



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně:

Ing. M. Š.

bytem X

zastoupená advokátem JUDr. Martinem Vychopeněm
sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti osob

zúčastněných

na řízení:

1) **R. N.**, narozený X

bytem X

2) **Ing. L. NX**, narozený X

bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Krausem
sídlem Jitřní 558/8, Praha 4

3) **G. J.**

bytem X

zastoupená advokátem JUDr. Martinem Vychopeněm
sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2020, č. j. 138663/2020/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně 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“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení 3) a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Vlašim (dále jen „silniční úřad“) ze dne 20. 7. 2020, č. ev. XA, sp. zn. ODSH/4762/2019-MaE (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Výrokem I prvostupňového rozhodnutí deklaroval silniční úřad existenci veřejně přístupné účelové komunikace na části pozemku parc. č. XB v katastrálním území X ve vlastnictví žalobkyně (všechny dále uvedené pozemky se nachází v tomto katastrálním území). Výrokem II prvostupňového rozhodnutí silniční úřad nařídil žalobkyni jako vlastníci pozemku parc. č. XB odstranit z deklarované veřejně přístupné účelové komunikace nepovolenou pevnou překážku (závoru umístěnou na sloupcích).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou.
3. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
4. Soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem vyslovili souhlas – žalobkyně výslovný, žalovaný implicitní (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Průběh řízení před správními orgány

5. Dne 18. 7. 2019 podal pan J. K. (dále jen „žadatel“), jeden ze spoluvlastníků pozemků nacházejících se v osadě M., části obce X, konkrétně pozemku parc. č. st. XC, jehož součástí je rodinný dům č. p. XD, a pozemku parc. č. XE, silničnímu úřadu žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí. Žadatel se domáhal deklarace, že po pozemku parc. č. XF, který je ve vlastnictví obce X, a po pozemku parc. č. XB, který se od dubna 2020 nachází ve vlastnictví žalobkyně a který byl ke dni podání žádosti ve vlastnictví pana Ing. M. Š., probíhá veřejně přístupná účelová komunikace. Žadatel uvedl, že rozhodnutí je nezbytné pro řádný výkon jeho vlastnického práva a vlastnického práva zbylých spoluvlastníků shora specifikovaných nemovitostí. Dále žadatel sdělil, že cesta přes tyto

pozemky je pro přístup k nemovitostem v osadě X užívána již od roku 1938, což doložil leteckými snímky, historickými fotografiemi a vícero čestnými prohlášeními dřívějších uživatelů cesty. Zdůraznil, že k nemovitostem v jeho spoluvlastnictví neexistuje jiné alternativní spojení, a má proto za to, že jsou ve věci dány všechny zákonné podmínky pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace. Dále žadatel uvedl, že vlastník pozemku parc. č. XB Ing. Š. umístil na cestu pevnou překážku, konkrétně dřevěnou závoru a kameny, která žadateli znemožňuje příjezd motorovými vozidly k jeho nemovitostem. Proto dal zároveň silničnímu úřadu podnět k uložení povinnosti vlastníkovu pozemku parc. č. XB tyto překážky z veřejně přístupné účelové komunikace odstranit.

6. Veřejnou vyhláškou ze dne 26. 7. 2019 zahájil silniční úřad deklaratorní řízení o žádosti žadatele. Současně na den 22. 8. 2019 nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením. Silniční úřad na místě konstatoval, že na pozemku parc. č. XB jsou jasné patrné vyjeté koleje zpevněné šterkem. Místního šetření se zúčastnilo několik silničním úřadem stanovených účastníků řízení.
7. Silniční úřad posléze vyslechl řadu svědků, mezi nimi především řadu pamětníků, kteří žijí nebo v minulosti žili v osadě X nebo ji navštěvovali. Z jejich výpovědí vesměs vyplynulo, že v minulosti byla sporná cesta dlouhodobě (v řádu desítek let) užívána pro přístup k nemovitostem v osadě, problémy s přístupem po této cestě se začaly vyskytovat až v posledních letech, kdy došlo ke změně vlastníků některých nemovitostí. Z výpovědí svědků dále vyplynulo, že ke sporné cestě neexistuje vhodná alternativa, tj. že rovnocenné komunikační spojení s osadou neexistuje. Dále silniční úřad vyslechl zástupce společnosti DZS Struhařov, a.s., která údajně obhospodaruje většinu zemědělské půdy okolo X a která pozemek parc. č. XG prodala Ing. Š. v roce 2013. Dopravnímu spojení s nemovitostmi v osadě po uvedení pozemku společnost nebránila. Dle zástupců společnosti nemohou vlastníci nemovitostí v X pro příjezd do osady využít jinou cestu. Po přilehlých polích, které společnost obhospodaruje na základě pachtovních smluv, jezdit do osady nelze.
8. Usnesením ze dne 25. 11. 2019 silniční úřad rozhodl, že ve věci určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. XB a ve věci odstranění pevné překážky na tomtéž pozemku bude vést společné řízení, neboť se jedná o věci úzce související.
9. Dne 4. 6. 2020 se na místě samém za přítomnosti několika účastníků řízení uskutečnilo další ústní jednání spojené s místním šetřením.
10. Po provedení dokazování silniční úřad výrokem I prvostupňového rozhodnutí deklaroval dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů v návaznosti na § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), že se na části pozemku parc. č. XB nachází veřejně přístupná účelová komunikace a že tento stav trvá minimálně od 40. let 20. století do současnosti. Silniční úřad ve výroku I prvostupňového rozhodnutí popsal, že deklarovaná cesta na části pozemku parc. č. XB začíná sjezdem z místní komunikace (pozemek parc. č. XH ve vlastnictví obce X) v šíři cca 3,5 m a pokračuje ve shodné šíři v délce cca 10 m, kde protíná místní komunikaci (pozemek parc. č. XF ve vlastnictví obce X) a tuto místní komunikaci kopíruje v délce cca 17 m. Vzhledem k šíři místní komunikace (cca 2 m) přesahuje do pozemku parc. č. XB, a to průběžně v šíři 1,5 m. V celé délce trasy veřejně přístupné účelové komunikace se jedná o zpevněnou šterkovou cestu, kde je bezpochybná znatelnost cesty v terénu a její užitelnost dopravními

vozidly. Dále silniční úřad ve výroku I prvostupňového rozhodnutí konstatoval, že „[t]ato dopravní cesta slouží vlastníkům pozemků jako jediný přístup k jejich pozemkům (nemovitostem) a zajišťuje tak plnohodnotné a jediné komunikační spojení nemovitostí v daném území. Veřejně přístupná účelová komunikace je slepá, neprůjezdná, bez dalšího komunikačního spojení.“ Pro lepší srozumitelnost tohoto poměrně složitého výroku soud níže připojuje výřez z katastrální mapy a ortofoto:

[obrázek anonymizován]

11. Výrokem II prvostupňového rozhodnutí silniční úřad dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nařídil vlastníkovu pozemku parc. č. XB odstranit nepovolenou překážku z pozemku (závoru umístěnou na sloupcích).
12. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že silniční úřad dospěl k závěru, že ve věci jsou splněny všechny podmínky pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace na části pozemku parc. č. XB v k. ú. X. Shledal totiž, že sporná cesta je dopravní cestou patrnou v terénu, která naplňuje účel stanovený v § 7 zákona o pozemních komunikacích (tzn. že slouží ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi) a že existuje tzv. nutná komunikační potřeba (zjednodušeně řečeno, že k některým nemovitostem v osadě neexistuje jiná možnost přístupu). Silniční úřad k tomuto definičnímu znaku shrnul, že „[z] proběhlého dokazování, které je součástí spisu, vyplývá, že nelze dosáhnout jiného komunikačního spojení, při němž by nedošlo k omezení dalších vlastnických práv, v dané lokalitě je absolutní absence dopravního spojení.“ K možným dopravním alternativám silniční úřad uvedl, že navržená dopravní spojnice, s níž počítá nový územní plán, nebyla doposud vybudována. Co se týče dalšího definičního znaku veřejně přístupné účelové komunikace, uvedl silniční úřad, že souhlas s užíváním cesty veřejností může být dán i konkludentně, tj. nebrání-li vlastník pozemku aktivně v jeho užívání veřejností. Silniční úřad konstatoval, že žádní svědci, kteří by potvrdili skutečnost, že předchozí vlastníci nesouhlasili s užíváním sporné cesty veřejností, k výsledku navržení nebyli. Navíc předchozí vlastník pozemku – společnost DZS Struhařov – potvrdil, že dopravní cesta po pozemku parc. č. XB byla vlastníky nemovitostí v X užívána a že tomuto stavu v době, kdy pozemek parc. č. XB vlastnil, nijak nebránil. Existence veřejné cesty na pozemku parc. č. XB potvrdili ve svých vyjádřeních svědci, kteří shodně uvedli, že dopravní cesta na pozemku byla veřejností užívána, kam jejich paměť sahá.
13. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala odvolání žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení 3). Žalobkyně namítla, že závěr silničního úřadu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace není správný a je v rozporu s provedenými důkazy. Pro komunikační účely v místě se v zásadě dlouhodobě využívá obecní cesta na pozemku parc. č. XF. Z výpovědi svědků K. a P. vyplynulo, že žadatel i vlastníci jiných nemovitostí užívají tuto komunikaci pro příjezd ke svým pozemkům. Dále žalobkyně tvrdila, že z provedeného dokazování plyne, že žadatel a ostatní vlastníci nemovitostí užívají jako přístupovou cestu do osady pozemek parc. č. XCH. Dále žalobkyně zmínila, že v novém územním plánu obce X je „jednoznačně uvedeno rozšíření komunikace VPS2a“. Dle žalobkyně se jedná o komunikaci, která vede přímo k nemovitostem dalších vlastníků, zejména k pozemku parc. č. XJ ve spoluvlastnictví osoby zúčastněné na řízení 1), osoby zúčastněné na řízení 2) a několika dalších osob. Žalobkyně zdůraznila, že závoru byla na cestu umístěna kvůli ochraně jejího

vlastnického práva, a není proto ochotna ji dobrovolně odstranit. Závěrem navrhla zrušení rozhodnutí prvostupňového správního orgánu pro nezákonnost a věcnou nesprávnost.

14. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný uvedl, že z doložené fotodokumentace vyplývá, že sporná cesta byla i v minulosti viditelná a sloužila k užití vozidly a chodci. Z dostupných mapových podkladů žalovaný zjistil, že cesta v dnes patrné trase existovala minimálně od roku 1938 a na rozcestí u kapličky svatého X pokračovala dále mezi poli do obce X. Přístupu na cestu nebylo v minulosti bráněno, nebyla uzavřena ani oplocena. Lze se tedy důvodně domnívat, že byla užívána veřejností. Zcela prokazatelně byla cesta s konkludentním souhlasem užívána veřejností v době, kdy pozemek parc. č. XB vlastnila společnost DZS Struhařov, která pozemek prodala Ing. Š. na základě kupní smlouvy s právními účinky ke dni 28. 2. 2014. Ani v té době však Ing. Š. užívání cesty veřejností nebránil. Žalovaný dále konstatoval, že z leteckých snímků dostupných ve webové aplikaci mapy.cz je zřejmé, že se cesta nikdy nenapojovala na pozemek parc. č. XH pod takovým úhlem, který by odpovídal napojení pozemku parc. č. XF dle katastrální mapy. Již v roce 1949 cesta na rozhraní pozemků vedla obloukem. To je patrné i ze soudobých leteckých snímků. Žalovaný dále zhodnotil, že se silniční úřad dostatečně zabýval i otázkou nutné komunikační potřeby. Z mapových podkladů je zřejmé, že žádná alternativní přístupová cesta do lokality nevede, a sporná cesta tak představuje jediný možný přístup do osady. Dále žalovaný konstatoval, že *„pokud je v řízení odkazováno, že cesta má vést pouze po pozemku p. č. XF, k. ú. X, není to odraz skutečného stavu, který v době rozhodování byl, ale je to odkaz pro budoucí jednání s obcí X a vlastníkem předmětného pozemku, aby o posunu cesty spolu jednali.“* Reálný stav je takový, že cesta probíhá nejen po pozemku parc. č. XF, ale i po pozemcích soukromých vlastníků.
15. Ke konkrétním námitkám žalobkyně žalovaný uvedl, že žalobkyně neuvedla, jaké důkazy prokazují existenci veřejně přístupné účelové komunikace pouze na pozemku parc. č. XF. Ve výpovědi svědka K. je uvedeno, že cesta v minulosti vedla po pozemku parc. č. XB. Cesta v místě napojení pozemků parc. č. XH a XF hranice těchto pozemků nikdy přesně nekopírovala. K námitce, že je možné k dopravě do osady užít jinou cestu, žalovaný uvedl, že pokud žadatel nebo někdo jiný započal užívat k dopravě do osady pozemek parc. č. XCH, stalo se tak teprve v důsledku umístění překážky na sporné cestě, která byla do té doby veřejností pokojně užívána. To samo ale nečiní z pozemku parc. č. XCH alternativní přístupovou komunikaci – již jen s ohledem na terénní nerovnost, která se nachází mezi domem č. p. 1 a loukou, po níž by měla údajná alternativní cesta vést. Žalovaný uvedl též, že z hlediska deklaratorního řízení není podstatné, co je obsahem územního plánu. Podstatný je toliko stav faktický.

Obsah žaloby

16. V žalobě žalobkyně na úvod tvrdí, že vydáním napadeného rozhodnutí byla bezdůvodně zkrácena na svých právech, zejména právu vlastnickém a užívacím. Dle žalobkyně byly provedené důkazy nesprávně hodnoceny a byly z nich vyvozeny nesprávné závěry. Dále v řízení nebyla dle názoru žalobkyně zkoumána ani zjištěna existence tzv. nutné komunikační potřeby.
17. V další části žaloby žalobkyně poukazuje na judikatorní závěry týkající se podmínek, za jejichž kumulativního splnění může veřejně přístupná účelová komunikace vzniknout. Uvádí přitom, že správní orgány nezkoumaly existenci nutné komunikační potřeby jakožto jednoho z esenciálních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Dle

žalobkyně je v místě pro komunikační potřeby používána jiná komunikace, a to „*obecní (tzv. spodní) cesta*“ na pozemcích parc. č. XI, XK a XL. Z výpovědí svědků K. a P. vyplynulo, že vlastníci okolních pozemků využívají tuto komunikaci pro příjezd soukromých aut i užitkových vozidel ke svým pozemkům. Dále žalobkyně upozornila na to, že žadatel spolu s dalšími spoluvlastníky budovy č. p. XM a souvisejících pozemků užívají pro přístup k pozemkům cestu vedoucí po pozemku parc. č. XCH. V této souvislosti žalobkyně opětovně připomněla, že v novém územním plánu obce X je „*jednoznačně uvedeno rozšíření komunikace VPS2a*“. Jedná se o komunikaci vedoucí k nemovitostem dalších vlastníků, zejména k pozemku parc. č. XJ [který se nachází, jak soud již výše uvedl, mj. ve spoluvlastnictví osob zúčastněných na řízení 1) a 2) – pozn. soudu]. Závěr správních orgánů o tom, že sporná cesta je jediným možným přístupem vlastníků některých nemovitostí v osadě, tedy není správný. Žalobkyně se domnívá, že správní orgány nezjišťovaly alternativní komunikační možnosti a dostatečně nezvážily, zda nad oprávněnými zájmy žalobkyně převažuje veřejný zájem spočívající v neomezeném přístupu veřejnosti na její pozemek.

18. Kromě neexistence nutné komunikační potřeby žalobkyně v samé obecnosti namítá, že „*zřízení a existence*“ veřejně přístupné účelové komunikace na jejím pozemku je v rozporu s její vůlí, jakož i vůlí dřívějších vlastníků pozemku. Závěr správních orgánů o tom, že veřejně přístupná účelová komunikace existuje na pozemku žalobkyně minimálně od 40. let 20. století do současnosti, je chybný a v rozporu s provedenými důkazy.

Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně v žalobě neuvádí žádné skutečnosti, které by vyvracely závěry správních orgánů. Poukázal na skutečnost, že se v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval znaky veřejně přístupné účelové komunikace, především pak zdůraznil, že k nemovitostem v osadě neexistují žádná alternativní spojení, jejichž existenci žalobkyně zmiňuje. V územním plánu obce X se sice s alternativní komunikací počítá, avšak jedná se toliko o návrh. Konkrétní kroky k vybudování tohoto dopravního spojení však nebyly podniknuty. Stran údajně užívané cesty na pozemku parc. č. XCH žalovaný podotkl, že cesta není v terénu podle dostupných map patrná. Jedná se nejspíše o v minulosti již zaniklou cestu. Konečně žalovaný zmínil, že na pozemku parc. č. XN stojí drobná sakrální stavba – návesní kaplička se zvoničkou. Žalovaný vyslovil závěr, že existence kapličky v blízkosti sporné cesty potvrzuje existenci této cesty od „*nepaměti*“. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

20. Osoba zúčastněná na řízení 1), která je spoluvlastníkem budovy č. p. XN a která sebe samu označila za „*nejstaršího žijícího pamětníka na X*“, v podání, které obsahově odpovídalo jejímu dřívějšímu vyjádření v řízení před správními orgány a které je postaveno zejména na jejích vzpomínkách vázajících se k lokalitě, uvedla, že pro přístup k nemovitostem v jejím spoluvlastnictví vždy sloužila cesta vedoucí přes pozemek parc. č. XB, který je nyní ve vlastnictví žalobkyně. Osoba zúčastněná na řízení 1) ve vyjádření vzpomíná na to, jak po sporné cestě chodívala se svými spolužáky z ostatních obydlí v osadě do školy do sousední obce Třebešice a jak mladším kamarádům v zimě prošlapávala cestu. Vzpomíná dále např. na to, jak se po cestě svážela úroda z polí či jak po sporné cestě až na dvůr domu č. p. X přivezl v březnu roku 1946 jeho matku a jeho čerstvě narozeného bratra Josefa sám primář benešovské porodnice. Dle osoby zúčastněné na řízení 1) rodina Šnajdrova, které pozemek

parc. č. XB a s ním i dům č. p. XO v dobách minulých patřival, nikdy neměla k veřejnému užívání cesty vedoucí okolo jejich domu připomínek. Dále osoba zúčastněná na řízení 1) obsáhle rozvedla nemožnost jiného přístupu k jím spoluvlastněným nemovitostem než přes pozemek žalobkyně.

21. Osoba zúčastněná na řízení 2), která je rovněž spoluvlastníkem budovy č. p. XN (a která je právním nástupcem žadatele) pak uvedla, že správní orgány se podrobně zabývaly podmínkami nutnými pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace a vyvodily z nich správné závěry. Žalobkyně v řízení nenavrhla žádné důkazy, které by zjištěné skutečnosti jakkoliv zpochybňovaly. Dále osoba zúčastněná na řízení 2) zdůraznila, že když se žalobkyně stala vlastníkem pozemku parc. č. XB, muselo jí být jasné, že se na jeho části se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. S její existencí vyslovila souhlas společnost DZS Struhařov, jeden z předchozích vlastníků uvedeného pozemku. Byla tedy splněna podmínka souhlasu vlastníka pozemku s užíváním cesty veřejností. Dále osoba zúčastněná na řízení 2) poukázala na skutečnost, že přístup přes pozemky parc. č. XI, XK, XCH a XL není možný, neboť se jedná o obdělávané zemědělské pozemky, na kterých se nenachází žádná cesta. Z toho vyplývá, že ve věci je splněna i existence tzv. nutné komunikační potřeby.
22. Osoba zúčastněná na řízení 3), která původně podala žalobu společně se žalobkyní a která se poté, co soud usnesením ze dne 4. 2. 2021, č. j. 43 A 2/2021 - 38, řízení o její žalobě pro nezaplacení soudního poplatku zastavil, rozhodla uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, žádné další vyjádření k věci nezaslala.

Posouzení žaloby

Obecná východiska

23. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., 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.
24. Pro určení patrnosti cesty v terénu (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) neexistuje univerzální pravidlo, obecně však platí, že by měly být znatelné alespoň vyježděné koleje nebo vyšlapaná pěšina (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014 - 39). Patrnost cesty zasahující na pozemek parc. č. XB v k. ú. X, žalobkyně v žalobě nijak nezpochybňuje.
25. 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.
26. Aby se mohlo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí dále naplňovat některý z účelů předvídaných v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V daném případě slouží cesta na pozemku parc. č. XB ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, což žalobkyně také nijak nezpochybňuje.
27. Aby se však mohlo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí být – jak plyne z níže citované judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu – splněny ještě další dvě podmínky. Jednak se jedná o existence tzv. nutné komunikační potřeby, což zjednodušeně řečeno znamená, že k nemovitostem není možné zajistit jiný odpovídající

přístup. Další podmínkou je pak souhlas vlastníka cesty s užíváním cesty veřejností. Existenci těchto atributů veřejně přístupné účelové komunikace (především prvního uvedeného) žalobkyně nepovažuje za prokázanou a domnívá se, že žalovaný splnění definičních znaků dovodil v rozporu s provedenými důkazy. Proto se soud níže zabýval existencí těchto znaků v nyní posuzované věci.

Shrnutí sporu

28. Napadeným rozhodnutím bylo ve spojení s rozhodnutím prvostupňovým jednak deklarováno, že se na pozemku parc. č. XB nachází veřejně přístupná účelová komunikace, jednak bylo nařízeno vlastníkovému tohoto pozemku, aby z pozemku odstranil překážku, která vlastníkům nemovitostí v osadě X brání spornou cestu užívat. Jak z výše rekapitulované žaloby plyne, žalobkyně před soudem uplatnila pouze námitky týkající se deklaratorní části rozhodnutí.
29. Existence veřejně přístupné účelové komunikace byla deklarována na základě žádosti pana J. K., jednoho ze spoluvlastníků domu č. p. X, jehož právním nástupcem je osoba zúčastněná na řízení 2). Spoluvlastníkem téže nemovitosti je osoba zúčastněná na řízení 1). Obě tyto osoby zúčastněné na řízení mají na deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace zájem a v řízení „se staví“ na stranu žalovaného. Naproti tomu osoba zúčastněná na řízení 3), která původně podala společnou žalobu se žalobkyní (a která je vlastníkem poblíž sporné cesty umístěného domu č. p. XO), se po celou dobu správního řízení shodovala se žalobkyní na tom, že po pozemku parc. č. XB veřejně přístupná účelová komunikace nevede.
30. Jak z výše vyobrazeného výřezu z katastrální mapy plyne, v místě se nachází na sebe napojené pozemky parc. č. XH a XF. Oba tyto pozemky mají, resp. měly by sloužit ke komunikačnímu účelu. Faktický stav je ale takový (a mezi stranami to není sporné), že skutečná komunikace hranice těchto pozemků přesně nekopíruje. Ve skutečnosti totiž vyjeté koleje dopravní cesty – patrně i vzhledem k omezené šíři pozemku parc. č. XF – zasahují na sousední pozemek parc. č. XB ve vlastnictví žalobkyně, popř. se tato cesta nachází v celé své šíři na pozemku parc. č. XB. V průběhu řízení před správními orgány vyšlo najevo, že žalobkyně, resp. její právní předchůdce Ing. Š. respektuje, že pozemek parc. č. XF má sloužit ke komunikační potřebě, avšak nesouhlasí s tím, aby byl provozem jakkoliv dotčen přilehlý pozemek parc. č. XB. Ing. Š. projevil nesouhlas s tím „že dochází k svévolnému rozšiřování obecní cesty na úkor [jeho] pozemku.“ (viz podání Ing. Š. ze dne 15. 2. 2020, č. l. 67 správního spisu). Žalobkyně rovněž namítala, že jako přístupová cesta může být využíván pozemek parc. č. XF (viz podání žalobkyně ze dne 2. 6. 2020, č. l. 71 správního spisu).
31. Co se týče žaloby, předesílá soud v první řadě, že žalobkyně v žalobě toliko opakuje či parafrázuje tvrzení, která ve stejné či obdobné podobě již uplatnila v odvolání a žalovaný je již vypořádal v napadeném rozhodnutí. Opakování těchto námitek v žalobě jistě možné je, nicméně za situace, kdy je žalobkyně argumentačně nikam dále neposouvá, aby například polemizovala se závěry žalovaného, může soud – dospěje-li ke stejným závěrům jako žalovaný – žalobní body vypořádat v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 160, č. 1350/2007 Sb. NSS. Tedy je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami

vypořádanými žalovaným a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud závěry žalovaného se souhlasnou poznámkou osvojil.

K tvrzené neexistenci nutné komunikační potřeby

32. Značný prostor žalobkyně v žalobě věnovala otázce nutné komunikační potřeby. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/2006 konstatoval: „Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“
33. Pokud tedy existuje cesta ve vlastnictví obce, kraje, nebo státu, ze které je možné dopravně obsloužit všechny pozemky obdobně jako z cesty soukromého vlastníka, pak cesta v soukromém vlastnictví nemůže být veřejně přístupnou účelovou komunikací. V případě, že jsou pozemky přístupné ze dvou cest soukromých vlastníků, z nichž každá může naplnit nutnou komunikační potřebu, pak jen jedna z cest může být veřejně přístupnou účelovou komunikací (viz např. Černín, K., Černínová, M., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, str. 54 - 58).
34. Stejně jako v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, tak i v žalobě žalobkyně namítá, že v případě nemovitostí v osadě X lze uvažovat o cestách alternativních – měla by to být dle žalobkyně tzv. „obecní (tzv. spodní) cesta“ na pozemcích parc. č. XI, XK a XL. Ze svědeckých výpovědí mělo dle žalobkyně vyplynout, že právě tato cesta je k příjezdu do osady využívána. Dále žalobkyně hovoří o cestě na pozemku parc. č. XCH a zmiňuje, že s komunikací na tomto pozemku počítá nový územní plán obce X. Avšak to, že sporná cesta „nekopíruje“ hranice pozemku parc. č. XF, který by měl být dle katastru nemovitostí právě ke komunikačním potřebám využíván, a že je sporná cesta „svévolně rozšiřována“ (slovy právního předchůdce žalobkyně), však žalobkyně v žalobě již nikterak nenamítá. Tímto prostorovým „posunem“ veřejně přístupné účelové komunikace, jakož ani možností alternativního přístupu do osady toliko v hranicích pozemku parc. č. XF se proto soud nadále s ohledem na zásadu dispoziční nezabývá.
35. Soud k námitkám žalobkyně předně uvádí, že s ní nesouhlasí v jejím názoru, že z provedeného dokazování vyplynulo, že je k příjezdu do centra osady využívána jiná dopravní cesta. Vyslechnutí svědci naopak shodně tvrdili, že pro příjezd do osady byla vždy používána cesta vedoucí okolo domu č. p. 6, tj. sporná cesta. To, že k nemovitostem v osadě neexistuje jiný vhodný přístup než po sporné cestě, potvrdili svědci Z. L., J. P., S. S., A. K., V. K., J. P., A. P., R. N., E. N. a J. Ř. (srov. str. 5-6 a 9-11 prvostupňového rozhodnutí). Tito svědci jiný vhodný alternativní přístup k nemovitostem v osadě v zásadě vyloučili. Někteří ze jmenovaných zmínili možnost přístupu po loukách (resp. v době sklizně po polích), po nichž ale dle jejich vyjádření žádná v terénu patrná cesta nevede. Louky jsou navíc údajně podmaččené. Žádný z vyslechnutých svědků však nezmínil, že by snad bylo možné užívat údajnou „obecní (spodní) cestu“ nebo že by tak někteří vlastníci nemovitostí v X již činili. Stejně tak žádní z vyslechnutých svědků nezmínili jakékoliv jiné dopravní alternativy. Nemožnost jiné přístupové cesty zmínili též zástupci společnosti DZS Struhařov, která údajně obhospodařuje zemědělskou půdu v okolí X na základě pachtovních smluv.
36. V této souvislosti soud podotýká, že (jak uvedl již žalovaný), alternativní komunikační spojení musí mít v základních technických parametrech srovnatelné kvality a musí v době, kdy je existence alternativního spojení zkoumána, fakticky existovat (srov. např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76). Pokud tedy po polích a loukách vedou do osady X směrem k domu č. p. 1 např. pěšiny, neznamená to ještě, že představují vhodnou alternativu ke sporné cestě, po níž se – jak ze svědeckých výpovědích vyplynulo a jak vyplývá i z četných fotografií založených ve správním spisu – vlastníci nemovitostí v X dopravují motorovými vozidly.

37. Uvádí-li tedy žalobkyně v žalobě, že z provedeného dokazování vyplynulo, že se pro komunikační účely v místě užívají i jiné cesty (žalobkyně konkrétně zmínila svědeckou výpověď svědků K. a P.), nemůže jí soud dát za pravdu. Soud naopak souhlasí se žalovaným, že pokud někteří vlastníci nemovitostí v osadě skutečně začali k obsluze svých domů a pozemků používat jiné dosud neexistující cesty (např. pokud začali jezdit či chodit po polích či loukách, kde doposud žádná cesta nebyla), a to v důsledku umístění překážky na pozemku parc. č. XB, nelze na základě takovéto skutečnosti dospět k závěru, že jiné rovnocenné komunikační spojení existuje. Na tomto místě soud připomíná, že se správní orgán musí zabývat stálostí a patrností komunikace v terénu podle skutkového stavu v době, kdy bylo zabráněno jejímu užívání (což vyvolalo předmětný spor), nikoliv podle skutkového stavu v době rozhodování [srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2012, č. j. 31 A 27/2012 - 91].
38. S argumentem, že existují jiné cesty, po nichž se lze k nemovitostem v osadě dopravit, se žalovaný v napadeném rozhodnutí obsáhle vypořádal. Poukázal na skutečnost, že z mapových podkladů plyne, že žádná jiná vhodná alternativní dopravní cesta k některým nemovitostem v osadě nevede. Není tedy pravdou, že správní orgány možné alternativy ke sporné cestě nezjišťovaly. K tvrzení žalobkyně, že k nemovitostem žadatele existuje přístup po pozemcích parc. č. XI, XK a XL, soud uvádí, že z veškerých provedených důkazů jednoznačně vyznívá, že žalobkyní uváděné pozemky jsou zemědělsky využívány a cesta přes ně k některým nemovitostem v osadě (zejména k domu č. p. X a souvisejícím pozemkům) je takřka vyloučená (kromě v zásadě shodných svědeckých výpovědí srov. též např. leteckou mapu osady, č. l. 53a správního spisu).
39. Naráží-li žalobkyně v žalobě, stejně jako v dřívějším odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí na skutečnost, že v územním plánu obce X je přístup k nemovitostem žadatele řešen po pozemku parc. č. XCH, uvádí soud ve shodě se žalovaným, že pro zjištění, zda je v určitém případě naplněna nutná komunikační potřeba, není podstatné, kudy je v územním plánu zakreslen přístup k nemovitosti. Důležitý je faktický stav, tedy zda cesta zakreslená v územním plánu opravdu existuje a lze ji používat pro přístup k nemovitostem, či nikoliv. Jak z provedeného dokazování vyplývá, v místě, kde by tato komunikace měla dle územního plánu být, je ve skutečnosti obdělávané pole. Navrhované spojení dle územního plánu v současnosti reálně neexistuje (alespoň v takových kvalitách, aby bylo možné hovořit o existenci rovnocenného komunikačního spojení vzhledem k cestě sporné). Proto závěr žalovaného, že ze zakreslení přístupové cesty v územním plánu nelze dovodit existenci rovnocenného komunikačního spojení, obстоjí.
40. Lze tedy shrnout, že žalovaným učiněný závěr o tom, že žadatel nemá jinou možnost přístupu ke svým nemovitostem a že je v daném případě ve vztahu ke sporné cestě naplněna tzv. nutná komunikační potřeba, vychází z provedeného dokazování a je řádně odůvodněn. Žalobní bod soud proto shledal nedůvodným.

K tvrzení neexistenci souhlasu vlastníka cesty s užíváním cesty veřejností

41. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/2010, vyplývá, že aby bylo bezúplatné omezení vlastnického práva vlastníka cesty ústavně konformní, je třeba, aby s ním vyslovil vlastník cesty souhlas. Tento souhlas může být přitom dán i konkludentně, když vlastník po určitou dobu nebrání veřejnosti v užívání cesty. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, č. 2012/2010 Sb. NSS, vyplývá, že pokud pozemek s veřejně přístupnou účelovou komunikací nabytý nový vlastník, je vázán (i konkludentním) souhlasem původního vlastníka s užíváním. Nesmí proto bránit veřejnosti v užívání cesty jen proto, že sám s takovým užíváním nesouhlasí.
42. Žalobkyně uvedla v žalobě jen velmi obecně, že „*zřízení a existence veřejně přístupné účelové komunikace je v rozporu s vůlí žalobkyně i jejích právních předchůdců*“, aniž by jakkoliv polemizovala se závěry správních orgánů, jež na základě provedeného dokazování dospěly k závěru, že souhlas s užíváním pozemku parc. č. XB veřejností byl v minulosti dán. Soud proto na tomto místě zdůrazňuje závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, podle nějž „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej, není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty.*“
43. Soud konstatuje, že správní orgán ve věci vyslechl řadu pamětníků, kteří shodně vypovídali, že cesta zasahující na pozemek parc. č. XB byla užívána, kam jejich paměť sahá. Před létem 2018, kdy umístil tehdejší vlastník pozemku Ing. Š. na cestu závoru, byla cesta dle svědeckých výpovědí v řádu desítek let pro přístup k nemovitostem v osadě užívána. Kromě jiných je třeba poukázat na výpověď zástupců společnosti DZS Struhařov, a.s., která pozemek s cestou vlastnila do roku 2014. Ti uvedli, že cestu na pozemku parc. č. XB používali pro příjezd do osady vlastníci nemovitostí v X (a zemědělská společnost tomu nijak nebránila). Lze proto uzavřít, že z provedeného dokazování vyplývá, že nejpozději v době, kdy bylo zemědělské družstvo vlastníkem pozemku parc. č. XB, došlo k udělení souhlasu vlastníka cesty s jejím užíváním veřejností. S největší pravděpodobností byl ale tento souhlas (výslovný či konkludentní) udělen mnohem dříve.
44. Závěry, ke kterým dospěl žalovaný ohledně existence souhlasu s užíváním cesty veřejností, se opírají o provedené dokazování a jsou logicky vysvětleny. Lze proto uzavřít, že ani velmi obecná námitka žalobkyně ohledně neexistence takového souhlasu není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

45. Soud dospěl k tomu, že námitky žalobkyně nejsou důvodné a vzhledem k tomu, že nezjistil ani žádné vady, k nimž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
46. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud poznamenává, že skutečnost, že správní orgány deklarovaly existenci veřejně přístupné účelové komunikace, neznamená, že o témže právním vztahu již nemůže být opětovně rozhodováno a že nemůžou správní orgány za splnění určitých podmínek *v případě posunu skutkového stavu* napříště rozhodnout odlišně. Pokud v budoucnu případný žadatel o deklaraci *neexistence* veřejné cesty prokáže, že některý z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace již pominul, mohou tyto skutečnosti zakládat důvod pro vyhovění žádosti (srov. 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).

47. 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.
48. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud v tomto soudním řízení neuložil žádné povinnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 20. prosince 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu