopitelně uvedl, že to měl řešit žalobce již v 1. instanci“. Kdyby dokazování před silničním úřadem probíhalo standardně a kdyby bylo řádně nařízeno ústní jednání, žalobce by argument týkající se konkludentně vysloveného souhlasu většiny spoluvlastníků pozemku p. č. XC uplatnil. Správní orgány vůli většiny spoluvlastníků vůbec nezkoumaly a výlučně na základě procesní aktivity minoritních spoluvlastníků učinily závěr o neexistujícím souhlasu. Žalobce je názoru, že k existenci souhlasu vlastníka pozemku mělo být provedeno podstatně rozsáhlejší dokazování – jak k současné vůli spoluvlastníků s většinovým podílem na pozemku, tak ve vztahu k otázce, zda souhlas nebyl udělen již v minulosti.
5. Stran dalšího obligatorního znaku VPÚK dovozeného judikaturou, kterým je tzv. nutná komunikační potřeba, resp. neexistence jiného rovnocenného komunikačního spojení, žalobce uvádí, že závěry správních orgánů jsou rovněž chybné. Žalovaný na základě fotodokumentace pořízené silničním úřadem při provádění úkonu dne 24. 9. 2020 dospěl k závěru, že přístup k pozemkům žalobce po alternativní komunikaci ve vlastnictví obce X je sjezdný technikou pro potřeby obhospodařování. Tento závěr však byl učiněn na základě nedostatečného dokazování. Silniční úřad pouze zdálky vyfotil část pozemku žalobce, a nemohl tak posoudit, zda je žalobcův pozemek po údajné alternativní cestě přístupný, a to zejména pro zemědělskou techniku. Argumentaci snímky pořízenými silničním úřadem z webu mapy.cz označuje žalobce za nemístnou, neboť z nich nelze učinit kvalifikované závěry o terénních nerovnostech na jeho pozemcích, o sklonu pozemků, porostu na nich atd. Správní orgány měly na pozemcích žalobce provést místní šetření ve spojení s ústním jednáním, a nikoliv zdálky „od oka“ odhadnout průchodnost terénu. I v tomto ohledu tedy správní orgány provedly zcela nedostatečné dokazování a na základě velmi kusých informací učinily nesprávné skutkové a právní závěry. Žalobce proto připomíná argumentaci, již uplatnil v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, že přístupová cesta, která dle správních orgánů představuje alternativní komunikační spojení s jeho pozemky, není pro své vlastnosti způsobilá k jízdě motorovými vozidly. Znemožnění stávajícího přístupu po sporné cestě by zabránilo využívání žalobcova pozemku jako orné půdy, tj. účelu, pro který je katastrálně určen.
6. Konečně žalobce namítá, že se správní orgány nezabývaly otázkou vlastnictví sporné cesty. Ta je sice umístěna na pozemcích p. č. XA XB a XC (dotčených pozemcích), nicméně s ohledem na skutečnost, že se jedná o standardní silnici, která může být dle judikatury samostatnou věcí, není jisté, zda jsou vlastníci dotčených pozemků i vlastníky této dopravní cesty. Žalobce má za to, že sporná cesta představuje samostatnou věc. Bylo tedy zapotřebí určit vlastníka této komunikace (přínejmenším jako předběžnou otázku) a následně řešit podmínky pro její užívání. To však správní orgány vůbec neučinily. Postup, kdy správní orgány k vlastníkům pozemků automaticky přistoupily jako k vlastníkům komunikace, považuje žalobce za chybný.

7. Stran namítané procesní vady týkající se úkonu silničního úřadu uskutečněného dne 24. 9. 2020 žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že došlo k nedorozumění a že silniční úřad uvedeného dne prováděl důkaz mimo ústní jednání ohledáním na místě. Silniční úřad správně vyhotovil protokol o provedení důkazu ohledáním na místě samém, kde zachytil zjištěné skutečnosti, tedy vyjádření osob na místě. V napadeném rozhodnutí však protokol o šetření na místě nesprávně vyhodnotil. Z obsahu správního spisu je ale nesporné, že silniční úřad vyrozuměl žalobce o konání dokazování mimo ústní jednání. Silniční úřad nenařídil ústní jednání, protože vycházel z důkazů, které byly provedeny, a ze shodných tvrzení účastníků. V případě deklaratorního řízení není ústní jednání obligatorní, a nedošlo tedy k žádné vadě řízení, nebylo-li jednání nařízeno. Pokud se žalobce dokazování prováděného mimo ústní jednání nezúčastnil, měl možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, vyjádřit se k nim a případně navrhnout jiné důkazy. Žalobce však byl po celé řízení pasivní, a musí tedy důsledky této pasivity nést. Podle žalovaného není záměna ohledání a ústního projednání takovou vadou řízení, aby byla jejím následkem nezákonnost napadeného rozhodnutí. Ohledně otázky souhlasu vlastníků dotčených pozemků s veřejným užíváním sporné cesty žalovaný uvedl, že pozemky v minulosti vlastnila socialistická organizace, jejíž souhlas zanikl vydáním pozemků v restituci. Noví vlastníci jsou tedy oprávněni projevit svůj nesouhlas s užíváním sporné cesty jako VPÚK v okamžiku, kdy je jejich právo narušeno. Začal-li žalobce užívat dotčené pozemky k dopravě ke svým pozemkům teprve v nedávné době, byl nesouhlas projevěn včas. K žalobnímu bodu směřujícímu k otázce nutné komunikační potřeby žalovaný uvedl, že bylo provedeno ohledání na místě a byla pořízena fotodokumentace alternativní cesty. Žalovaný se neztotožnil s názorem žalobce, že nebylo možné činit závěry ze snímků dostupných na webu mapy.cz. K žalobnímu bodu, v němž žalobce namítá, že sporná cesta může být samostatnou věcí, žalovaný uvedl, že žalobce toto nekonkrétní tvrzení uplatnil poprvé v žalobě. Přitom poukazuje na to, že se na hranici pozemku p. č. XC a pozemku žalobce nachází travnatý porost, tedy že se minimálně v tomto úseku žádná stavba komunikace nenachází, třebaže je pod travním porostem skryta šterková vrstva.
8. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrval na svých tvrzeních formulovaných v žalobě a tyto dále rozvedl. Žalobce uvedl, že se chybou silničního úřadu nezúčastnil (v důsledku vadně zvolené terminologie ve „zvacím přípise“) místního šetření, a byl tak zkrácen na svých procesních právech. Toto „místní šetření“ se navíc uskutečnilo ve zcela nedostatečném rozsahu. Pokud by silniční úřad provedl ohledání i na pozemcích žalobce, učinil by zcela odlišný závěr o nutné komunikační potřebě. Silniční úřad však pouze z dálky obhlédl menší část těchto pozemků a učinil velmi povšechný závěr o absenci nutné komunikační potřeby. Snímek z aplikace mapy.cz není dle žalobce „důkazem vůbec ničeho.“ Dle žalobce žalovaný dále ve vyjádření k žalobě opomenul hlavní část žalobní argumentace, tj. že nebyl zjištěn názor většiny spoluvlastníků pozemků p. č. XC. Nedostatečně reagoval též na argument, že komunikace je věcí v právním slova smyslu, a že mělo být tudíž zjišťováno, kdo je vlastníkem sporné cesty, která představuje asfaltovou silnici. Dle žalobce je možné, že byl chybně vymezen okruh účastníků řízení.
9. Při jednání setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou.

11. Soud vycházel při přezkumu žalobou 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.).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

12. Dne 9. 6. 2020 podal žalobce žádost o určení právního vztahu. Požádal, aby silniční úřad určil, zda se na dotčených pozemcích nachází VPÚK. Uvedl, že je vlastníkem sousedních navazujících pozemků p. č. XD, XE, XF, XG a XH, které jsou součástí zemědělského půdního fondu a slouží jako orná půda, a že k obhospodařování těchto zemědělských pozemků využívá příjezdovou dopravní cestu po dotčených pozemcích, která je dobře znatelná a vyasfaltovaná. Uvedl, že k užívání sporné cesty jako VPÚK byl dán konkludentní souhlas vlastníků dotčených pozemků, a to již z doby vybudování přilehlých bytových jednotek. Cesta od doby, kdy byla vybudována, slouží jako příjezdová komunikace pro obyvatele bytovek, pro návštěvníky přilehlého obecního sportoviště i pro příjezd složek integrovaného záchranného systému. Slouží rovněž k obsluze transformátoru, který se nachází na žalobcově pozemku p. č. XG a z něhož je elektrinou zásobována část obce P. Dle žalobce neexistuje adekvátní alternativa přístupu na jeho pozemky.
13. Dne 2. 9. 2020 učinil silniční úřad pod č. j. MUSLANY/41438/2020/ODSH/Če oznámení, kterým účastníky řízení [konkrétně žalobce (coby žadatele o určení právního vztahu), obec K. (coby vlastníka pozemku p. č. XCH), Státní pozemkový úřad (coby organizační složku státu příslušnou hospodařit s pozemkem p. č. XB ve vlastnictví České republiky) a dalších 10 osob (coby spoluvlastníky pozemku p. č. XC)] vyrozuměl o tom, že podáním návrhu bylo zahájeno řízení o deklaraci VPÚK. Silniční úřad pod bodem I. tohoto oznámení vyzval účastníky řízení, aby se ve lhůtě 15 dní ode dne doručení oznámení vyjádřili k podané žádosti. Pod bodem II. oznámení silniční úřad účastníky řízení vyrozuměl, že dne 24. 9. 2020 v 10 hod. bude mimo ústní jednání proveden důkaz ohledáním dle § 54 správního řádu. Konečně silniční úřad pod bodem III. oznámení vyrozuměl účastníky v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, že mají možnost se ode dne 5. 10. 2020 do dne 9. 10. 2020 seznámit s podklady před vydáním rozhodnutí a k těmto se vyjádřit.
14. Ve stanovené lhůtě 15 dní se v řízení vyjádřil pouze Státní pozemkový úřad, který uvedl, že proti deklaraci existence VPÚK na pozemku p. č. XB nemá námitek.
15. Ve správním spisu je dále založen protokol ze dne 24. 9. 2020, označený jako protokol o místním šetření. Kromě dvou úředních osob se místního šetření zúčastnili účastníci řízení Z. V. a J. K. (spoluvlastníci pozemku p. č. XC), jejichž vyjádření je v protokolu zaznamenáno. Pan V. uvedl, že cesta před bytovými domy na pozemku p. č. XC vznikla v letech 1972 - 1975 spolu s výstavbou bytových domů. Cestu nevyužíval nikdo jiný než vlastníci těchto domů. Kromě nich cestu dnes využívají popeláři či dovozce uhlí. Přilehlý pozemek ve vlastnictví žalobce býval oplocen; teprve před asi 5 lety si žalobce pro vjezd na svůj pozemek z pozemku p. č. XC zřídil branku. Vlastníky pozemku p. č. XC však nepožádal o žádné povolení. Pan V. upozornil na to, že žalobcův pozemek přímo nepřiléhá ke sporné cestě. Mezi cestou a vraty v oplocení žalobcova pozemku se nachází travnatý pruh, v němž nejsou vyjeté žádné koleje od vozidel – tento travnatý pruh tedy v minulosti nikdo nepřejížděl. Dále pan V. uvedl, že žalobce má své pozemky zpřístupněny z obecní cesty z druhé strany a že nesouhlasí s tím, aby žalobce využíval

spornou cestu, kterou poškozují nákladními vozidly. Uvedenému vyjádření přitakala místnímu šetření přítomná účastnice řízení paní K., která rovněž vyjádřila nesouhlas s tím, aby cestu na pozemku p. č. XC využíval někdo jiný než spoluvlastníci pozemku, popř. popeláři a dovozce uhlí. Součástí protokolu je fotodokumentace čítající 11 fotografií.

16. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, jímž silniční úřad deklaroval, že se na dotčených pozemcích VPÚK nenachází, silniční úřad uvedl, že ohledáním zjistil, že cesta, kterou tvoří vrstva recyklátu, je na všech třech dotčených pozemcích patrná a v terénu viditelná. Na západní straně pozemku p. č. XC – směrem k pozemku žalobce – je však zakončena „zeleným pásem“, v němž žádné vyjeté koleje nejsou patrné. Cesta končí 8,3 m před vraty žalobceva pozemku. Žádná cesta na pozemek žalobce tedy z pozemku č. XC nevede. Dle silničního úřadu z provedeného dokazování plyne, že nebyl dán ani souhlas vlastníků pozemku p. č. XC k jeho veřejnému užívání jako VPÚK. Naopak aktivní nesouhlas s užíváním cesty žalobcem projevili pan V. coby spoluvlastník tohoto pozemku, který dne 6. 6. 2020 oznámil příslušnému policejnímu orgánu, že na soukromou cestu přijelo nákladní vozidlo (přípis policejního orgánu Městskému úřadu Slaný o oznámení pana V. je součástí správního spisu). Dle silničního úřadu neexistuje ani nutná komunikační potřeba obsluhovat žalobcovy pozemky z pozemku p. č. XC, neboť jsou zpřístupněny po obecní cestě vedoucí po pozemcích p. č. XI a XJ.
17. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce rozporoval závěr silničního úřadu o konci dopravní cesty na pozemku p. č. XC ve vzdálenosti 8,3 m před branou umístěnou na jeho pozemku. Dále namítl, že nesouhlas jednoho ze spoluvlastníků s menšinovým vlastnickým podílem na pozemku p. č. XC byl vyjádřen teprve v červnu 2020, přičemž do té doby byla komunikace využívána jak žalobcem, tak dřívějšími vlastníky jeho pozemků k příjezdu na pole. Namítl rovněž, že sporná cesta naplňuje kritérium nutné komunikační potřeby, neboť neexistuje žádná alternativní dopravní cesta, kterou by mohl k obsluze svých zemědělských pozemků využít. Silničním úřadem zmíněná obecní cesta je nezpevněná a po dešti nesjízdná, a tedy nezpůsobila k jízdě motorovým vozidlem.
18. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný předně v rámci přezkumu zákonnosti postupu silničního úřadu uvedl mj.: „[Silniční úřad] při řízení postupoval v souladu se správním řádem, zmatečně ale oznámil, že se nebude konat ústní jednání, ale pouze ohledání na místě. Následně se v určeném termínu konalo místní šetření s projednáním. Na zákonnost rozhodnutí tato skutečnost nemá vliv, neboť práva účastníků nebyla dotčena, pouze byl v přípisu chybně označen způsob provádění důkazu.“ Posléze se žalovaný zabýval otázkou naplnění definičních znaků VPÚK. Částečně přitom korigoval závěry silničního úřadu. Dospěl k závěru, že na dotčených pozemcích se stálá a v terénu patrná dopravní cesta nachází a že je z hlediska podané žádosti, jíž žalobce žádal o určení VPÚK na pozemcích p. č. XA XB a XC (dotčených pozemcích), irelevantní skutečnost, že se na hranici pozemku p. č. XC a pozemku žalobce nachází úzký travnatý pás, v němž cesta patrná není. Podle žalovaného tato dopravní cesta naplňuje účel vymezený v zákoně, neboť plynule navazuje na silniční síť a spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků. Žalovaný tedy dospěl k závěru, že definiční atributy VPÚK vyplývající ze zákona o pozemních komunikacích (§ 2 odst. 1 a § 7 odst. 1) v daném případě sporná cesta splňuje. Naproti tomu žalovaný dospěl ve shodě se silničním úřadem k závěru, že zbylé dva definiční znaky VPÚK, jež byly dovozeny judikaturou, naplněny nebyly. K obhospodařování žalobcových pozemků sice v minulosti sporná cesta využívána patrně byla, nebyla však užívána širokou veřejností. K námitce žalobce, že cestu využívají též návštěvníci obecního hřiště

nacházejícího se na pozemku p. č. XK, žalovaný uvedl, že k hřišti, které může navštěvovat neomezený okruh osob, existuje alternativní pěší přístup. Není stanoveno, že přístup na hřiště musí být umožněn motorovým vozidlem. Jelikož tedy k hřišti existuje jiný, třebaže jen pěší přístup, nelze dovozovat, že široká veřejnost k tomuto přístupu využívá spornou cestu na dotčených pozemcích. K námitce, že sporná cesta slouží též k příjezdu při údržbě transformátoru, který se nachází na pozemku žalobce, žalovaný uvedl, že „*tento stav se zpravidla ošetřuje věcným břemenem a není předmětem tohoto správního řízení.*“ Dle žalovaného není stěžejní, že svůj nesouhlas s veřejným užíváním pozemku p. č. XC vyslovili aktivně pouze dva spoluvlastníci. Ze samotné skutečnosti, že se ostatní spoluvlastníci pozemku nezúčastnili místního šetření, nelze dovozovat jejich souhlas. Stran otázky, zda existuje s pozemky žalobce alternativní komunikační spojení, žalovaný uvedl, že silniční úřad při místním ohledání alternativní přístupovou cestu fotograficky zdokumentoval. Z této fotodokumentace a také z náhledu dostupného na webu mapy.cz vyplývá, že cesta je mírně svažité a částečně nezpevněná, tvořená vyjetými kolejemi. Žalovaný rovněž dospěl k závěru, že na pozemky žalobce vede alternativní přístup, který umožňuje jejich obhospodařování zemědělskou či jinou technikou.

Posouzení žaloby soudem

Obecná východiska

19. 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.
20. Podle § 7 odst. 1 věty první 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.
21. Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace má charakter účelové pozemní komunikace, pokud naplňuje 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 větě první citovaného zákona (resp. v § 7 odst. 2 větě první). Další požadavky, plynoucí z ústavněkonformního výkladu výše uvedených ustanovení zákona o pozemních komunikacích, dovodila judikatura. Lze shrnout, že ke vzniku VPÚK dochází ze zákona (není třeba žádného úkonu správního orgánu) při současném naplnění čtyř znaků, kterými jsou podle ustálené judikatury: a) patrnost a stálost cesty v terénu, b) spojení pozemků s veřejnou komunikací, c) souhlas vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace a d) nutná komunikační potřeba (srov. např. rozsudky NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020 - 49, 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 VPÚK 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).
22. 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 VPÚK 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.

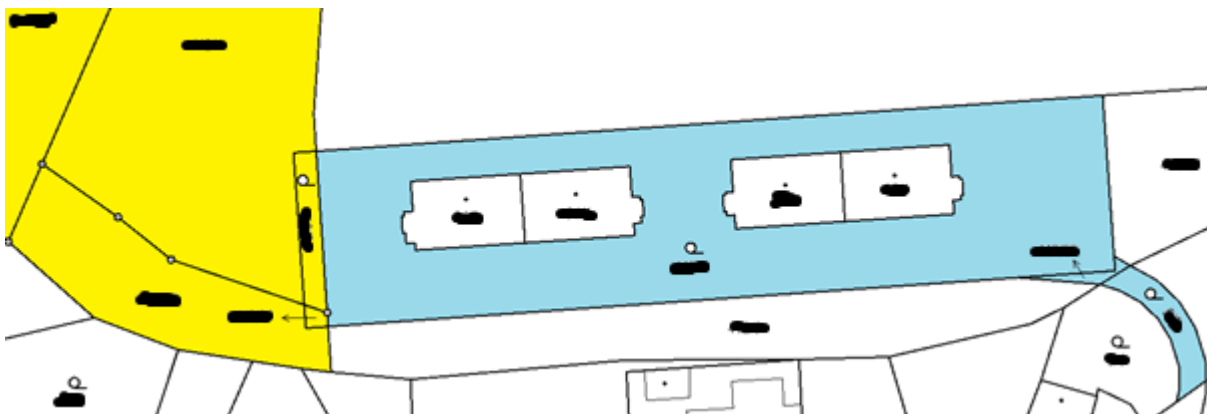
23. Dalším ze zákonných znaků definujících z právního hlediska účelovou komunikaci je požadavek jejich zákonného účelu. Musí tedy jít o cestu, která a) slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo b) ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo c) k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pokud jde o spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, nepochybně sem lze zařadit připojení několika soukromých nemovitostí (např. skupiny domů) na jinou pozemní komunikaci, včetně jiné komunikace účelové (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 3 As 62/2015 - 43). Dokonce i spojnice jediné nemovitosti s jinými pozemními komunikacemi splňuje znak zákonného účelu, a proto v určitých případech může být účelovou komunikací - pokud budou splněny i další tři znaky. Problematický bude v tomto případě zejména znak souhlasu vlastníka s veřejným užíváním, tedy užíváním neurčitým okruhem osob (srov. Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7).
24. 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 (srov. 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64).
25. 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.
26. 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 právních nástupců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako VPÚK, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o VPÚK vzniklou ze zákona. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

27. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků veřejnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je VPÚK (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 případy, kdy byl pozemek vydán v restitucích a souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace byl udělen dříve v době, kdy socialistické poměry narušily ochranu soukromého vlastnictví (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).
28. Kromě nutného souhlasu je další dodatečnou podmínkou strpění veřejného 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.

Shrnutí sporu

29. Podstatou dané věci je spor o to, zda cesta na dotčených pozemcích je VPÚK ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Mezi účastníky soudního řízení není sporné, že zákonem stanovené znaky VPÚK cesta naplňuje, avšak dle žalovaného deklaraci existence VPÚK brání absence definičních znaků, jež byly dovozeny judikaturou.
30. Pozemek p. č. XCH se nachází ve vlastnictví obce K., pozemek p. č. XB se nachází ve vlastnictví České republiky a pozemek p. č. XC, po němž vede zdaleka nejdelší úsek sporné cesty, spoluvlastní několik osob. Jedná se o vlastníky bytových domů situovaných na pozemcích p. č. st. XL, XM, XN a XO. Žalobce má na deklaraci existence VPÚK zájem z toho důvodu, že spornou cestu využívá k příjezdu ke svým pozemkům p. č. XE, XD, XF, XG a XH (jakož patrně i ke vzdálenějším pozemkům p. č. XP, XQ, XR a XS), které zemědělsky obhospodaruje. Pro znázornění soud níže připojuje výňatek katastrální mapy zobrazující popisovanou situaci.



31. Dle tvrzení žalobce představuje sporná cesta jediné myslitelné komunikační spojení s jím vlastněnými pozemky, neboť alternativní cesta, na niž poukázaly správní orgány, nemá takové vlastnosti a kvality, aby umožnila průjezd motorových vozidel, případně též zemědělské techniky potřebné k obhospodařování orné půdy. Žalobce poukazuje na to, že správní orgány otázku nutné komunikační potřeby nesprávně vyhodnotily a že v tomto směru vedly zcela nedostatečné dokazování. Žalobce vedle toho namítá, že správní orgány pochybily, pokud nesouhlas vlastníků dotčených pozemků s veřejným užíváním cesty dovodily na základě teprve nedávno projeveného nesouhlasu pouhých dvou spoluvlastníků pozemku p. č. XC, zatímco zbylí většínoví spoluvlastníci tohoto pozemku svojí pasivitou v řízení, jakož i před jeho zahájením *de facto* vyjadřují s užíváním cesty veřejností konkludentní souhlas. Žalobce vedle toho uvádí, že spornou cestu pro příjezd k pozemkům jím vlastněným užívali i jeho právní předchůdci. Souhlas s užíváním cesty jako VPÚK tedy byl dle žalobce historicky dán. Žalobce je názoru, že správní orgány pochybily také tehdy, pokud se nezabývaly otázkou, zda není sporná cesta samostatnou věcí, neboť bylo-li by tomu tak, je možné, že okruh účastníků deklaratorního řízení byl silničním úřadem vymezen chybně. Je rovněž názoru, že se silniční úřad v řízení dopustil vážných procesních chyb, kterými žalobce zkrátil na jeho právech v řízení. Námitkou chybného procesního postupu se soud níže zabývá v první řadě.

Procesní pochybení správních orgánů

32. Žalobce se domnívá, že byl zkrácen na svých právech, neboť se v důsledku údajně zavádějící informace poskytnuté silničním úřadem v oznámení ze dne 2. 9. 2020 nezúčastnil úkonu, který úřední osoby silničního úřadu na dotčených pozemcích prováděly dne 24. 9. 2020. Žalobce v žalobě tento úkon označil jako *hybrid ústního jednání, ohledání některých movitých a nemovitých věcí a neformálního místního šetření*, který nemá oporu ve správním řádu. Současně namítá, že nebylo nařízeno řádné ústní jednání.
33. Naznačuje-li žalobce, že úkon, který silniční úřad provedl dne 24. 9. 2020 na dotčených pozemcích, byl ve skutečnosti jakýmsi *quasi* ústním jednáním a že silniční úřad pochybil, vyrozuměl-li žalobce ve „zvacím přípisu“ o tom, že se v uvedený den na dotčených pozemcích uskuteční mimo ústní jednání toliko provádění důkazu ohledáním dle § 54 správního řádu, uvádí soud, že v postupu silničního úřadu žádné pochybení neshledal.
34. V řízeních o určení existence VPÚK je provedení důkazu ohledáním na místě samém ve většině případů nutností, má-li příslušný silniční úřad zjistit, zda v terénu existuje patrná dopravní cesta splňující účel stanovený v § 7 zákona o pozemních komunikacích, jakož i to, zda je existence takovéto cesty nezbytná k obsluze nemovitostí napojených na cestu.

Soud dospěl k závěru, že úkon, který provedl silniční úřad dne 24. 9. 2020 na dotčených pozemcích, představoval důkaz ohledáním, a byl tedy tím, za co jej silniční úřad v oznámení ze dne 2. 9. 2020 označil. Soud je tak názoru, že silniční úřad informoval žalobce, jakož i ostatní účastníky řízení dostatečným způsobem a že je ohledně charakteru prováděného úkonu neuvedl v omyl. Na účasti na ústním jednání silniční úřad žalobce nezkrátil, neboť žádné ústní jednání se ve věci ani neuskutečnilo. Žalobce a s ním i ostatní účastníci řízení byli dle § 51 odst. 2 správního řádu s dostatečným předstihem zpraveni o tom, kdy a kde se bude provádění důkazu konat. V rámci místního šetření na pozemcích byla pořízena fotodokumentace, která posléze správním orgánům posloužila jako podklad pro rozhodnutí. Skutečnost, že provádění důkazu ohledáním dotčených pozemků byli přítomni jiní dva účastníci řízení (pan V. a paní K. coby spoluvlastníci pozemku p. č. XC) a že tito účastníci dostali prostor pro svá vyjádření, která byla zanesena do protokolu o místním šetření, ještě nečiní z úkonu ústní jednání. Nebylo důvodu, aby silniční úřad do protokolu nezahrnul kromě zjištění učiněných při ohledání pozemků (fotografie) i vyjádření přítomných účastníků řízení, a to tím spíše, jestliže se z části týkalo i stavu ohledávaných nemovitých věcí (přítomnost zeleného pruhu mezi pozemky, absence vyjetých kolejí apod.). Rozsah zaprotokolovaných vyjádření účastníků, který je odrazem vstřícného přístupu silničního úřadu, nemění charakter provedeného procesního úkonu. Soud nicméně připouští, že to byl sám žalovaný, kdo založil pochybnosti o tom, jaký úkon silniční úřad dne 24. 9. 2020 na dotčených pozemcích vlastně učinil, neboť sám na straně 3 napadeného rozhodnutí naznačil, že se uvedeného dne ústní jednání uskutečnilo, načež však od tohoto názoru upustil ve vyjádření k žalobě, kde uvedl, že úkon představoval „pouhé“ provádění důkazu mimo ústní jednání.

35. Soud je názoru, že žalobce nebyl v řízení na svých procesních právech nikterak zkrácen. O provádění důkazu byl včas vyrozuměn v souladu s § 51 odst. 2 správního řádu, procesní úkon byl ve vyrozumění správně označen jeho pojmenováním i odkazem na § 54 správního řádu. Žalobci byla dána příležitost dle § 36 odst. 3 správního řádu, aby se seznámil s podklady před vydáním rozhodnutí a k těmto se vyjádřil (k tomu silniční úřad stanovil účastníkům řízení lhůtu ode dne 5. 10. 2020 do dne 9. 10. 2020). Žalobce tak nepochybně měl příležitost reagovat mj. i na vyjádření účastníků řízení, kteří se zúčastnili provedení důkazu mimo jednání. Žalobce však v průběhu řízení před silničním úřadem zůstal – poté, co podal žádost – zcela pasivní.
36. Dle názoru soudu nebylo ani nezbytné, aby správní orgány nařizovaly ústní jednání. Namítá-li žalobce, že nařízení ústního jednání „*důvodně očekával*“, uvádí soud, že ústní jednání není obligatorní součástí každého správního řízení. Z § 49 odst. 1 věty první správního řádu vyplývá, že ústní jednání se koná tehdy, stanoví-li to zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Ze správního řádu přitom neplyne, že správní orgány musí v řízení o určení právního vztahu nařídít ústní jednání. Samotné nenařízení ústního jednání tedy *a priori* nepředstavuje nezákonný postup a soudu není známo, na základě jakých okolností žalobce ústní jednání důvodně očekával. Silniční úřad nezavdal žalobci důvod očekávat, že bude nařízeno ústní jednání, naopak z obsahu oznámení ze dne 2. 9. 2020 lze usuzovat, že nařízení ústního jednání se nepředpokládá (byla rovnou stanovena lhůta pro uplatnění práv dle § 36 odst. 3 správního řádu). Žalobce sám silničnímu úřadu nesdělil, že by chtěl žádost podrobněji projednat při ústním jednání. Žalobce dobrovolně rezignoval na využití významných procesních práv (být přítomen provádění dokazování, seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí).

37. Žalobce dále namítá, že správní orgány neučinily žádná zjištění k určení vlastníka pozemní komunikace, která je podle něj samostatnou věcí v právním smyslu. Vlastníkem pozemní komunikace mohou být osoby odlišné od vlastníků pozemků pod touto komunikací. Důsledky, které toto pochybení mohlo mít v daném případě, vysvětluje žalobce v replice: 1) okruh účastníků řízení mohl být vymezen nesprávně, 2) nesprávně mohla být vyhodnocena relevance nesouhlasu dvou spoluvlastníků pozemku p. č. XC.
38. Žalovanému lze přisvědčit, že žalobce uplatnil toto tvrzení až v soudním řízení, byť tak mohl učinit již v řízení před správními orgány. To však nemá vliv na přípustnost tohoto žalobního bodu, pokud jde o hodnocení právního významu nesouhlasu některých podílových spoluvlastníků pozemku p. č. XC (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62). Z obsahu spisu vyplývá, že pozemní komunikace byla provedena počátkem 70. let 20. století v době výstavby bytovek, jimž sloužila jako přístupová komunikace. Otázku, zda je účelová pozemní komunikace samostatnou věcí v právním smyslu, nebo součástí pozemku, je tak třeba posuzovat podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“). Na posouzení této otázky závisí, zda může být účelová pozemní komunikace samostatným předmětem právních vztahů, a tedy může mít odlišný vlastnický režim od pozemků, na nichž je postavena. Žalobkyně poukazuje na rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 - 59, který připouští, že i účelová pozemní komunikace může být samostatnou věcí v právním smyslu, pokud je její stavební provedení takové, že lze jednoznačně vymežit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti. Vůči tomuto závěru se vymezoval Nejvyšší soud, zejména v rozsudku ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011, jenž naopak kategoricky dovozoval, že účelová pozemní komunikace je pouze součástí pozemku, nikoliv samostatnou věcí. S těmito protichůdnými závěry se ve světle dalšího judikatorního vývoje (zejména s ohledem na nejednoznačnost rozhodovací činnosti různých senátů Nejvyššího soudu a ingerenci Ústavního soudu) vypořádal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 12. 2020, č. j. 10 As 193/2020 - 59. Dospěl k závěru, že záleží na konkrétních okolnostech výstavby účelové pozemní komunikace a jejím stavebně-technickém provedení, zda je účelová pozemní komunikace samostatnou věcí v právním smyslu, nebo „pouze“ součástí pozemku.
39. Soud doplňuje, že závěr o právní povaze účelové pozemní komunikace je určující pro určení osoby, jejíž souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace je právně významný pro vznik VPÚK. Je-li účelová pozemní komunikace samostatnou věcí v právním smyslu, je nezbytný souhlas vlastníka pozemní komunikace, přičemž stanovisko vlastníků pozemků pod touto pozemní komunikací je nevýznamný. Předmětem veřejného užívání v takovém případě je pozemní komunikace jako samostatný předmět právních vztahů, nikoliv pozemky pod komunikací. Otázka, zda byla pozemní komunikace zřízena na pozemcích oprávněně, je vztahem mezi vlastníkem pozemní komunikace a vlastníky pozemků. Pokud je účelová pozemní komunikace součástí pozemku, je nezbytný souhlas vlastníků pozemků, na nichž se komunikace nachází (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 766/2011).
40. Žalobci lze přisvědčit, že v řízení nebyly provedeny (s výjimkou ohledání pozemní komunikace) dostatečné důkazy, které by umožnily určit, zda je pozemní komunikace samostatnou věcí v právním smyslu a kdo je jejím vlastníkem. Je nicméně třeba rovněž

zdůraznit, že žalobce byl povinen prokázat, že vlastník pozemní komunikace udělil výslovný souhlas s užíváním pozemní komunikace veřejností (tzv. veřejné věnování) nebo že takový souhlas byl dán konkludentně tím, že veřejnost dlouhodobě pozemní komunikaci využívala. Důkazní břemeno tak primárně tížilo žalobce. Teprve pokud by žalobce své důkazní břemeno unesl, bylo by na ostatních účastnících řízení, aby případně (v závislosti na svém postoji k dané věci) tvrdili a prokazovali skutečnosti vyvracející závěr, že vlastník pozemní komunikace (ať již jako samostatné věci v právním smyslu, nebo jako součásti pozemku) souhlasil s veřejným užíváním komunikace. Žalobce ve správním řízení evidentně vycházel z toho, že z hlediska souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace je relevantní stanovisko vlastníků dotčených pozemků, tedy nepředpokládal, že by pozemní komunikace byla jako samostatná věc v právním smyslu ve vlastnictví jiné osoby (viz zejména argumentaci obsaženou v odvolání související s relevancí nesouhlasu některých spoluvlastníků pozemku p. č. XC). Není pochybením správních orgánů, že neprovedly důkazy potřebné ke zjištění právní povahy pozemní komunikace a určení jejího vlastníka, jestliže v řízení, v němž je zásadním způsobem oslabena vyšetřovací zásada, nebyla přednesena žádná tvrzení zpochybňující předpoklad, že okruh vlastníků pozemní komunikace, ať již je samostatnou věcí, nebo součástí pozemků, se kryje s okruhem vlastníků dotčených pozemků. Otázka vlastnictví pozemní komunikace předestřená v žalobě nemá pro danou věc význam, neboť žalovaný nepřiznal zásadní váhu skutečnosti, že dva spoluvlastníci pozemku p. č. XC nesouhlasí s užíváním sporné cesty žalobcem (viz níže).

41. K dalšímu procesnímu aspektu dané otázky soud uvádí, že správní orgány sice odpovídají za správné stanovení okruhu účastníků řízení, ovšem případné pochybení v tomto ohledu nemá žádný dopad do právní sféry žalobce, s nímž správní orgány jako s účastníkem řízení jednaly a umožnily mu uplatnit jeho procesní práva. Neobjasnění vlastnictví ke sporné cestě se tedy nedotklo žalobce na jeho procesních právech. Žalobci nenáleží, aby v řízení hájil práva třetích osob, tedy případných vlastníků pozemní komunikace, s nimiž správní orgány nejednaly jako s účastníky řízení.

Splnění definičních znaků VPÚK dovozených judikaturou

42. Mezi stranami je dále sporné, zda byly naplněny definiční znaky VPÚK dovozené judikaturou – souhlas vlastníka pozemku, po němž dopravní cesta prochází, s veřejným užíváním a existence nezbytné komunikační potřeby.
43. Žalobce se domnívá, že správní orgány při zkoumání udělení souhlasu vlastníka pozemku p. č. XC s veřejným užíváním pochybily, neboť tento pozemek je spoluvlastněn několika soukromými osobami, avšak nesouhlas s veřejným užíváním sporné cesty správní orgány dovodily pouze na základě vyjádření dvou minoritních spoluvlastníků pozemku. Názor a vůli zbylých spoluvlastníků (jimž dohromady připadá podíl na pozemku ve výši $\frac{3}{4}$) však správní orgány nezjistily. Vedle toho žalobce tvrdí, že pozemek je užíván již po dlouhou řadu let, přičemž doposud (resp. až do června 2020) s tímto stavem nikdo aktivně nevyslovoval nesouhlas. Proto má žalobce za to, že souhlas vlastníků pozemku p. č. XC byl dán již historicky, a správním orgánům vyčítá, že na zjišťování této skutečnosti rezignovaly.
44. Vzhledem k charakteru žalobních námitek soud považuje za vhodné nejprve připomenout relevantní právní úpravu týkající se dokazování v řízení o určení právního vztahu.

45. Dle § 142 odst. 3 správního řádu pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.
46. Dle § 141 odst. 4 správního řádu ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.
47. Z výše citovaných ustanovení správního řádu plyne, že v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu se – obdobně jako v řízeních sporných dle § 141 správního řádu – neuplatní zásada materiální pravdy, respektive že je tato zásada značně modifikována. Důkazní břemeno v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace nese v podstatné míře žadatel, který je povinen na podporu svých tvrzení označit a navrhnout důkazy. Účastníci tohoto řízení tedy mají vyšší míru odpovědnosti za výsledek řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128). Správní orgán 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 - 27, či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 67/2012 - 38, č. [2939/2014 Sb.](#) NSS). Žadatel je tedy vystaven nebezpečí, že pokud neoznačí důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, správní orgán již žádné jiné důkazy z vlastní iniciativy neobstará, neboť ve sporném řízení není správní orgán povinen tak široce zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka jako v „klasickém“ správním řízení (srov. Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 141). Důvod pro užší pojetí povinnosti správního orgánu zjišťovat podklady pro rozhodnutí je dán charakterem sporného řízení, ve kterém správní orgán hraje do určité míry roli soudu stojícího nad stranami sporu a kde účelem rozhodnutí není přiznat některé ze stran nové právo či uložit jí novou povinnost, na rozdíl od správních řízení, jejichž výsledkem je vydání konstitutivního rozhodnutí. Rozhodnutí v návrhovém sporném řízení je rozhodnutím deklaratorním, v němž je i z tohoto důvodu povinnost správního orgánu zjišťovat podklady pro rozhodnutí nad rozsah toho, jaké důkazy navrhli účastníci řízení, omezena (viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, str. 785).
48. Lze říci, že žalobní body týkající se věcné stránky (splnění znaků VPÚK) spočívají na tvrzení, že správní orgán provedl nedostatečné dokazování ke zjištění jednotlivých právně relevantních skutečností. Důvodnost těchto výtek je třeba posuzovat v návaznosti na výše uvedená východiska, pokud jde o vymezení procesních povinností účastníků řízení, zejména pak žalobce (povinnost tvrdit právně relevantní skutečnosti a označit důkazy k jejich prokázání).
49. Nelze nicméně opomíjet ani poučovací povinnost správního orgánu upravenou v § 4 odst. 2 správního řádu, která se vztahuje i na řízení o určení právního vztahu a podle níž správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. V souvislosti s plněním procesních povinností účastníků sporného řízení je třeba zmínit rovněž zásadu koncentrace řízení, která je upravena v § 82 odst. 4 správního řádu a která se bez jakýchkoliv pochybností uplatní v plném rozsahu v řízení o určení

právního vztahu. Podle tohoto ustanovení se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne 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. Nelze nicméně opomíjet ani zákaz překvapivosti, jenž má ústavněprávní základ a aplikuje se i na rozhodování správních orgánů (viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 As 91/2015 - 47, bod 11 a v něm citovanou judikaturu).

50. Z obsahu správního spisu plyne, že žalobce ve vztahu k existenci souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace a nezbytné komunikační potřeby tvrdil, že existuje konkludentní souhlas vlastníka pozemku s užíváním cesty, a to již z doby vybudování bytových jednotek pro zaměstnance JZD. Cesta od svého vybudování slouží k příjezdu k bytovkám, pro návštěvníky přilehlého sportoviště, k obhospodařování zemědělské půdy, pro příjezd záchranných složek a obsluhy transformátoru. Dále obecně uvedl, že přístup k nemovitostem, včetně výše uvedených pozemků (míněny jsou žalobcovy pozemky), nemá adekvátní alternativu, aby bylo možno zajistit komunikační potřebu jiným způsobem.
51. Žalobce v žádosti ani později v řízení před silničním úřadem nevznesl žádný důkazní návrh k prokázání svých tvrzení. Ve věci se vyjádřili pouze někteří další účastníci, k výše uvedeným skutečnostem pak pouze paní J. K. a pan Z. V.. Jejich tvrzení přitom nelze považovat ve vztahu k tvrzením žalobce za shodná (tedy s výjimkou tvrzení, že spornou cestu využívali i dřívější uživatelé navazujících zemědělských pozemků), což vylučuje, že by bylo možné mít žalobcova tvrzení za nesporná, nevyžadující jejich prokázání důkazními prostředky.
52. Za tohoto stavu nelze silničnímu úřadu vytýkat, že provedl dokazování pouze v základním rozsahu, tedy obstaral výpisy z katastru nemovitostí a provedl ohledání sporné cesty a přístupu na žalobcovy pozemky z obecní komunikace (alternativní cesta). Výpisy z katastru nemovitostí a snímek katastrální mapy dokládají mj. to, které pozemky jsou ve vlastnictví žalobce, že vytváří souvislý celek, který na jedné straně navazuje na spornou cestu a na druhé straně na alternativní cestu ve vlastnictví obce. Napojení pozemků ve vlastnictví žalobce na alternativní cestu bylo prověřeno při ohledání, o čemž byly pořízeny fotografie, stejně jako situace v místě sporné cesty. Pokud jde o rozsah dokazování v řízení před silničním úřadem, nelze silničnímu úřadu vytýkat, že by jím provedené dokazování bylo nedostatečné. Žalobce žádné důkazní návrhy neuplatnil, silniční úřad i bez návrhu provedl dokazování v základním rozsahu. Má-li žalobce za to, že silničním úřadem provedené dokazování bylo nedostatečné ke spolehlivému zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o žádosti, pomíjí, že důkazní břemeno tížilo především jeho samotného a že ho jednoznačně neunesl. Vyšel-li silniční úřad pouze z důkazů, které provedl bez návrhu účastníků, nelze výsledky jeho dokazování poměřovat s tím, do jaké míry se přiblížily skutečnému stavu věci. Mezi skutkovým stavem, z nějž správní orgán vychází, a skutečným stavem věci je rozdíl daný tím, že výsledky dokazování jsou ovlivněny důsledností v plnění procesních povinností účastníků v řízení o určení právního vztahu.
53. Pokud by žalobce využil svých procesních práv, zúčastnil se ohledání nemovitých věcí a seznámil se s poklady rozhodnutí, mohl by si učinit představu, jakým směrem se mohou úvahy silničního úřadu ubírat, a mohl by rozvinout svá tvrzení a označit k nim důkazy

(např. o nedostatečích alternativní cesty, na kterou poukázali dva účastníci řízení a jejíž napojení na obecní komunikaci bylo fotograficky zdokumentováno).

54. Soud považuje za významné zmínit, že silniční úřad nepoučil žalobce o jeho povinnosti tvrdit právně rozhodné skutečnosti a zejména označit důkazy na podporu svých tvrzení. Nepoučil jej po provedeném dokazování ani o tom, že neoznačil důkazy na podporu svých tvrzení a dosavadní výsledky dokazování nasvědčují tomu, že své důkazní břemeno neunesl. Rozhodnutí silničního úřadu tak lze považovat za překvapivé, neboť ačkoliv žalobce podal bezvadnou žádost, ve které poměrně podrobně uplatněný nárok odůvodnil, mohl být důvody rozhodnutí silničního úřadu zaskočen, neboť v průběhu řízení nebyl poučen o tom, že neunáší své důkazní břemeno. Nelze nicméně pomíjet, že odvolací řízení tvoří s řízením před silničním úřadem jeden celek, přičemž závisí na přístupu odvolacího orgánu (např. k aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu), zda lze mít porušení zákazu překvapivosti rozhodnutí (závěr o neunesení důkazního břemene) za zhojené.
55. Teprve v odvolání žalobce v návaznosti na skutkové závěry silničního úřadu označil důkazy na podporu svých tvrzení. Konkrétně navrhl vyjádření pana K. z X, který cestu v 80. letech využíval k přístupu na pozemky, jež jsou nyní ve vlastnictví žalobce. Dále zmínil, že by bylo účelné provést místní ohledání jeho zemědělských pozemků, aby se správní orgán mohl seznámit s terénem na těchto pozemcích a řádně zhodnotit, zda po nich skutečně vede postačující alternativní cesta ústící na obecní komunikaci (silniční úřad hodnotil pouze krátký úsek této cesty, který ústí na obecní komunikaci).
56. Žalovaný žádné dokazování neprovedl, nedoplnil do spisu žádné podklady pro rozhodnutí, logicky tak ani nevyrozuměl účastníky o právu vyjádřit se k doplněným podkladům dle § 36 odst. 3 správního řádu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nicméně vyplývá, že žalovaný nad rámec správního spisu silničního úřadu vycházel z ortofotomapy pozemků dostupné na internetových stránkách Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (některé snímky ortofotomapy založil do spisu již silniční úřad) a dále z leteckých snímků z let 2006 – 2020 dostupných na webových stránkách www.mapy.cz. Soud nikterak nezpochybňuje, že lze provést důkaz obsahem webových stránek, jak uvádí žalovaný ve vyjádření k žalobě, je ovšem třeba při tom postupovat v souladu se správním řádem, tedy učinit záznam do spisu o obsahu webových stránek (např. jejich vytištěním nebo uložením na nosič dat a založením do spisu) a vyrozumět účastníky řízení o doplnění podkladů pro rozhodnutí v odvolacím řízení (§ 36 odst. 3 ve spojení s § 93 správního řádu). Žalobce nicméně neuplatnil žalobní bod, v němž by namítl některý z výše uvedených nedostatků, a proto by k nim soud případně přihlédl pouze tehdy, pokud by mu bránily v posouzení řádně uplatněného žalobního bodu.
57. Pokud jde o souhlas s veřejným užíváním pozemku, žalovaný, byť k tomu žalobcem navržený důkaz výsledkem pana K. neprovedl, připustil, že skutečně mohla být sporná cesta v minulosti (v 80. letech) užívána k přístupu na pozemky, které jsou nyní ve vlastnictví žalobce. Žalovaný k tomu doplnil, že pokud byla osoba obhospodařující pozemky (nyní ve vlastnictví žalobce) současně spoluvlastníkem komunikace na pozemku p. č. XC, nebylo třeba souhlasu s veřejným užíváním. Žalovaný nicméně dále pokračuje, že podstatné je, že kromě osoby obhospodařující pozemky (nyní ve vlastnictví žalobce) nevyužíval spornou cestu nikdo jiný (tj. nikoliv veřejnost). Pokud by spornou cestu využívala i veřejnost, jednalo by se o její obecné užívání, tak tomu ovšem v daném případě nebylo. Dále se vypořádal též s tvrzením, že spornou cestu využívala i veřejnost k přístupu na hřiště (k tomu žalobce neoznačil žádný důkazní návrh ani v odvolání). Žalovaný uvedl,

že hřiště je přístupné pěší stezkou kolem kostela, a není tedy nutné využívat spornou cestu, zejména není-li nezbytné přijíždět k hřišti autem. S ohledem na existenci jiného přístupu na hřiště nelze dle žalovaného dovozovat, že široká veřejnost k tomuto přístupu využívá spornou cestu. Údržba transformátoru bývá ošetřena věcným břemenem. Žalovaný uzavřel, že žalobce si může za účelem přístupu na své pozemky po sporné cestě sjednat soukromoprávní titul.

58. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je tedy založeno na tom, že:

- a) tvrzení žalobce o užívání sporné cesty uživatelem navazujících zemědělských pozemků je prokázáno (byť k němu nebyly provedeny důkazy ani navržený výsledek pana K.);
- b) tvrzení žalobce o užívání sporné cesty veřejností za účelem přístupu na hřiště není důvodné, neboť veřejnost má k dispozici pěší přístup kolem kostela;
- c) přístup k trafostanici a jiným energetickým zařízením bývá zajištěn na základě věcného břemene.

59. V situaci, kdy žalovaný bez dalšího připustil, že uživatelé zemědělských pozemků, které jsou nyní ve vlastnictví žalobce, dlouhodobě využívali spornou cestu, tedy zcela akceptoval toto žalobcovo tvrzení, nemůže žalobce žalovanému důvodně vytýkat, že měl k této otázce provést dokazování. Postup, kdy správní orgán ve sporném řízení (řízení o určení právního vztahu) vezme bez jakéhokoliv dokazování za prokázané tvrzení žadatele, které se opírá jen o shodné dílčí tvrzení některých účastníků, by sice mohlo být v rozporu se správním řádem, ovšem v daném případě to není ani v nejmenším k újmě žalobce, nýbrž v jeho prospěch. Soudu není zřejmé, k čemu by za dané situace mělo vést další dokazování, neboť žalobce netvrdil nic, pokud jde o užívání sporné cesty uživateli zemědělských pozemků, z čeho by žalovaný v napadeném rozhodnutí nevycházel. Žalovaný plnou akceptací tvrzení žalobce napravil důsledky překvapivosti rozhodnutí silničního úřadu.

60. Žalobce v žalobě vůbec nenapadá dílčí závěry žalovaného shrnuté pod body b) a c) shora. Prosté tvrzení, že „*okromě toho slouží komunikace návštěvníkům obecního hřiště a údržbě transformátoru, který je na pozemku žalobce*“, které navazuje na podrobnější vyjádření ke způsobu, jímž žalobce užívá spornou cestu k přístupu na své pozemky (a před ním jeho právní předchůdci), nelze považovat za žalobní bod. Z uvození celého odstavce žaloby slovy „*žalobce již ve svém odvolání uváděl*“ je zřejmé, že žalobce v něm pouze opakuje text svého odvolání. Z tohoto tvrzení vůbec neplyne, že by žalobce měl dílčí závěry žalovaného pod body b) a c) za nesprávné, tím méně pak z jakých skutkových či právních důvodů (k definici žalobního bodu viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58). Žalobní bod se věcně dotýká pouze otázky pod bodem a), aniž by však ve skutečnosti zpochybňoval tento závěr. Žalovaný totiž připustil, že žalobce a před ním jeho právní předchůdci užívali spornou cestu k přístupu na pozemky, které obhospodařovali. Žalovaný netvrdil, že by vlastníci sporné cesty právně relevantním způsobem vyslovili ve vztahu k žalobci či jeho právním předchůdcům nesouhlas s jejím užíváním. Požaduje-li tedy žalobce po soudu, aby se zabýval tím, že jeho právní předchůdci (a přinejmenším on sám) dlouhodobě nerušeně užívali spornou cestu k přístupu na zemědělské pozemky začínající na konci této cesty, napadá tím závěr, který žalovaný neučinil. Žalovaný pouze uvedl, že z užívání sporné cesty uživatelem zemědělských pozemků nacházejících se na jejím konci nelze dovodit konkludentní souhlas s **veřejným** užíváním sporné cesty. Tento závěr žalobce nenapadá.

61. Soud doplňuje, že podle ustálené judikatury u souhlasu vlastníka platí, že právě šíře okruhu uživatelů pozemní komunikace představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou soukromoprávní výprosou. Tolerance užívání pozemní komunikace pouze určitými (konkrétními) osobami je mlčky udělenou výprosou. Teprve toleranci užívání ze strany blíže neurčeného okruhu osob (veřejnosti) lze považovat za veřejné věnování (viz rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, a ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018 - 59). Právě tuto okolnost považoval žalovaný za rozhodující pro danou věc.
62. Žalobce netvrdil, že by vlastníci sporné cesty výslovně projevili úmysl věnovat pozemní komunikaci veřejnému užívání. V žádosti žalobce tvrdil, že existuje konkludentní souhlas. Dokazování tak mělo být zaměřeno na dvě skutečnosti, a to zda spornou cestu fakticky dlouhodobě užívala veřejnost (neurčitý okruh osob) a zda s tím vlastník pozemní komunikace aktivně vyjádřil nesouhlas. Řízení o určení právního vztahu slouží k tomu, aby bylo zjištěno, zda právní vztah existuje, nebo neexistuje, nikoliv aby byl v tomto řízení konstituován. Procesní pasivitu některých účastníků řízení, kteří vlastní pozemky se spornou cestou, nelze vykládat jako souhlas s jejím veřejným užíváním. Účastníci nejsou povinni v řízení aktivně vystupovat, z žádného ustanovení procesních předpisů neplyne, že by jejich pasivitu bylo možné považovat za souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace (správní řád ani zákon o pozemních komunikacích neupravují fikci souhlasu účastníka jako důsledek procesní pasivity ani fikci uznání nároku uplatněného ve správním řízení). Nebylo úkolem správních orgánů aktivně zjišťovat stanovisko účastníků řízení. Bylo naopak povinností žalobce prokázat, že v minulosti byl udělen souhlas (výslovně či konkludentně) s veřejným užíváním sporné cesty. Řízení o určení existence VPÚK neslouží k tomu, aby v jeho rámci byly opatřovány výslovné souhlasy s veřejným užíváním pozemní komunikace.
63. Poukazuje-li žalobce na to, že k odvrácení následku v podobě konkludentního souhlasu s veřejným užíváním komunikace nestačí nesouhlas minoritních spoluvlastníků pozemku, je třeba zopakovat, že napadené rozhodnutí nevychází z argumentu, že aktivní nesouhlas dvou spoluvlastníků má za následek absenci souhlasu s veřejným užíváním sporné cesty. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze konstatoval, že dva spoluvlastníci vyjádřili nesouhlas s užíváním pozemní komunikace, ovšem neuvedl, že by tato okolnost byla pro posouzení věci významná. Žalovaný neučinil závěr, že v důsledku nesouhlasu dvou spoluvlastníků pozemku p. č. XC nelze hovořit o existenci souhlasu s veřejným užíváním sporné cesty. Pro žalovaného je určující, že užívání sporné cesty jednou třetí osobou (uživatelzem zemědělských pozemků) nemůže mít za následek veřejné věnování (byť konkludentní formou). Správnost napadeného rozhodnutí proto nelze zpochybnit námitkou, že se žalovaný nezabýval povahou pozemní komunikace jako samostatné věci v právním smyslu a otázkou jejího vlastnictví, a tedy že nemohl správně posoudit relevanci nesouhlasu pana V. a paní K.
64. Nad rámec nezbytného poukazuje soud na § 1132 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník z roku 2012“). Podle něj k rozhodnutí, na jehož základě má být společná věc zatížena nebo její zatížení zrušeno, a k rozhodnutí, na jehož základě mají být práva spoluvlastníků omezena na dobu delší deseti let, je třeba souhlasu všech vlastníků. Zatížením společné věci se rozumí např. zřízení služebnosti, včetně zřízení nezbytné cesty jako služebnosti (M. Králík in Spáčil, J.; a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva* (§ 976 – 1474). *Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 508). Věnování cesty veřejnému užívání lze považovat za institut, byť

veřejnoprávní, který se svým obsahem velmi podobá služebnosti. Obsahem tohoto institutu je neodvolatelný závazek strpět užívání cesty veřejností. Veřejné věnování je třeba považovat za zatížení společné věci ve smyslu výše citovaného ustanovení. Tvrdí-li tedy žalobce, že souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace je rozhodnutím o hospodaření se společnou věcí, a postačuje k němu stanovená většina, mýlí se. Stejně k dané otázce přistupovala i judikatura vykládající občanský zákoník z roku 1964 (viz shora citovaný komentář M. Králíka, poslední odstavec na str. 508). Výslovný souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace mohou udělit pouze všichni spoluvlastníci jednomyslně. Ve vztahu ke vzniku konkludentního souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace je třeba dovodit, že k vyloučení konkludentního souhlasu stačí aktivně projevový nesouhlas kteréhokoliv ze spoluvlastníků (bez ohledu na výši jeho spoluvlastnického podílu).

65. Námitku týkající se reálné přístupnosti žalobcových pozemků alternativní cestou (s ohledem na konfiguraci terénu a existenci sadu) posoudil žalovaný podle fotodokumentace a z náhledu z webu www.mapy.cz a dospěl k závěru, že přístup po komunikaci ve vlastnictví obce zemědělskou technikou pro potřeby obhospodařování pozemků je zajištěn. Pozemky tvoří jeden funkční celek a i kdyby byl v minulosti zajištěn přístup na pozemky ze dvou stran, stačí, že jsou přístupné z obecní komunikace.
66. Žalobce se domáhá přezkoumání skutkového závěru žalovaného, podle něž alternativní cesta představuje uspokojivé dopravní spojení. Namítá mimo jiné, že z mapy na webu www.mapy.cz nelze poznat, jaká je konfigurace terénu na pozemcích v jeho vlastnictví, na což v odvolání poukazoval. Jelikož zjištění učiněná žalovaným na webu www.mapy.cz nejsou nijak zachycena ve správním spisu, nemůže soud přezkoumat správnost skutkového závěru žalovaného. Soudu není zřejmé, jaké podklady ze zmíněného webu má žalovaný na mysli, zda jde o letecký pohled na pozemky ve vlastnictví žalobce nebo fotografie vjezdu na tyto pozemky z alternativní cesty umístěné v aplikaci *Panorama*. Především však žalovaný nevypořádal odvolací námitku v úplnosti, neboť se zabýval pouze parametry té části alternativní cesty, která vede od obecní komunikace k vjezdové bráně na pozemky žalobce. Žalobce však v odvolání poukazoval i na to, že alternativní cesta není uspokojivým řešením komunikační potřeby, neboť uvnitř vlastnického celku žalobce se nachází přírodní překážky, které brání jízdě zemědělské techniky až na pozemky přiléhající ke sporné cestě (konkrétně jde o sad a značnou svažitosť pozemků). Tyto skutečnosti lze dle žalobce prokázat ohledáním jeho pozemků, přičemž silničnímu úřadu v odvolání vytkl, že učinil závěr o existenci alternativní cesty, aniž by jeho pozemky v úplnosti ohledal. Tuto argumentaci, včetně důkazního návrhu, žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela pominul, nijak se s ní nevypořádal. Nelze ani dovodit, zda je považoval za nepřipustné dle § 82 odst. 4 správního řádu (žalovaný sice toto ustanovení a z něho plynoucí pravidlo koncentrace řízení v odůvodnění napadeného rozhodnutí zmiňuje, nikoliv však v souvislosti s vypořádáním uvedené odvolací námítky a důkazního návrhu, které zcela oslyšel). Tím zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Současně musel soud přihlídnout i k vadě spočívající v tom, že některé podklady, z nichž žalovaný dle odůvodnění napadeného rozhodnutí vycházel, nejsou součástí správního spisu, neboť i tato vada brání soudu vypořádat žalobní bod zpochybňující správnost závěru, že pomocí alternativní cesty jsou uspokojivým způsobem napojeny veškeré pozemky ve vlastnictví žalobce, a to i pro vjezd techniky běžné k obhospodařování zemědělských pozemků.

67. Výše popsané vady, jimiž bylo zatíženo odvolací řízení, nicméně neodůvodňují zrušení napadeného rozhodnutí. Jak soud uvedl již shora, existence VPÚK může být deklarována tehdy, jsou-li kumulativně splněny všechny 4 znaky. Splnění prvního a druhého znaku žalovaný uznal, naopak neshledal naplnění třetího a čtvrtého znaku. Výrok prvostupňového rozhodnutí, potvrzený napadeným rozhodnutím, ob stojí, pokud by nebyl splněn i jen jeden znak. Soud shledal nedůvodné námitky, jimiž se žalobce snažil zpochybnit závěr žalovaného o nenaplnění třetího znaku (souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace). Důvodnost námitky směřující proti úvaze o nenaplnění čtvrtého znaku tak nestačí pro zpochybnění zákonnosti napadeného rozhodnutí. I kdyby bylo možné přisvědčit žalobci, že je naplněn znak nezbytné komunikační potřeby, není tím zpochybněn závěr žalovaného o neexistenci souhlasu s veřejným užíváním, jenž je přitom samonosným důvodem výroku prvostupňového rozhodnutí, ve spojení s napadeným rozhodnutím.
68. Závěrem soud doplňuje, že pokud žalobce nezbytně potřebuje využívat k přístupu ke svým pozemkům spornou cestu a nepodaří se mu zajistit jiný soukromoprávní titul k jejímu užívání, může se domáhat zřízení práva nezbytné cesty dle § 1029 občanského zákoníku z roku 2012 v občanském soudním řízení.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

69. S ohledem na výše uvedené soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
70. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost a ostatně je ani nepožadoval.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 2. června 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu