



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyň: **a) I. Ch.**
bytem X

b) L. Š.
bytem X

obě zastoupeny advokátkou Mgr. Martou Záblockou
sídlem Trojanova 37, 269 01 Rakovník

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

za účasti: **1) Ing. T. H.**
bytem X
2) JUDr. J. K.
bytem X

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 16. 6. 2021, č. j. 030730/2021/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2021, č. j. 030730/2021/KUSK-DOP/Svo, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**

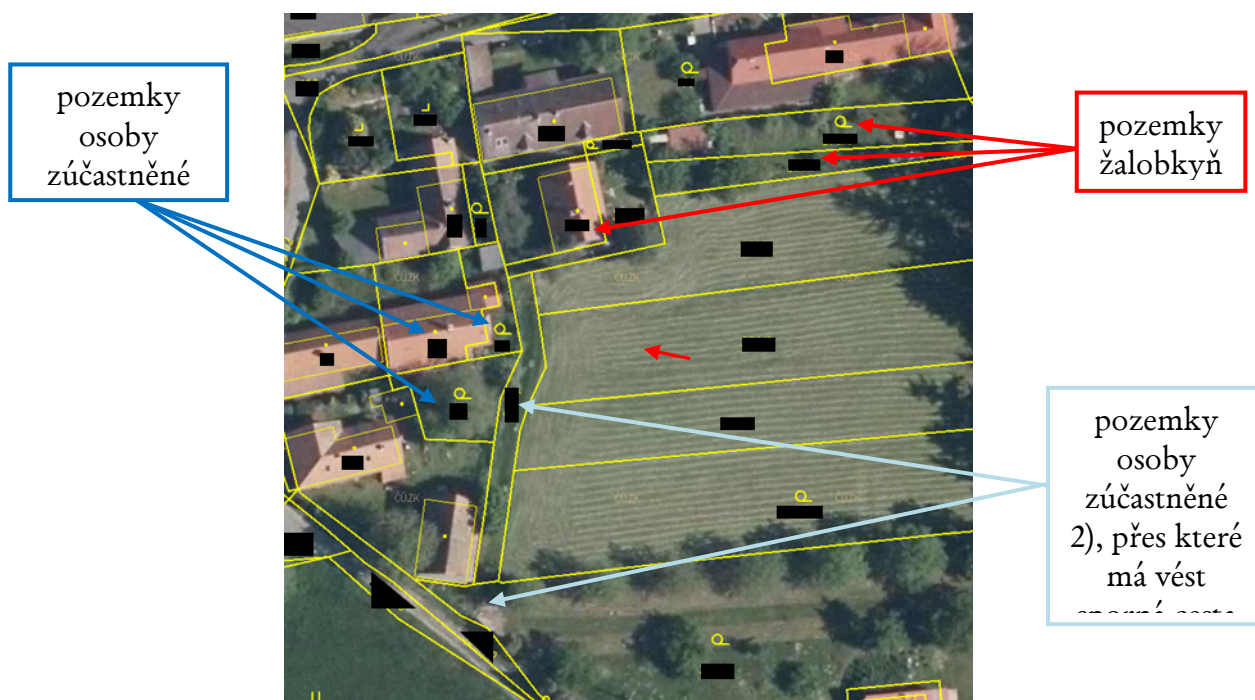
Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit každé ze žalobkyň a) a b) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně Mgr. Marty Záblocké, advokátky, na náhradu nákladů řízení částku ve výši 12 890 Kč.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Předmětem sporu v posuzované věci otázka, zda se na pozemcích parc. č. Xa a Xb v katastrálním území N. u R. (stejně jako všechny pozemky dále uváděné v tomto rozsudku) nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 227/2019 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Mezi účastníky přitom není sporné, že se na předmětných pozemcích fyzicky nachází v terénu viditelná cesta, jádrem sporu je však právní povaha této cesty.
2. Obě žalobkyně a osoba zúčastněná 1) považují spornou cestu za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. S tím však nesouhlasí osoba zúčastněná 2), která je vlastníkem dotčených pozemků parc. č. Xa a Xb. Žalobkyně jsou spoluvlastnicemi přilehlých pozemků parc. č. Xc, Xd, Xe a parc. č. st. Xf, jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. Xg. Osoba zúčastněná 1) vlastní přilehlé pozemky parc. č. Xh a Xch a dále parc. č. st. Xi, jehož součástí je rodinný dům č. p. Xj. Soud pro přehlednost předkládá náhled předmětných pozemků v katastrální ortofotomapě:



3. Městský úřad Rakovník (dále jen „silniční správní úřad“) rozhodnutím ze dne 11. 12. 2020,

č. j. MURA/52906/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) určil, že se na dotčených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Na základě provedeného dokazování dospěl silniční správní úřad k závěru, že v daném případě byly splněny všechny definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, tedy (i) že se jedná o cestu patrnou v terénu, (ii) která slouží zákonnému účelu, (iii) jejíž vlastník alespoň konkludentně souhlasil s obecným (veřejným) užíváním, (iv) přičemž je dána nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba.

4. Žalovaný se v záhlaví označeným rozhodnutím s tímto závěrem neztotožnil a prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že se na dotčených pozemcích nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalovaný totiž na rozdíl od silničního správního úřadu shledal, že v daném případě nebyl udělen souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním. Podle žalovaného byla sporná cesta vždy užívána pouze omezeným okruhem osob, a jedná se tak nanejvýš o výprosu. Ostatní definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace považoval žalovaný shodně se silničním správním úřadem za splněné.
5. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podaly žalobkyně žalobu podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků a osob zúčastněných na řízení

6. Žalobkyně v žalobě zejména nesouhlasí se závěrem žalovaného, že vlastník sporné cesty neudělil souhlas k jejímu užívání veřejností. Podle žalobkyň byla cesta užívána veřejností od nepaměti, a proto by měla být považována za veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jak již deklaroval silniční správní úřad. Žalobkyně připouštějí, že sice není dohledatelné, kdy přesně cesta vznikla (prokazatelně existovala již v roce 1938), ani kdy byla věnována veřejnému užívání, jsou však přesvědčeny, že zejména vlastníky přilehlých nemovitostí byla z komunikační potřeby užívána dlouhodobě. Cestu přitom měla možnost dlouhodobě užívat, resp. užívala i širší veřejnost, a to přesto, že se jedná o slepou cestu vedoucí jen k několika nemovitostem. Na podporu své argumentace žalobkyně odkazují na výpis z katastru nemovitostí, v němž je pozemek parc. č. Xb evidován jako ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace. Žalobkyně dále zdůrazňují, že vlastník sporné cesty [*tj. osoba zúčastněná 2) – pozn. soudu*] v minulosti nikdy neučinil žádné opatření, jímž by její užívání veřejností vyloučil či omezil, a proto lze mít za to, že s jejím veřejným užíváním souhlasil. Přístup veřejnosti na cestu pak osoba zúčastněná 2) znemožnila až na jaře 2019 tím, že odstranila původní drátěný plot podél cesty, postavila nový plot s uzamykatelnými vraty a přes cestu vysadila stromy, čímž znepřístupnila jedinou přístupovou cestu k jejich rekreační chatě. V této souvislosti žalobkyně namítají, že závěr žalovaného o charakteru užívání sporné cesty je založen pouze na teoretických domněnkách a úvahách, nemá oporu v provedeném dokazování a je v rozporu se závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). Podle žalobkyň se navíc žalovaný nevypořádal s důkazy provedenými silničním správním úřadem, zejména s čestnými prohlášeními svědků, mapovými podklady, výpisem z katastru nemovitostí a vyjádřením obce H.
7. Žalobkyně rovněž namítají, že napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné. Žalovaný totiž na jednu stranu shodně se silničním správním úřadem konstatoval, že zákonné definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly v daném případě splněny. Na druhou

stranu však dospěl k negativnímu závěru o tom, zda sporná cesta slouží obecnému užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích. Podle žalobkyně navíc žalovaný vyložil předmětné ustanovení nesprávně, jelikož se nezabýval *možností* užívání komunikace blíže neurčeným okruhem osob, tj. otázkou, zda v minulosti existovala překážka, která by bránila veřejnému užívání cesty.

8. Žalobkyně dále žalovanému vytýkají, že v napadeném rozhodnutí dospěl oproti silničnímu správnímu úřadu k odlišným skutkovým zjištěním (tedy že cesta je užívána pouze omezeným, nikoliv blíže neurčeným okruhem osob), ačkoliv je v odvolacím řízení poučil pouze o tom, že má na věc odlišný právní názor. Napadené rozhodnutí tak nebylo pro žalobkyně předvídatelné.
9. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě setrvává na závěru, že sporná cesta neslouží k obecnému užívání, a proto ji nelze považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Žalovaný zdůrazňuje, že cesta vede pouze k nemovitostem žalobkyně a osoby zúčastněné 1), takže širší veřejnost ji nemá důvod užívat.
10. Osoba zúčastněná 1) žalobu podporuje. Stejně jako žalobkyně považuje spornou cestu za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Osoba zúčastněná 1) uvádí, že předmětné nemovitosti vlastní od roku 2012, přičemž do roku 2019 k nim měl zajištěn přístup přes pozemky parc. č. Xa a Xb, aniž by s tím osoba zúčastněná 2) projevila jakýkoliv nesouhlas. Postup osoby zúčastněné 2), která následně zabránila přístupu veřejnosti na spornou cestu, považuje za šikanózní. V podání ze dne 5. 10. 2021, jímž osoba zúčastněná 1) doplnila své vyjádření k žalobě, dále odkazuje na historické mapy, podle nichž měla sporná cesta sloužit obyvatelům obce již od roku 1841. Skutečnost, že sporná cesta byla užívána veřejností, podle osoby zúčastněné 1) rovněž prokazují videa z velikonočních slavností. Svou argumentaci pak osoba zúčastněná 1) dále rekapituje ve vyjádření ze dne 7. 10. 2021.
11. Osoba zúčastněná 2) se žalobou nesouhlasí. Ve vyjádření k žalobě uvádí, že přes dotčené pozemky parc. č. Xa a Xb nikdy veřejně přístupná účelová komunikace nevedla a podrobně rozporuje jednotlivé námitky žalobkyně. Zejména zdůrazňuje, že poté, co JZD Rudý Balkán Slabce v roce 1956 rozdělilo pozemek parc. č. Xk na několik menších částí (tzv. záhumenků), procházeli vlastníci sousedních nemovitostí k záhumenkům přes pozemek parc. č. Xb pouze příčně, nikoliv podélně. Po vyřízení restitučních nároků pak byly pozemky parc. č. Xk, Xl, Xb, Xm a Xn znovu zatravněny a přes spornou cestu nadále projížděla pouze rodina Š. a Ch.. Širší veřejnost přitom cestu nikdy neužívala. Osoba zúčastněná 2) dále uvádí, že rodinný dům č. p. Xj je od sporné cesty oddělen plotem a má zajištěný vlastní přístup z obecní cesty kolem domu č. p. Xo (*jenž je součástí pozemku parc. č. st. Xp – pozn. soudu*).
12. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné 2) opakovaně uvádějí, že sporná cesta byla vždy veřejnosti volně přístupná a byla jí bez jakéhokoliv omezení užívána. Dále upozorňují, že se žalovaný nijak nevypořádal s důkazy založenými ve správním spise, které svědčí o tom, že sporná cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací.
13. Osoba zúčastněná 2) v podání ze dne 6. 12. 2021 k argumentaci osoby zúčastněné 1) uvádí, že na historických mapách z roku 1841 nebyla sporná cesta vůbec zakreslena, přičemž

opakovaně zdůrazňuje, že příjezd k rodinnému domu č. p. Xj vedl od nepaměti z obecní cesty.

III. Skutková zjištění z obsahu správního spisu

14. Dne 23. 4. 2019 žalobkyně požádaly silniční správní úřad o určení veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích s tím, že se jedná o jedinou přístupovou cestu k jejich rekreační chatě. Souběžně se žalobkyně domáhaly proti osobě zúčastněné 2) ochrany pokojné držby u civilního soudu. Řízení o jejich žalobě bylo zastaveno usnesením Okresního soudu v Rakovníku ze dne 27. 5. 2019, č. j. 8 C 51/2019 - 40, a věc byla postoupena k vyřízení silničnímu správnímu úřadu.
15. Žalobkyně v průběhu správního řízení zejména namítaly, že sporná cesta slouží od nepaměti jako veřejně přístupná účelová komunikace a pro vlastníky přilehlých nemovitostí plní nutnou komunikační potřebu. Dále upozornily, že souhlas s veřejným užíváním sporné cesty udělili právní předchůdci osoby zúčastněné 2), přičemž ani osoba zúčastněná 2) jakožto současný vlastník dotčených pozemků se veřejnému užívání více jak 15 let nijak nebránila. Teprve na jaře 2019 postavila u příjezdu na cestu pevný plot z pletiva s uzamykatelnými vraty. Na podporu své argumentace žalobkyně mj. předložily:
 - současné a archivní fotografie dané lokality;
 - výpisy z katastru nemovitostí;
 - historické katastrální mapy, ortofotomapy a polní náčrty;
 - 32 čestných prohlášení starousedlíků a osob „znalých místních poměrů“ (*čestná prohlášení některých osob jsou ve správním spise založena vícekrát – pozn. soudu*);
 - kupní smlouvu ze dne 4. 10. 1978, uzavřenou mezi osobou zúčastněnou 2) jako prodávajícím a právními předchůdci žalobkyň, jejíž předmětem byly pozemky žalobkyň. Přílohou této kupní smlouvy byl geometrický plán ověřený dne 6. 6. 1978, č. 24-652-673-78 (dále jen „kupní smlouva z roku 1978“ a „geometrický plán“).
16. Osoba zúčastněná 1) uplatňovala v průběhu správního řízení v zásadě shodné argumenty jako žalobkyně.
17. Osoba zúčastněná 2) naproti tomu opakovaně tvrdila, že jako vlastník dotčených pozemků s jejich veřejným užíváním nikdy nesouhlasila, přičemž takový souhlas neudělili ani její právní předchůdci. Přes spornou cestu vždy procházeli či projížděli pouze žalobkyně, nájemce přilehlých pozemků pan Souček, a dříve též záhumenkáři obhospodařující přilehlé pozemky. Osoby podepsané pod čestnými prohlášeními přes dotčené pozemky nikdy nechodily. Podle osoby zúčastněné 2) jsou navíc předložena čestná prohlášení pouze výsledkem „podpisové kampaně“ žalobkyň, jelikož jejich text je v zásadě shodný a velmi obecný. Osoba zúčastněná 2) dále uvedla, že pozemek parc. č. Xa byl v roce 1957 na základě povolení Okresního národního výboru Rakovník přeměněn z orné půdy na ovocný sad a následně spolu s dalšími pozemky zabrán JZD Slabce. Tyto pozemky byly následně svěřeny do užívání třem záhumenkářům, kteří k nim chodili z domů č. p. Xo, Xj a Xq skrze vrátka (příčně) přes pozemek Xb. V roce 1970 byl pozemek parc. č. Xa vrácen rodičům osoby zúčastněné 2) do soukromého obhospodařování. Pozemek parc. č. Xb pak

byl matce osoby zúčastněné 2) navrácen v restituci až v roce 1995 na základě rozhodnutí Okresního úřadu v Rakovníku. Následně byly předmětné pozemky zatravněny a pronajaty panu S. Osoba zúčastněná 2) dále tvrdila, že žalobkyně mají zajištěn přístup ke své chatě kolem lesa přes své pozemky parc. č. Xc a Xe. Rovněž uvedla, že právní předchůdci osoby zúčastněné 1) užívali k přístupu k jejich nemovitostem obecní cestu kolem domu č. p. Xo. Na podporu své argumentace osoba zúčastněná 2) mj. předložila:

- rozhodnutí Okresního národního výboru Rakovník ze dne 14. 5. 1957, č. j. Zem/1669/57, ve věci povolení přeměny orné půdy na ovocnou zahradu, sad;
- rozhodnutí Okresního národního výboru Rakovník ze dne 4. 11. 1970, č. j. Zem-Ší/70, ve věci geometrického odměření pozemku v katastrálním území Novosedly;
- rozhodnutí Okresního úřadu v Rakovníku ze dne 16. 10. 1955, č. j. OPÚ 525/92-776, ve věci obnovení vlastnictví k majetku podle zákona č. 195/1993 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

18. Obec H. uvedla, že v dané lokalitě vždy existovala cesta, která dříve nebyla nijak oplocena a byla přístupná nejen vlastníkům přilehlých nemovitostí, ale i široké veřejnosti. Postup osoby zúčastněné 2) označila za schválnost, která narušuje pokojné soužití občanů v N. Dále uvedla, že se v minulosti bezúspěšně pokusela o odkup sporné cesty od osoby zúčastněné 2).
19. Silniční správní úřad dále na návrh žalobkyň provedl místní šetření, při němž pořídil několik fotografií dané lokality (viz protokoly ze dne 30. 5. 2019, č. j. MURA/27241/2019).
20. Rozhodnutím ze dne 19. 7. 2019, č. j. MURA/35621/2019, silniční správní úřad určil, že se na dotčených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Toto rozhodnutí bylo k odvolání osoby zúčastněné 2) zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 11. 2019, č. j. 130159/2019/KUSK-DOP/Svo, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 2. 12. 2019, č. j. 156217/2019/KUSK-DOP/Svo, z důvodu procesních pochybení a nedostatečně zjištěného skutkového stavu.
21. Po vrácení věci k novému projednání silniční správní úřad doplnil dokazování a provedl další místní šetření, při kterém pořídil podrobnější fotodokumentaci a blíže popsal poměry v dané lokalitě (protokol ze dne 11. 6. 2020, č. j. MURA/25346/2020).
22. Silniční správní úřad následně vydal prvostupňové rozhodnutí, v němž dospěl k závěru, že předmětná cesta je v terénu patrná již od roku 1938. Zároveň shledal, že tato cesta je slepá a vlastníkům přilehlých nemovitostí zajišťuje spojení s ostatními pozemními komunikacemi, tj. silnicí Xr. V minulosti pak cesta sloužila k obhospodařování zemědělských pozemků, tzv. záhumenků. Podle silničního správního úřadu není zřejmé, kdy cesta vznikla, nicméně z provedeného dokazování vyplývá, že v přístupu na cestu nebylo v minulosti nijak bráněno, a proto lze uzavřít, že vlastník dotčených pozemků konkludentně souhlasil s jejich veřejným užíváním. Silniční správní úřad dále na základě místního šetření shledal, že cesta „kolem lesa“ nepředstavuje pro žalobkyně adekvátní alternativu, a proto je naplněn i znak nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.
23. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala osoba zúčastněná 2) odvolání.

24. Žalovaný v rámci odvolacího řízení účastníkům oznámil, že na základě důkazů obsažených ve správním spise dospěl k odlišnému právnímu názoru na věc s tím, že nepovažuje za nutné doplňovat dokazování (oznámení ze dne 12. 5. 2021, č. j. 059712/2021/KUSK-DOP/Svo). Žádný z účastníků správního řízení se k tomuto sdělení žalovaného ve stanovené lhůtě nevyjádřil.
25. Žalovaný poté vydal napadené rozhodnutí, v němž se ztotožnil se silničním správním úřadem potud, že sporná cesta je patrná v terénu, slouží zákonnému účelu ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a že ji žalobkyně užívaly z nutné komunikační potřeby. Žalovaný však odlišně vyhodnotil třetí zákonný znak veřejně přístupné účelové komunikace, tj. alespoň konkludentní souhlas vlastníka cesty s jejím obecným užíváním blíže neurčeným okruhem osob. Tento znak dle žalovaného v daném případě naplněn nebyl, neboť důkazy provedené silničním správním úřadem prokazují užívání sporné cesty pouze omezeným okruhem osob, konkrétně vlastníky přilehlých nemovitostí. Kromě těchto vlastníků však žádná jiná osoba neměla důvod cestu užívat, neboť cesta je slepá a nikam nepokračuje. V této souvislosti připomněl, že v minulosti, kdy „*nebylo možno volně nakládat se soukromým majetkem*“ přes pozemek příčně (nikoliv podélně jako žalobkyně) procházeli pouze tzv. záhumenkáři. Žalovaný zároveň nevyloučil, že osoba zúčastněná 2) v minulosti souhlas s užíváním jejich pozemků jako příjezdové cesty udělila, zároveň však vyhodnotil, že tento souhlas se týkal pouze zmiňovaného okruhu dotčených vlastníků, a nikoliv širší veřejnosti. V této souvislosti poukázal na určitý rozpor v tvrzeních osoby zúčastněné 2), která na jednu stranu tvrdila, že žalobkyně užívaly dotčené pozemky bez souhlasu jejich vlastníka (vyjádření ze dne 18. 6. 2019), na druhou stranu však uvedla, že jim „*galantně otevíral a zavíral vrata*“ (vyjádření ze dne 18. 9. 2020). Navíc s ohledem na obsah kupní smlouvy z roku 1978 a geometrického plánu lze předpokládat, že osoba zúčastněná 2) si musela být užívání dotčených pozemků žalobkyněmi (resp. jejich právními předchůdci) dobře vědoma. S ohledem na uvedené dospěl žalovaný k závěru, že souhlas udělený osobou zúčastněnou 2) s užíváním jejich pozemků jako příjezdové cesty k rekreační chatě žalobkyň je třeba považovat za výprosu ve prospěch omezeného okruhu osob, a nikoliv za konkludentní souhlas s veřejným užíváním. Příjezd osob v souvislosti s vyvážením jímky, údržbou nemovitosti či za účelem návštěv totiž nelze považovat za širší veřejnost. Z tohoto důvodu žalovaný shledal, že není dán souhlas vlastníka s veřejným užíváním, a proto prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že (nově) deklaroval, že na dotčených pozemcích osoby zúčastněné 2) se veřejně prospěšná účelová komunikace nenachází.

IV. Posouzení věci soudem

26. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. 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.).
27. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť při přezkumu napadeného rozhodnutí zjistil důvod pro postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Jádro sporu – povaha uděleného souhlasu

28. Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „[p]ozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti“
29. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích „[ú]čelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.“
30. Správní orgány v souladu s citovanými ustanoveními a konstantní judikaturou NSS vycházejí z toho, účelová komunikace je definována čtyřmi znaky, jimiž jsou:

- (i) existence (patrnost) cesty v terénu (srov. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích);
- (ii) naplnění zákonného účelu podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích [tedy že cesta slouží a) 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];
- (iii) souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným (veřejným) užíváním jako komunikace;
a
- (iv) nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba

(srov. např. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 85, č. 3571/2017 Sb. NSS, dále srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, či ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10).

Uvedené znaky musejí být naplněny kumulativně. V případě nesplnění byť i jediného z nich tak nelze deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

31. Sporným znakem je v nyní posuzované věci pouze souhlas vlastníka předmětné komunikace s jejím veřejným užíváním. Ostatní znaky (tj. znaky i, ii a iv) shledal žalovaný naplněnými.
32. Při posuzování souhlasu vlastníka je nutné zkoumat především okruh uživatelů cesty. Účelová komunikace totiž podléhá obecnému užívání, které spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob (tj. veřejnosti) tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pokud se tak prokáže, že blíže neurčený okruh osob užívá cestu buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho konkludentním souhlasem), pak je daný znak naplněn (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Jestliže by naopak vlastník sporné cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu ve smyslu § 2189 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“, srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb.

NSS). Výprosa je soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“. Vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné vymahatelné právo (srov. § 2190 odst. 1 občanského zákoníku a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001, nebo rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, bod 52).

33. Právě širě okruhu uživatelů tak představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou výprosou. Jak výstižně shrnul NSS v již citovaném rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, „[z]a jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších výletníků. **Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá“ (zdůraznění doplněno zdejším soudem).
34. Žalovaný dospěl v napadeném rozhodnutí k závěru, že posuzovaná věc svou povahou představuje druhou ze zmiňovaných situací. Podle žalovaného byla sporná cesta vždy užívána pouze omezeným okruhem osob, a to vlastníky přilehlých nemovitostí a v minulosti též tzv. záhumenkáři. Vztah mezi žalobkyněmi a osobou zúčastněnou 2) tak podle žalovaného naplňoval nanejvýš pojmové znaky výprosy, nikoliv veřejného užívání.
35. Soud dává žalobkyním za pravdu, že žalovaný tento závěr učinil, aniž by se podrobněji vypořádal s důkazy svědčícími o opaku, ačkoliv již v prvostupňovém řízení byly takové důkazy předloženy a silničním správním úřadem v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zohledněny. Žalovaný zejména – na rozdíl od silničního správního úřadu v řízení na prvním s stupni – nezohlednil 32 čestných prohlášení starousedlíků a osob „znalých místních poměrů“, kteří v zásadě shodně uvedli, že sporná cesta se zde nacházela od nepaměti a dalo se po ní vždy „bez jakýchkoliv problému procházet a jezdit“, přičemž ji využívali „nejen vlastníci nemovitostí kolem cesty, ale také jiní obyvatelé obce a lidé z okolí.“ Zcela opominuto zůstalo rovněž vyjádření obce H. ze dne 11. 6. 2019, podle kterého byla sporná cesta v minulosti přístupná nejen vlastníkům přilehlých nemovitostí, ale také všem kolemjdoucím. Soud sice nemůže nahrazovat roli správního orgánu v jeho nalézací činnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2018, č. j. 5 As 182/2016 - 30), zároveň však nemůže pominout, že zmiňované listinné důkazy představují poměrně silnou indicii ke skutkovému závěru, že sporná cesta byla v minulosti užívána širším okruhem osob než pouze vlastníky přilehlých nemovitostí či tzv. záhumenkáři, aniž by tomu osoba zúčastněná 2) či její právní předchůdci aktivně bránili. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí vycházel pouze ze zjištění, že sporná cesta je slepá a nikam nepokračuje, na základě čehož dovedl, že žádná jiná osoba neměla důvod cestu užívat. Nijak se přitom nepozastavil nad existencí zmiňovaných (žalobkyněmi doložených) 32 čestných prohlášení, jež naznačují opak, a jejichž zohlednění v řízení na prvním stupni bylo mj. jedním

z důvodů, proč byla otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace zodpovězena kladně.

36. Soud připouští, že slepá cesta vedoucí k menšímu počtu nemovitostí ve většině případů nebude veřejně užívána. Tato premise však neplatí zcela bezvýjimečně (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49, bod 48, a dále ČERNÍN, K. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 528 s., str. 51). Vždy je totiž nutné zohlednit konkrétní okolnosti daného případu a případné rozpory mezi jednotlivými podklady shromážděnými ve správní spise pečlivě vypořádat a vysvětlit, proč je třeba upřednostnit důkazy svědčící o určitém skutkovém a právním závěru na úkor důkazů svědčících o závěru odlišném. To však žalovaný v posuzované věci neučinil, přičemž jeho úvahy, jimiž se řídil při hodnocení shromážděných podkladů (zejména čestných prohlášení nasvědčujících veřejnému užívání sporné cesty a vyjádření obce Hřebečnky), nelze z napadeného rozhodnutí dovodit ani implicitně. V důsledku toho je napadené rozhodnutí stíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (vyhodnocení podkladů), a proto jej soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání (srov. rozsudky NSS ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 41, č. 384/2004 Sb. NSS, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, č. 1389/2007 Sb. NSS).
37. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), že při posuzování souhlasu vlastníka sporné cesty s jejím veřejným užíváním je třeba se pečlivě vypořádat se všemi relevantními podklady shromážděnými ve správní spise a případnými rozpory mezi nimi. V souladu se zásadou volného hodnocení důkazů [srov. § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)] žalovaný posoudí jednotlivé podklady samostatně i ve vzájemné souvislosti s podklady dalšími tak, aby učiněná skutková zjištění byla přesvědčivá, logická, vnitřně soudržná a bezrozporná. Zaměří se přitom především na hodnocení dosud opomenutých čestných prohlášení předložených žalobkyněmi, která dle žalobkyň prokazují, že sporná cesta byla v minulosti užívána širším okruhem osob, přičemž za účelem posouzení věrohodnosti prohlášujících osob a konkrétních okolností užívání cesty dalšími osobami může též zvážit jejich svědecký výslech. Dále žalovaný přihlédne k vyjádření obce H. ze dne 11. 6. 2019. V této souvislosti rovněž blíže prověří, zda osoba zúčastněná 2) či její právní předchůdce aktivně bránili případnému veřejnému užívání sporné cesty. Své úvahy a právní závěry pak žalovaný v souladu s § 68 odst. 3 s. ř. s. přezkoumatelným způsobem odůvodní.

Ostatní žalobní námitky

38. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nebrání vypořádání ostatních žalobních námitek, které soud důvodnými neshledal: Pokud jde o argumentaci žalobkyň, že pozemek parc. č. Xb je v katastru nemovitostí evidován jako ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace, soud konstatuje, že tato skutečnost 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, č. 1486/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 22 Cdo 1733/2009).

39. Argumentovaly-li žalobkyně tím, že se žalovaný opomněl vypořádat s mapovými podklady, soud připomíná, že sporným znakem v posuzované věci zůstal pouze souhlas vlastníka předmětné cesty s jejím veřejným užíváním. Žalobkyně v průběhu správního řízení (srov. § 52 správního řádu) ani v žalobě nijak nevysvětlily, jaká je relevance mapových podkladů založených ve správním spise ve vztahu k případnému souhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty. Bez bližšího zdůvodnění této souvislosti se nejeví, že by mapové podklady byly způsobilé tento znak účelové komunikace jakkoliv potvrdit či vyvrátit (tedy ve vztahu k tomuto znaku nedisponují tzv. vypovídací potenci, srov. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008 - 53). Pokud snad měly žalobkyně na mysli, že zmiňované mapové podklady mají dokazovat faktický průběh cesty v terénu, pak je třeba připomenout, že tato skutečnost nebyla správními orgány nijak rozporována. Tato žalobní námitka je tedy nedůvodná.
40. Neobstojí ani tvrzení žalobkyň, že napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné. Pakliže žalovaný shledal, že silniční správní úřad posoudil zákonné znaky účelové komunikace dostatečně, zjevně tím myslel pouze i. a ii. znak účelové komunikace vyplývající přímo ze zákona, nikoliv definiční znaky iii. a iv., které dovodila judikatura (viz výše bod 30 tohoto rozsudku). Otázkou obecného užívání sporné cesty se přitom žalovaný správně zabýval až při posuzování iii. definičního znaku účelové komunikace, tj. souhlasu vlastníka sporné cesty s jejím obecným (veřejným) užíváním, ve vztahu k němuž dospěl k odlišnému závěru než silniční správní úřad. V tomto ohledu nelze napadené rozhodnutí považovat za vnitřně rozporné.
41. Soud rovněž nesouhlasí se žalobkyněmi, že by pro deklaraci účelové komunikace byla významná pouze *možnost* jejího obecného užívání blíže neurčeným okruhem osob. Aby účelová komunikace vznikla na základě konkludentní souhlasu vlastníka pozemku, nepostačuje pouhá teoretická možnost jejího veřejného užívání, ale veřejnosti ji musí reálně (fakticky) užívat (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49, bod 49). Jinak řečeno, konkludentní souhlas vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že sporná cesta není fyzicky oplocena ani označena jako soukromý pozemek se zákazem vstupu, pokud vlastník neměl důvod vstup na svůj pozemek nijak omezovat (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, č. 2028/2010 Sb. NSS, bod 35). Obecně pak platí, že v případě pochybností o existenci souhlasu s veřejným věnováním je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 - 141). Jak ovšem soud podotknul již výše, v tomto případě byly v průběhu správního řízení navrženy k důkazu listiny (čestná prohlášení 32 osob), jejichž relevanci ve vztahu k prokázání existence souhlasu vlastníka s veřejným užíváním nelze *a priori* odmítnout, proto je třeba, aby se žalovaný jejich obsahem v novém projednání věci důsledně zabýval.
42. Lichá je rovněž námitka žalobkyň týkající se tvrzené nepředvídatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž zcela v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu před vydáním napadeného rozhodnutí upozornil účastníky řízení, že na základě důkazů obsažených ve správním spise (tedy téhož skutkového stavu) má na věc odlišný právní náhled, přičemž jim dal možnost se k němu vyjádřit. Toho však žádný z účastníků ve stanovené lhůtě nevyužil. Nové právní posouzení iii. definičního znaku účelové komunikace tak nemohlo být pro žalobkyně překvapivé či nepředvídatelné (srov. rozsudek

NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 - 34, 3837/2019 Sb. NSS). Skutečnost, že žalovaný dospěl k odlišnému právnímu náhledu než silniční správní úřad, aniž by zohlednil veškeré relevantní podklady ve správní spise a vypořádal rozpory mezi nimi, je samozřejmě nedostatek skutkového zjištění mající vliv na přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (proto také soud napadené rozhodnutí ruší), nejedná se však o procesní vadu v tom smyslu, jak ji uchopila předmětná žalobní námitka.

43. Nad rámec nutného odůvodnění považuje soud za vhodné upozornit, že z hlediska případného přechodu konkludentního souhlasu předchozího vlastníka s obecným užíváním na osobu zúčastněnou 2) by neměla být opomíjena též skutečnost, že dotčené pozemky byly v 50. letech zabrány k obhospodařování JZD Slabce, tedy veřejnoprávní korporací, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků v období kolektivizace byl velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku v demokratickém právním státě (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Pozemek parc. č. Xa byl vrácen právním předchůdcům osoby zúčastněné 2) do soukromého obhospodařování v roce 1970 a pozemek parc. č. Xb jim byl navrácen v restituci až v roce 1995. Žalovaný tuto otázku zmínil pouze okrajově v souvislosti s užíváním sousedních pozemků tzv. záhumenkáři, aniž by se podrobněji zamyslel nad jejími dopady pro posuzovanou věc (viz str. 6 napadeného rozhodnutí). Soud v této souvislosti upozorňuje, že obecně je vlastník pozemku vázán byť i konkludentním souhlasem svého právního předchůdce s tím, aby byl tento pozemek užíván jako veřejně přístupná účelová komunikace. To však neplatí v případě, kdy k věnování pozemku obecnému užívání došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, č. 2390/2011 Sb. NSS, a dále rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013 - 27, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015 - 140). V dalším řízení by proto měl žalovaný rovněž přihlédnout i k těmto judikaturním závěrům.

V. Závěr a náklady řízení

44. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Současně soud vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s., výrok I). Soud nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť shledal, že vypořádat rozpory mezi jednotlivými podklady shromážděnými ve správní spise může sám žalovaný v rámci odvolacího řízení.
45. V dalším řízení je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán shora vysloveným právním názorem soudu (viz bod 36 tohoto rozsudku).
46. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, a proto mu nepřisluší náhrada nákladů řízení. Úspěšným žalobkyním naopak právo na náhradu nákladů řízení náleží.
47. Náklady řízení žalobkyň sestávají ze zaplacených soudních poplatků v celkové výši 10 000 Kč (2 x 3 000 Kč za podání žaloby, 2 x 1 000 Kč za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě a 2 x 1 000 Kč za podání návrhu na vydání předběžného opatření) a dále nákladů na zastoupení advokátem. V souladu s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní

tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) náleží advokátovi za společné zastupování dvou osob [žalobkyně a) a žalobkyně b)] odměna za každou takto zastupovanou osobu snížená o 20 %. Výše odměny advokáta tak činí 15 780 Kč a zahrnuje tři úkony právní služby po 4 960 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a podání repliky podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a), a d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu], a dále náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zvýšení odměny advokáta o daň z přidané hodnoty soud nepřiznal, neboť zástupkyně žalobkyň nedoložila, že by byla plátcem této daně a soud tuto skutečnost nezjistil ani nahlédnutím do veřejně přístupného Administrativního registru ekonomických subjektů (ARES). Souhrnná výše náhrady nákladů řízení žalobkyním tak činí 25 780 Kč. Soud proto každé ze žalobkyň přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 12 890 Kč (výrok II). Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobkyním ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejich zástupkyň (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

48. Osobám zúčastněným na řízení soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť jim nebyla v řízení uložena žádná povinnost a soud neshledal ani okolnosti hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s., výrok III).

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. června 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

