



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **M. T.**
bytem X
zastoupen Mgr. Janem Pořízkem, advokátem
sídlem Kováků 554/24, 150 00 Praha 5

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**
sídlem Škroupova 1760/18, 306 13 Plzeň

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **Mgr. P. K.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2022, č. j. PK-DSH/9322/22,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. V této věci posuzoval soud na základě žaloby žalobce, zda správní orgány pochybily, pokud dospěly k závěru, že na pozemcích osoby zúčastněné na řízení (dále i jako „žadatel“) neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace (dále i jako „VPÚK“).
2. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2022, č. j. PK-DSH/9322/22 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Přeštice (dále jen „*silniční správní úřad*“), ze dne 10. 6. 2022, č. j. PR-OSD-SED/46956/2022 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto potvrdil. Prvoinstančním rozhodnutím silniční správní úřad určil, že na pozemcích parc. č. Xa a Xb v k. ú. X, které vlastní žadatel, není VPÚK ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“).
3. Dne 7. 10. 2020 podal žadatel žádost podle § 142 správního řádu na určení neexistence VPÚK na pozemcích parc. č. Xa a Xb v k. ú. X. Žádosti silniční správní úřad vyhověl rozhodnutím ze dne 9. 6. 2021, č. j. PR-OSD-SED/36115/2021, které bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 12. 2021, č. j. PK-DSH/11310/21, a věc byla vrácena k novému projednání silničnímu správnímu úřadu.
4. Po novém projednání silniční správní úřad prvoinstančním rozhodnutím žádosti opětovně vyhověl a určil, že na pozemcích žadatele neexistuje VPÚK, protože nebyly splněny všechny znaky VPÚK. V případě pozemku parc. č. Xb podle silničního správního úřadu vůbec nešlo o komunikaci. Ve vztahu k pozemku parc. č. Xa dospěl silniční správní úřad k závěru, že komunikace je užívána pouze k přístupu do domu žalobce, který přístup ke svému domu může řešit jinak, kdy komunikace není užívána širší veřejností za účelem naplnění její nutné komunikační potřeby. Silniční správní úřad uzavřel, že neexistuje souhlas vlastníků pozemku k veřejnému užívání a pro omezení vlastnických práv žadatele chybí veřejný zájem.
5. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlil, že VPÚK vzniká dle žalovaného za současného naplnění těchto znaků: (I.) komunikace slouží jako přístup k nemovitostem, nebo ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi; (II.) komunikace je stálá a patrná v terénu; (III.) je dán souhlas vlastníků pozemků nebo jejich právních předchůdců k veřejnému užívání (užívání neomezených okruhem uživatelů); (IV.) existuje nutná komunikační potřeba; (V.) užívání pozemků není založeno na soukromoprávním ujednání, tj. zda jde skutečně o obecné užívání pozemní komunikace širší veřejností. Žalovaný dospěl stejně jako silniční správní úřad k závěru, že komunikace na pozemku parc. č. Xa slouží pouze k obsluze domu žalobce a není užívána širokou veřejností (žadatel a jeho předchůdci tudíž nemohli dát souhlas s veřejným užíváním komunikace), tudíž pro omezení vlastnických práv žadatele chybí veřejný zájem. V odůvodnění napadeného rozhodnutí dospěl žalovaný na rozdíl od silničního správního úřadu k závěru, že žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

má nutnou komunikační potřebu pozemek žadatele užívat, protože nemá k dispozici jiné vyhovující dopravní spojení. Podle žalovaného nemělo pro určení existence VPÚK význam, že tato byla zanesena v pasportu pozemních komunikací obce Štěnovice (dále jen „pasport“) a jak byly pozemky žadatele vymezeny v územním plánu. Stěžejním bylo podle žalovaného pouze to, zda pozemky fakticky vykazovaly všechny znaky VPÚK.

II.

Žaloba

6. Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
7. Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože na straně 13 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že předmětná komunikace nenaplnuje dva znaky VPÚK, aniž by ovšem uvedl, o které jde. Žalobce v žalobě sice vyšel z toho, že žalovaný neshledal naplněným třetí znak a jím nesprávně aplikovaný znak pátý, ale pokud žalovaný shledal nenaplněným první, druhý či čtvrtý znak, aniž by to jednoznačně uvedl a odůvodnil, napadené rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné. Žalovaný též řádně nevypořádal žalobcem uplatněné námitky podjatosti příslušné úřední osoby silničního správního úřadu. Žalovaný neaplikoval svá obecná východiska, za jakých podmínek se o takové námitce ve správním řízení samostatně nerozhoduje, na projednávanou věc. Není tedy zřejmé, zda námitku žalobce shledal žalovaný opožděnou a proč nebo z jakého jiného důvodu k namítané podjatosti nepřihlížel jako k vadě řízení podle § 89 odst. 2 správního řádu. Vydání rozhodnutí podjatou úřední osobou přitom je za podmínek uvedených v tomto ustanovení důvodem zrušení takového rozhodnutí.
8. Žalobce dále namítl, že žadatel měl podle § 142 odst. 1 správního řádu prokázat, že je určení práva nezbytné pro uplatnění jeho práv, konkrétně že je jeho vlastnické právo k pozemku dotčeno tím, že je pozemek *skutečně* užíván jako VPÚK. Bez prokázání této skutečnosti totiž nelze dojít k závěru, že vlastnické právo vlastníka pozemku je jakkoli dotčeno a že by požadované určení mohlo toto dotčení odstranit, resp. že by slovy § 142 odst. 1 správního řádu určení bylo nezbytné k uplatnění jeho práv. V posuzované věci nebylo zjištěno, že je jako VPÚK užíván pozemek parc. č. Xb, resp. to nebylo ani zkoumáno, proto nemohlo být zjištěno, že by určení neexistence VPÚK na tomto pozemku mohlo být nezbytné pro uplatnění práv jeho vlastníka, přičemž na nedůvodnost vedení řízení ohledně pozemku parc. č. Xb žalobce ve správním řízení upozorňoval. Podle žalobce se takové určení do právního postavení žadatele nijak nepromítne. Žalobce dodal, že evidence určitého pozemku jako VPÚK v pasportu není naplněním podmínky stanovené v § 142 odst. 1 správního řádu, neboť z této evidence vlastníkovu pozemku nevznikají žádná práva ani povinnosti, kdy takový vlastník se může proti zápisu v evidenci bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.
9. Dále žalobce argumentoval tím, že se žalovaný řádně nevypořádal s jeho námitkou, že VPÚK se nachází nejen na pozemku parc. č. Xa, nýbrž též na souběžném pozemku parc. č. Xc. Popsané pozemky lze jako VPÚK, přinejmenším k jízdě motorovým vozidlem, používat buď společně, nebo vůbec. Pozemek parc. č. Xc je stejně jako pozemek parc. č. Xa určen k užívání jako VPÚK a povrch obou pozemků je za tímto účelem upraven. Nebylo-li by možné užívat pozemek parc. č. Xa, dojde ke znehodnocení pozemku parc. č. Xc, jelikož nebude možné jej užívat k účelu, k němuž je určen a k němuž byl uzpůsoben, a

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

potazmo ke vzniku újmy jeho vlastníkov. Žalobce uvedl, že to nemusí určení neexistence VPÚK na pozemku parc. č. Xa bránit, avšak správní orgány se měly s touto skutečností vypořádat a uvést, proč lze užívání VPÚK na pozemku parc. č. Xc fakticky znemožnit, i když se ohledně něj řízení nevede. V popsanych skutečnostech spatřoval žalobce i důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

10. V dalším žalobním bodě žalobce konstatoval, že znak souhlasu vlastníka VPÚK s jejím veřejným užíváním je naplněn, pokud vlastník pozemku s tímto užíváním výslovně souhlasí, nebo když takové užívání trpí (konkludentní souhlas), přičemž jednou vyslovený souhlas nelze odvolat a je závazný i pro právní nástupce vlastníka. V projednávané věci byl konkludentní souhlas vlastníka pozemků prokázán - vlastník neprokázal, že by v době vzniku VPÚK v jejich užívání jako pozemní komunikace bránil, kdy pozdější nesouhlas či snaha užívání bránit není relevantní. Žalobce nesouhlasil s žalovaným v tom, že by bylo pro posouzení znaku souhlasu s veřejným užíváním relevantní, zda komunikaci užívá široká veřejnost - podle žalobce postačuje užívání toliko veřejností. Podle žalobce není rozhodující, kolika osobám byl souhlas udělen, resp. kolika osobám není v užívání bráněno, nýbrž to, aby šlo o okruh osob blíže neurčený, resp. pro vlastníka neurčitý. Rozlišovacím kritériem je podle žalobce neurčitost osob, které komunikaci užívaly či užívají, a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku (zda umožňuje jeho užívání konkrétním osobám či trpí jeho užívání neurčitým okruhem osob), nikoli větší počet těchto osob. Žalobce ve správním řízení přitom tvrdil, že předmětnou komunikaci užívají mimo jiné zákazníci, dodavatelé a obchodní partneři žalobce a jeho manželky (oba vykonávali, resp. manželka stále vykonává svou podnikatelskou činnost v provozovně v budově přístupné přes předmětnou komunikaci). Tyto osoby představují blíže neurčený okruh osob, který předmětnou VPÚK v době jejího vzniku užíval a užívá dodnes. Vlastník netvrdil a neprokázal, že by tyto osoby předmětnou komunikaci neužívaly nebo že ji sice užívaly, ale šlo o konkrétní osoby, jimž užívání této komunikace on nebo jeho právní předchůdce umožnil na základě nějakého ujednání. Tudíž okruh osob, jejichž užívání vlastník trpěl, je natolik neurčitý, že představuje veřejnost. Ad absurdum by nebyla pro rodiče a žáky VPÚK ani cesta vedoucí ke škole - tento příklad se liší pouze počtem osob, který však není relevantní. Vlastník užívání komunikace nijak neomezoval a neměl žádnou kontrolu nad tím, kdo konkrétně komunikaci užívá. Komunikace je užívána nejen za účelem plnění potřeb neurčitého okruhu osob - žalobce a jeho manželky, ale i třetích osob (zákazníci, obchodní partneři). Žalobce zdůraznil, že i prodejnu potravin navštěvují její zaměstnanci i zákazníci ve svém vlastním soukromém zájmu, nikoli v zájmu jejího vlastníka či provozovatele nebo v zájmu veřejném. Soukromý zájem se nestává veřejným jenom proto, že jde o soukromý zájem o něco většího počtu osob - opačnou logikou by nemohla VPÚK sloužit k příjezdu k žádné provozovně. Ze soukromého zájmu se nestane zájem veřejný ani proto, že nejde o vlastníka jedné nemovitosti. Veřejný zájem navíc není podmínkou vzniku VPÚK, ale důsledkem jejího vzniku. Vznikne-li VPÚK, vznikne též veřejný zájem na jejím zachování, který ve smyslu § 11 odst. 4 LZPS ospravedlňuje související omezení vlastnického práva k pozemku. Nadto je veřejný zájem na tom, aby byly nemovité věci obecně spojeny s pozemními komunikacemi, protože toto spojení souvisí s řadou dalších ústavně garantovaných práv, resp. podmiňuje jejich výkon. Napojení je podmínkou výkonu vlastnického práva garantovaného čl. 11 odst. 1 LZPS nebo právo na podnikání dle čl. 26 odst. 1 LZPS či právo na zdravotní péči podle čl. 31 LZPS. Žalobce uzavřel, že komunikaci v okamžiku jejího vzniku užíval a stále užívá neurčitý okruh osob tvořený mimo jiné zákazníky, dodavateli a obchodními partnery žalobce a jeho manželky příjíždějícími do provozovny nacházející se v domě žalobce, tedy

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

veřejnost. Vlastník pozemků od vzniku VPÚK tomuto užívání nijak nebránil a její užívání trpěl, aniž by jednotlivým osobám uděloval souhlas k jejímu užívání či vykonával jakoukoli jinou kontrolu nad tím, kdo ji užívá. Tím vlastník pozemků udělil neodvolatelný konkludentní souhlas s užíváním komunikace veřejností, který je závazný pro všechny další vlastníky pozemků. Existence a zachování této VPÚK je podle žalobce ve veřejném zájmu.

11. V dalším okruhu žalobních námitek žalobce uvedl, že správní orgány měly zjistit naplnění znaků VPÚK nejen ke dni vydání rozhodnutí, ale i v minulosti a konkrétně určit okamžik, kdy byly poprvé znaky všechny naplněny. Pouze u znaku souhlasu vlastníka je nutné zkoumat, zda se vztahuje k užívání VPÚK blíže neurčeným okruhem osob. Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá ve vztahu ke konkrétním nemovitostem a postačí, pokud je dán i jen ve vztahu k jediné (nemovitosti nebo osoby). Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, kdy měly v něm uvedené skutečnosti nastat, tedy zda se tak stalo v minulosti ke dni naplnění znaků nebo ke dni vydání napadeného rozhodnutí, kdy ovšem VPÚK trvá již několik desetiletí. Správní orgány měly zkoumat i účel, k němuž měla VPÚK při jejím zřízení sloužit, jímž v posuzované věci nebyla jen dopravní obsluha nemovitostí žalobce, ale i dalších nemovitostí nacházejících se západně od nich, tedy, vzhledem k takovému okruhu osob, veřejnosti. Správní orgány měly přihlídnout ke skutečnosti známé jim z jejich úřední činnosti (v územních řízeních), že VPÚK má zřejmě sloužit k dopravní obsluze budov, jejichž výstavbu vlastník pozemků parc. č. Xa a Xb připravuje na svých pozemcích. Správní orgány nemohou akceptovat, aby se vlastník v jednom řízení VPÚK dovolával a ve druhém se domáhal určení, že neexistuje.
12. Žalobce dále poukázal na územní plán obce Štěnovice, vydaný opatřením obecné povahy zastupitelstva č. 1/2008 ze dne 8. října 2008 s účinností od 30. října 2008, ve znění jeho změn (v tomto rozsudku i jen jako „*územní plán*“). Územním plánem je na pozemcích parc. č. Xa a Xc vymezena (podle stávajícího využití) plocha s rozdílným způsobem využití, resp. koridor dopravní infrastruktury. Stejně byla předmětná VPÚK vymezena i v předchozí územně plánovací dokumentaci. Vlastník pozemků parc. č. Xa a Xb až v roce 2020, tedy až v době existence sporu o předmětnou VPÚK, v rámci pořizování třetí změny územního plánu proti jejímu vymezení uplatnil námitky, jímž nebylo vyhověno. Podle žalobce bylo též relevantní, že VPÚK na pozemcích parc. č. Xa a případně Xb je či v minulosti byla evidována jako účelová komunikace 6U v pasportu. Obsah územního plánu a pasportu sice sama o sobě existenci VPÚK nezakládají, nicméně podle žalobce jsou relevantní při posuzování naplnění znaků VPÚK, včetně souhlasu. Správní orgány řádně nezjistily skutkový stav, protože nezjistily, na základě jakých skutečností byla komunikace v územním plánu a pasportu uvedena, a neposoudily, zda tyto skutečnosti nenaplnňují znaky VPÚK.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobní body vypořádal v napadeném rozhodnutí jako odvolací námitky, a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
14. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

15. Vzhledem k tomu, že oba účastníci s tímto postupem vyslovili výslovný souhlas (žalovaný ve vyjádření k žalobě a žalobce v podání ze dne 16. 2. 2023), rozhodl soud v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
16. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, z jakých skutkových či právních důvodů je napadené rozhodnutí správního orgánu nezákonné. Těmito důvody je soud zásadně vázán a není oprávněn domýšlet za žalobce další důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, případně obecně tvrzené důvody konkretizovat či jinak precizovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2022, č. j. 4 Afs 185/2020-40, bod 28, případně rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32). Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. – takové vady však v projednávané věci nebyly zjištěny.
17. Soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

18. Nejprve se soud zabýval žalobcem tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí jako jeho potenciálně nejzávažnější vadou bránící jeho věcnému přezkumu.
19. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je rozhodnutí přezkoumatelné, pokud je z něj zřejmé, jak správní orgán rozhodl, jaký skutkový stav vzal za rozhodný, jak uvažil o relevantních skutečnostech a jak se vypořádal s námitkami účastníka řízení. Zároveň však platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí z důvodu, že z něj nelze zjistit důvody, proč bylo rozhodnuto tak, jak bylo rozhodnuto. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí není nepřezkoumatelné, pokud se správní orgán zabýval podstatou námitek účastníka řízení a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, aniž výslovně v odůvodnění rozhodnutí reaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky nebo námitky vedlejší či související se základní námitkou. Správní orgány nejsou povinny vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Jinými slovy, není nutné se v odůvodnění rozhodnutí výslovně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, jestliže stanovisko správního orgánu k nim jednoznačně a logicky vyplývá z odůvodnění nedůvodnosti základních námitek, v jehož konkurenci dílčí námitky celkově neobstojí. Absence odpovědi na ten či onen argument účastníka v odůvodnění rozhodnutí nezpůsobuje sama o sobě nezákonnost rozhodnutí nebo jeho nepřezkoumatelnost, protože takový přístup by mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zásady efektivity a hospodárnosti řízení – rozhodující je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která správnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13, ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33, ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, ze dne 27. 11. 2020, č. j. 3 As 101/2018-38, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

20. Napadené rozhodnutí, které tvoří jeden celek s prvoinstančním rozhodnutím, je přezkoumatelné. Za nosné důvody rozhodnutí považuje soud následující závěry správních orgánů: V případě pozemku parc. č. Xb vůbec nejde o komunikaci (viz str. 15 prvoinstančního rozhodnutí). Komunikace na pozemku parc. č. Xa je užívána pouze k přístupu do domu žalobce a není užívána širokou veřejností (viz str. 15 prvoinstančního rozhodnutí a str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí). Žalobce má nutnou komunikační potřebu komunikaci užívat a nemá ji čím nahradit (viz str. 9 a 12 napadeného rozhodnutí). Veřejnost nemá ve vztahu k pozemku žádnou komunikační potřebu (viz str. 15 prvoinstančního rozhodnutí a str. 9 napadeného rozhodnutí). Z toho správní orgány dovodily, že neexistuje souhlas vlastníka pozemku k (neexistujícímu) veřejnému užívání a pro omezení vlastnických práv žadatele chybí veřejný zájem (viz str. 15 prvoinstančního rozhodnutí a str. 9 napadeného rozhodnutí). Nosné důvody správních rozhodnutí jsou tedy z jejich odůvodnění zřejmé a jejich věcnému přezkumu ze strany soudu nic nebrání.
21. Pro závěr o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí postačuje, lze-li z něj zjistit, proč žalovaný rozhodl tak, jak rozhodl. V rámci věcného přezkumu pak soud v mezích žalobních námitek může posoudit, zda mají skutková zjištění žalovaného oporu v provedeném dokazování, zda ze skutkových zjištění žalovaný učinil správné právní závěry a konečně zda takto přijaté právní závěry odůvodňují výrok rozhodnutí. Podmínkou pro soudní věcný přezkum není, zda žalovaný své právní závěry správně zařadil pod jednotlivé znaky VPÚK, vymezené judikaturou. Rozhodující je, zda právní závěry žalovaného vylučují existenci VPÚK.
22. Soud uzavírá, že žalovaný podle odůvodnění napadeného rozhodnutí zjevně dospěl k závěru, že VPÚK na pozemku parc. č. Xa neexistuje z důvodu, že není užívána širokou veřejností, že veřejnost nemá ve vztahu k tomuto pozemku komunikační potřebu a tudíž že nepřichází do úvahy udělení souhlasu s *veřejným* užíváním pozemku. Žalovaný dospěl k závěru, že pro omezení vlastnických práv žadatele chybí veřejný zájem. Žalovaný nezpochybňoval, že je komunikace užívána žalobcem a osobami s ním spojenými k přístupu do domu žalobce a že žalobce nemá možnost, jak jinak tuto svou nutnou komunikační potřebu realizovat.
23. Soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že žalovaný nepřezkoumatelně vypořádal žalobcovu námitku podjatosti příslušné úřední osoby silničního správního úřadu. Z odůvodnění na str. 13 a 14

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný vyšel z toho, že ve věci byla silničním správním úřadem vydána dvě rozhodnutí a žalobce podal námitku podjatosti až v odvolání proti druhému z těchto rozhodnutí *pro případ, že by žalovaný prvoinstanční rozhodnutí zrušil a věc vrátil silničnímu správnímu úřadu k novému projednání*. Žalovaný dále vyšel z toho, že žalobce neuplatnil námitku podjatosti bez zbytečného odkladu poté, co se o podjatosti dozvěděl. K námitce podjatosti tedy žalovaný nepřihlížel a nerozhodoval o ní samostatným usnesením a vyjádřil se k ní pouze v odůvodnění napadeného z důvodu, že *v odvolacím řízení se musel odvolací orgán vypořádat s námitkou podjatosti úřední osoby v orgánu prvního stupně již jen v rámci přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí ve věci a řízení, které tomuto rozhodnutí předcházelo*. Důvody, proč měl žalovaný námitku podjatosti za opožděnou, resp. nedůvodnou, jsou tedy z napadeného rozhodnutí zjistitelné.

24. Soud dodává, že se vzhledem k obsahu obou žalobních námitek, které se výslovně vztahovaly k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, zabýval jen tím, zda lze z napadeného rozhodnutí zjistit, proč žalovaný rozhodl tak, jak rozhodl (proč nešlo o VPÚK + proč nebyla námitka podjatosti opodstatněná). Soud tedy posuzoval, zda odůvodnění napadeného rozhodnutí umožňuje jeho věcný přezkum, nikoli správnost závěrů žalovaného.

Nedostatek podmínek řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu ve vztahu k pozemku parc. č. Xb

25. Správní soudnictví je podle § 2 s. ř. s. povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k ochraně veřejného zájmu (s výjimkou žalobní legitimace dle § 66 s. ř. s.), ani práva objektivního (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, publ. pod č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 80). Soudní řád správní není kontrolní normou, nýbrž normou obrannou (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS). Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv. Žalobce proto může účinně namítat pouze taková pochybení, kterými reálně může být dotčen ve svých právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2015, č. j. 7 As 238/2014-48). Cílem soudního přezkumu správních rozhodnutí je tak především efektivní ochrana konkrétních práv osob a jejím prostřednictvím pak i kontrola zákonnosti těchto rozhodnutí. Odrazem shora uvedeného je ostatně i dikce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., dle něhož náleží aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pouze tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Žalobní legitimace v řízení o přezkumu správního rozhodnutí podle ustanovení § 65 s. ř. s. se obecně vždy odvíjí od konkrétního poškození subjektivního veřejného práva žalobce. Opačný postup by totiž vedl k tomu, že by každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu by tak mohl kdokoli vyvolat soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 9 As 67/2014-48, body 33 a 34). Žalobce legitimovaný k podání žaloby podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. hájí své vlastní zájmy proti tvrzenému zásahu do svých veřejných subjektivních práv, čímž není dotčeno, že co do důsledků jeho aktivit a ochrana vlastních subjektivních práv napomůže též zjednání ochrany veřejného zájmu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, publ. pod č. 3254/2015 Sb. NSS, bod 19).

26. Podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodne správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.
27. Soud souhlasí se žalobcem, že podmínkou řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu je to, že žádající subjekt musí prokázat, že vydání příslušného rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv. V posuzovaném řízení tedy měl žadatel prokázat, že a proč je určení neexistence VPÚK na jeho pozemku parc. č. Xb nezbytné pro obranu nebo uplatnění jeho práv.
28. Přesto je však žalobní námitka nedůvodná, protože žalobce toto případné pochybení správních orgánů nemohlo nijak zkrátit na jeho právech.
29. Žalobce v průběhu řízení před silničním správním úřadem tvrdil, že se na pozemku parc. č. Xb žádá komunikace nenachází (srov. str. 8 prvoinstančního rozhodnutí) a v odvolání namítl, že ve vztahu k touto pozemku nebyly splněny podmínky § 142 odst. 1 správního řádu. Žalobce v průběhu celého správního řízení ani v žalobě netvrdil, že by pozemek parc. č. Xb využíval za účelem přístupu ke svým nemovitostem či za jakýmkoliv jiným účelem a určení neexistence VPÚK na tomto pozemku by mu znemožnilo přistupovat k jeho nemovitostem dosavadním způsobem.
30. Vzhledem k tomu, že žalobce netvrdil, že by nějakým způsobem užíval pozemek parc. č. Xb, kdy tvrdil, že se na tomto pozemku vůbec žádná komunikace nenachází, nemohl úspěšně namítat, že došlo k dotčení jeho právní sféry určením, že se na tomto pozemku nenachází VPÚK. Žalobce nemá podle všeho žádná práva k uvedenému pozemku a nevznáší vůči jeho užívání žádné nároky, tudíž jeho veřejná subjektivní práva nemohla být zkrácena správním rozhodnutím, kterým bylo určeno, že se na tomto pozemku nenachází VPÚK. Jinak řečeno, napadené rozhodnutí, zatížené případně existující procesní vadou nenaplnění podmínek stanovených v § 142 odst. 1 správního řádu, tím, že určilo neexistenci VPÚK na pozemku parc. č. Xb, nemohlo nijak zkrátit práva žalobce. Navíc závěr, že se na pozemku nenachází VPÚK, je v souladu s procesními stanovisky žalobce.
31. Soud dodává, že věcně nepřezkoumával závěr žalovaného o naplnění podmínek podle § 142 odst. 1 správního řádu, uvedený na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí, neboť jeho případná nesprávnost nemohla zvrátit závěr o nedůvodnosti žalobní námítky pro absenci zásahu výroku ve vztahu k pozemku parc. č. Xb do právní sféry žalobce.

Odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k pozemku parc. č. Xc, který nebyl předmětem řízení

32. Správní orgány byly v řízení o žádosti žadatele o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu vázány předmětem řízení vymezeným v žádosti žadatele - výrok správních rozhodnutí se proto správně týkal toliko pozemků parc. č. Xa a Xb (srov. druhá právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, publ. pod č. 3151/2015 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

As 165/2018-40, bod 16, a tam citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ads 108/2012-31, publ. pod č. 2815/2013 Sb. NSS). Správní orgány se tedy nesměly výroky svých rozhodnutí autoritativně vyslovit k (ne)existenci VPÚK na pozemku parc. č. Xc, pokud to žadatel nenavrhoval.

33. Není sporu o tom, že žalovaný dospěl napadeným rozhodnutím k závěru, že na pozemcích parc. č. Xa a Xb se VPÚK nenachází. Žalobce v žalobě vycházel z toho, že VPÚK se nachází jak na pozemku parc. č. Xc, tak i na pozemku parc. č. Xa a že komunikaci nelze užívat, nebudou-li k dispozici oba pozemky. Žalobce v žalobě uznal, že to nebrání určení neexistence VPÚK na pozemku parc. č. Xa, ale vytýkal žalovanému, že v napadeném rozhodnutí neuvedl, proč lze užívání VPÚK na pozemku parc. č. Xc fakticky znemožnit, byť není předmětem řízení.
34. Žalobci nelze přisvědčit. Jelikož žalovaný dospěl k závěru, že se na pozemku parc. č. Xa VPÚK nenachází, a pozemek parc. č. Xc může být jen podélnou součástí komunikace (nikoli VPÚK) umístěné na pozemku parc. č. Xa, nebyl důvod zabývat se užíváním pozemku parc. č. Xc, který nebyl předmětem řízení. Žalobce požadoval, aby žalovaný vysvětlil, *proč lze užívání VPÚK na pozemku parc. č. Xc fakticky znemožnit*, nicméně tento požadavek zjevně předpokládá existenci VPÚK, kdy právě o její existenci bylo napadeným rozhodnutím negativně rozhodnuto. Jinými slovy, pokud žalovaný dospěl k závěru, že se v daném místě VPÚK nenachází, neměl důvod řešit, že na souvisejícím podélném pozemku mimo předmět řízení se VPÚK též nenachází. Nezákonnost závěru správních orgánů o neexistenci VPÚK na pozemku parc. č. Xa nemůže způsobit to, že by se žalovaný v rozhodnutí nevěnoval vedlejšímu podélnému pozemku č. Xc.
35. Žalovaný vypořádal odvolací námitku, že nelze vydat deklaratorní rozhodnutí jen o části komunikace, na str. 8 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že v řízení bylo rozhodnuto o pozemcích vymezených v žádosti žadatele, ale bylo přihlíženo i k pozemku parc. č. Xc ve vlastnictví obce. Žalovaný konstatoval, že veřejnou přístupnost nelze dovozovat z obecního vlastnictví jednoho z pozemků tvořících komunikaci jako celek. S tímto posouzením žalobce v žalobě nijak nepolemizoval. Soud je toho názoru, že žalovaný se nemohl věnovat tomu, *proč lze užívání VPÚK na pozemku parc. č. Xc fakticky znemožnit*, neboť neměl VPÚK jako celek za existující. Soud dodává, že žalovaný tím korigoval závěr silničního správního úřadu, který vycházel z toho, že na pozemku parc. č. Xc existuje VPÚK (srov. str. 14 prvoinstančního rozhodnutí). Soud dodává, že na závěr str. 12 napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že pozemek parc. č. Xc ve vlastnictví obce o šířce 1,9 m nelze brát jako vyhovující dopravní napojení nemovitostí žalobce. Žalobci nelze přisvědčit, že by napadené rozhodnutí jakkoli regulovalo užívání pozemku parc. č. Xc - takový závěr z něj nelze dovodit.
36. Namítal-li žalobce, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (neuvedení důvodu, proč lze užívání VPÚK na pozemku parc. č. Xc fakticky znemožnit), neměl tedy tuto námitku soud za důvodnou.
37. Pokud se žalobce v žalobě dovolával znehodnocení pozemku parc. č. Xc a újmy vzniklé vlastníkově tohoto pozemku, nemohlo jít opět, stejně jako v předchozím žalobním bodě, o důvodnou námitku, neboť žalobce vlastníkem tohoto pozemku není a není oprávněn bránit se správní žalobou proti zásahu do cizích práv.
38. Soud dodává, že nebylo sporu o tom, že pozemek parc. č. Xc není po směru jízdy *navazujícím, dalším, úsekem* komunikace, nýbrž může být teoreticky jen její podélnou

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

součástí (srov. první dva odstavce V žaloby a snímky z katastrální mapy založené ve správním spisu). Proto se nejednalo o případ nepřipustného umělého kouskování pozemní komunikace, kdy by veřejnému užívání cesty byly postupně odebírány koncové úseky cesty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022-60, bod 31; případně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, č. j. 30 A 43/2020-180, publ. pod č. 4380/2022 Sb. NSS, bod 22).

Obecné užívání cesty

39. Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je „[p]ozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.“
40. 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“.
41. Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „[v] mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.“
42. Institut VPÚK je předmětem rozsáhlé judikatury, která problematiku veřejně přístupných účelových komunikací již uceleně vyložila. Soud následně rekapituluje ty závěry judikatury, které jsou relevantní pro posouzení důvodnosti nyní posuzované žalobní námitky, a to vzhledem k nosným důvodům napadeného rozhodnutí s omezením na předmět žalobních námitek.
43. Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích. *Obecné užívání* pozemní komunikace lze podřadit pod pojem *veřejné užívání*, právní teorií definované jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 242/2014-29, bod 19, nebo ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, bod 45). Základním prvkem obecného užívání je skutečnost, že komunikaci po dotčeném pozemku užívala širší veřejnost a že ji bez dalšího mohl užívat předem neomezený okruh uživatelů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, body 47 a 49). Obecným užíváním je míněno užívání širokým okruhem osob (veřejností) - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2022, č. j. 6 As 83/2021-66, bod 24. Veřejností se rozumí neohrazený a neurčitý okruh osob (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 242/2014-29, bod 26, nebo ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9).
44. „Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto 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.“ (právní věta nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 286/06). Prostřednictvím VPÚK jakožto institutem veřejného práva nelze uplatňovat ryze soukromý zájem vlastníka přilehlé nemovitosti, který je případně upravitelný soukromoprávními instituty (bod 40 nálezu). V bodě 43 Ústavní soud zdůraznil, že „[...] řešením situace optimálním pro obě strany sporu by bylo zřízení věcného břemene ve prospěch vedlejšího účastníka za finanční náhradu. Dokud však taková úprava vztahů mezi stěžovateli a vedlejším účastníkem neexistuje, je třeba důsledně poskytovat ochranu vlastnickému právu a nikoliv je nepřipustně omezovat skrze institut účelové komunikace, jehož účelem je prosazení veřejného zájmu, který zde absentuje.“

45. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 242/2014-29, bod 26). Veřejný zájem je naplněn tehdy, pokud existuje potřeba veřejnosti určitou komunikaci využívat (tj. je naplněn pojem obecného užívání komunikace) a zároveň je splněno kritérium nezbytné komunikační potřeby, tj. jedná se jedinou možností přístupu k určité nemovitosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, bod 54). Není-li naplněn již první předpoklad, a to obecné užívání komunikace, respektive zájem veřejnosti užívat předmětnou komunikaci, je pak pro prokázání veřejného zájmu již nadbytečné zkoumat nezbytnou komunikační potřebu, neboť ta sama o sobě k prokázání veřejného zájmu nepostačí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, bod 55). Pokud dotčený pozemek nesplňuje podmínku obecného užívání, nemůže se jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a je nadbytečné se dále zabývat otázkou, zda byly splněny další znaky veřejně přístupné účelové komunikace (tedy souhlas vlastníka s obecným užíváním), neboť všechny podmínky musí být splněny kumulativně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, bod 58).
46. Veřejné užívání komunikace nelze vázat na skutečnost, že vlastník dotčeného pozemku nevyslovil nesouhlas s veřejným užíváním, resp. veřejné užívání výslovně nezakázal (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, bod 51). Veřejná přístupnost účelové komunikace ještě sama o sobě nečiní komunikaci veřejnou (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 282/2016-54, bod 19). Závěrem o nedostatku souhlasu vlastníka s věnováním komunikace široké veřejnosti se nezpochybňuje potřeba zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem - institut veřejně přístupné účelové komunikace je však založen na neomezeném přístupu veřejnosti, nikoliv přístupu toliko vlastníků přilehlých nemovitostí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2022, č. j. 1 As 77/2021-56, bod 20). Obzvláště tam, kde jen malý počet osob užívá pravidelně určitou cestu z nutné komunikační potřeby, musí obvykle k těmto osobám přistoupit ještě uživatelé další, vlastníkem taktéž alespoň tiše trpění, aby bylo lze hovořit o vzniku veřejně přístupné účelové komunikace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 7). U souhlasu vlastníka platí, že právě širší okruhu uživatelů představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou výprosou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. pod č. 3371/2016 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

NSS, bod 10). Za 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 nejružnějších výletníků - naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali 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. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, bod 20). Snaha dosáhnout možnosti užívat cestu přes dotčený pozemek pouze pro vlastníky (uživatele) určitého objektu, tedy konkrétních osob, svědčí spíše o snaze domoci se deklarace vydržení věcného břemene cesty či zřízení věcného břemene cesty ve prospěch vlastníka stavby spočívající v právu cesty přes přilehlý pozemek, avšak to by popíralo zákaz skrze institut účelové komunikace omezovat vlastnické právo v případech, kdy absentuje veřejný zájem – správní orgány se tedy musí zabývat tím, zda je (a i v minulosti byl) v daném případě prosazován zájem soukromý či veřejný (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, bod 39). Závěr o existenci VPÚK na pozemku, který aktuálně slouží jako přístupová cesta k souboru nemovitostí jediného vlastníka, kasační soud přijal v případě, že kromě tohoto účelu komunikace původně historicky sloužila veřejnému užívání (k průchodu pěších a k průjezdu povozů a jako turistická cesta) – důvodem byl nikoli aktuální stav užívání cesty, ale kontinuální, historické a dlouhodobé užívání sporného pozemku v zájmu veřejnosti, který se postupem času redukoval na zájem jediného uživatele, který nepředstavuje nově vzniklé omezení práva vlastníka komunikace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, body 36 až 38).

47. Soud na základě výše uvedené právní úpravy a judikatury při posouzení důvodnosti žaloby použil následující právních východiska:

(i) Jednou z kumulativních podmínek závěru o existenci VPÚK je zjištění, že cesta je v obecném (neboli veřejném) užívání, nebo v něm alespoň kontinuálně historicky byla a původní veřejné užívání se redukovalo na aktuální užívání v soukromém zájmu. Není-li takového zjištění, je závěr o existenci VPÚK bez dalšího vyloučen a není třeba se zabývat jinými podmínkami vzniku VPÚK.

(ii) Cesta je ve veřejném užívání (je užívána veřejností), pokud ji užívá *širší* veřejnost (kasační soud užívá ve shodném významu slova i adjektivum *široká*), kterou se míní *předem neomezený okruh uživatelů* nebo *široký okruh osob* nebo *neobhraničený a neurčitý okruh osob*. Pro posouzení, zda jde o veřejné užívání, je významná širší okruhu uživatelů – např. veřejným užívání cesty není užívání *malým počtem osob* z nutné komunikační potřeby přilehlé nemovitosti, ale je jím užívání cesty anonymní masou výletníků spolu s vlastníky přilehlé nemovitosti.

(iii) Závěr o existenci VPÚK je bez dalšího vyloučen, vzhledem k nutnosti ústavně konformní interpretace zákonné úpravy, i v případě zjištění, že cesta neslouží k naplnění veřejného zájmu. V rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 LZPS by totiž byla aplikace zákonné úpravy VPÚK, jíž by byl prosazován jen soukromý zájem, neboť by takto bylo nepřipustně bez náhrady omezováno vlastnické právo majitele cesty nikoli ve veřejném zájmu.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

48. Soud pro lepší orientaci v rozsudku považuje za účelné znázornit místní uspořádání dotčené lokality dle veřejně přístupného náhledu v katastru nemovitostí:



49. Soud připomíná (viz body 20 a 22 tohoto rozsudku), že žalovaný dospěl k právním závěrům, že cesta není užívána širokou veřejností a že na omezení vlastnických práv žadatele není veřejný zájem. Byly-li by tyto závěry žalovaného správné, nebylo by vzhledem k východiskům popsaným v bodě 47 tohoto rozsudku výroku o neexistenci VPÚK co vytknout. Soud tedy přezkoumal správnost uvedených závěrů žalovaného.
50. Právní závěry, uvedené v předchozím bodě, opřel žalovaný o následující soubor skutkových zjištění, která žalobce v žalobě nezpochyboval, a soud z nich tedy při posouzení důvodnosti žaloby vycházel. Předmětná slepá cesta v délce 35 metrů, o níž v řízení jde, je umístěna podélně na pozemcích parc. č. Xc a Xa (viz str. 3 a 9 napadeného rozhodnutí). Komunikace je užívána výlučně k přístupu do rodinného domu žalobce na pozemku parc. č. Xd, a to žalobcem, jeho příbuznými, známými, zákazníky žalobce a jeho manželky a dalšími osobami za účelem zajištění chodu a údržby domu (viz str. 9, 11 a 12 napadeného rozhodnutí). Před rokem 1995 byly pozemky využívány k zemědělským účelům a poté právní předchůdkyně žadatele začala žalobci bránit v užívání překážkami a značkami (viz str. 9 napadeného rozhodnutí). Původní přístup do nemovitosti žalobce byl zajištěn komunikací na jiných pozemcích (parc. č. Xc a Xe) - následně obec v roce 1998 darovala žalobci pozemek parc. č. Xe, ale žalobce si ho oplocením připojil ke svému pozemku parc. č. Xd a znemožnil tím užívat dosavadní obecní pozemky v původní šíři 6 metrů jako přístupovou pozemní komunikaci (viz str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí).
51. Soud shledává úvahu žalovaného, že z popsaných nesporných zjištění vyplývají právní závěry, že cesta není užívána širokou veřejností a že na omezení vlastnických práv žadatele není veřejný zájem, logickou. I soud je toho názoru, že užívají-li cestu výlučně osoby se

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

vztahem k žalobci a jeho manželce (konkrétně jde o vztah rodinný, přátelský a obchodní – zákazníci projekční kanceláře, osoby zajišťující dodávky, chod a údržbu domu), nejde o veřejné užívání cesty. Na užívání cesty těmito osobami má soukromý zájem jen žalobce, žádný veřejný zájem tímto užíváním naplňován není. Všechny tyto osoby cestu užívají za jediným účelem (dostat se do nemovitostí žalobce, v němž bydlí a podniká rodina žalobce). To, aby tyto osoby mohly cestu využít k přístupu do nemovitostí žalobce, je v zájmu rodiny žalobce (návštěvy příbuzných a známých, schůzky se zákazníky, návštěvy osob zajišťujících údržbu domu apod.). Žalovaným vymezené osoby tedy nelze považovat za veřejnost. Jelikož jde o slepou cestu, která vede na hranici pozemku žalobce, nemá veřejnost (osoby bez vztahu k žalobci a jeho manželce) důvod cestu užívat. Ve správním řízení ostatně žalobce ani netvrdil, že by cestu užívaly jiné osoby než ty, které mířily do jeho domu.

52. Žalovaný sice nadbytečně učinil závěry, že žadatel ani jeho právní předchůdci neudělili s veřejným užíváním cesty souhlas a že cestou se naplňuje nutná komunikační potřeba spojená s vlastnictvím domu žalobce (viz str. 9 a 12 napadeného rozhodnutí), avšak nestalo se tak na úkor zákonnosti napadeného rozhodnutí. Za situace, kdy žalovaný zjistil, že pozemek žalobce není v obecném užívání, byl a priori vyloučen závěr o tom, že žalobce či jeho právní předchůdci dali souhlas s obecným užíváním pozemku. Tak je třeba chápat závěr žalovaného na str. 9 napadeného rozhodnutí, že *nevyužívá-li tedy dané pozemky široká veřejnost, nelze tedy tvrdit, že žadatel či jeho předchůdci dali s veřejným užíváním sporných pozemků souhlas, byť by konkludentně*. Soud připomíná, že logika pořadí prokazování skutečností rozhodných pro VPÚK, které však v zásadě musí tvrdit účastníci řízení (srov. § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 správního řádu) je jasná: Teprve je-li osvědčeno, že je pozemek v obecném užívání (je užíván veřejností), má smysl zjišťovat, zda s tím vlastník nebo jeho právní předchůdci souhlasili, resp. zda konkrétní užívání cesty naplňuje nutnou komunikační potřebu ve veřejném zájmu. Není-li totiž veřejného užívání, nemůže s ním vlastník cesty explicitně souhlasit, nemá v čem bránit, není co trpět. Jen je-li cesta veřejně užívána, lze logicky zjišťovat, zda se tím naplňuje veřejná komunikační potřeba, zda je nezbytná a zda je ve veřejném zájmu. Žalovaný to vyjádřil na str. 9 napadeného rozhodnutí: *„Vlastníci daných pozemků však musí dát souhlas s veřejným užíváním dané komunikace. Pokud tak činí konkludentně, musí z místních poměrů vyplynout, že danou pozemní komunikaci využívá široká veřejnost, a že daný pozemek je využíván ve veřejném zájmu. Následně pak vlastník s takovýmto využíváním souhlasí nebo minimálně proti takovému užívání pozemku nebrojí.“* (důraz přidán zdejším soudem).
53. Žalobce v žalobě tvrdil, že žalovaný neměl pochybnost o tom, že vlastník cesty udělil souhlas s veřejným užíváním cesty. Soud s tím nesouhlasí, protože žalovaný totiž na str. 9 napadeného rozhodnutí výslovně uvedl, že *„[n]elze tedy tvrdit, že žadatel či jeho právní předchůdci dali s veřejným užíváním sporných pozemků souhlas, byť by konkludentně“*. Z toho je zcela zřejmé, že žalovaný souhlas žalobce s obecným užíváním cesty neshledal.
54. Pokud žalobce namítal, že žadatel neprokázal, že by v době vzniku VPÚK v jejich užívání jako pozemní komunikace bránil, pominul, že nosným důvodem napadeného rozhodnutí bylo zjištění, že cesta není v obecném užívání (že fakticky není užívána veřejností). Tedy nebylo na místě zjišťovat, zda (neexistujícímu) obecnému užívání žadatel bránil. Jinak řečeno, žadatel neměl čemu bránit. Soud připomíná výše zmíněný judikaturní závěr, že z faktu, že vlastník dotčeného pozemku nevyslovil nesouhlas s veřejným užíváním, resp. veřejné užívání výslovně nezakázal, nelze dovozovat, že komunikace je užívána veřejností. Pokud jde o užívání žalobcem a osobami mířícími do nemovitostí žalobce, žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nikterak nesporeoval skutkové zjištění žalovaného na str. 9 napadeného rozhodnutí, že po roce 1995 právní předchůdkyně žalobce začala žalobci bránit v užívání překážkami a značkami.

55. Podstatou klíčového okruhu žalobních námitek bylo, že cesta je podle žalobce v obecném užívání, protože ji používá blíže neurčený okruh osob tvořený zákazníky, dodavateli a obchodními partnery žalobce a jeho manželky, tudíž veřejnost.
56. Především je nutno uvést, že žalovaný nijak nesporeoval, že cesta je užívána právě uvedenými osobami, jimiž argumentoval žalobce v žalobě. Spor je tudíž jen o právní hodnocení nesporného skutkového zjištění. Žalovaný tyto osoby a jejich způsob užívání cesty neposoudil jako užívání veřejností a soud se s tímto závěrem ztotožňuje, jak výše vysvětlil. Všechny žalobcem uvedené osoby totiž cestu používají za účelem přístupu do rodinného domu žalobce a plní tak své soukromé zájmy, resp. soukromé vztahy žalobce a jeho manželky (obchodní vztahy žalobce a jeho manželky). Nejde tedy o užívání cesty veřejností. Okruh osob, které cestu užívají, je omezen jediným soukromým účelem, který je důvodem užívání cesty těmito osobami. V posuzované věci neužívá cestu *veřejnost*, ale *ohraničený a určitý okruh osob*, definovaný vztahem k žalobci. Soud odkazuje na bod 39 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že je-li cesta užívána pouze *vlastníky (uživatelé) předmětného objektu*, jde o *konkrétní osoby*. Nad rámec uvedeného soud dodává, že v posuzovaném případě nebylo tvrzeno ani zjištěno, že by byla cesta historicky a dlouhodobě užívána veřejností, ale postupem času se její užívání redukovalo jen na obsluhu nemovitostí žalobce.
57. Další část žalobní argumentace se vztahovala k počtu osob užívajících cestu. V posuzované věci totiž bylo zřejmé vzhledem k účelu užívání cesty (návštěvy vazebních osob žalobce), a žalobce to v žalobě nijak nezpochybňoval, že cestu užívá z důvodu nutné komunikační potřeby jen malý počet osob. Výše soud vysvětlil s odkazem na judikaturu, že pro posouzení, zda jde o veřejné užívání komunikace, je významná šíře okruhu uživatelů. Pokud totiž cestu užívá *malý počet osob* z nutné komunikační potřeby přilehlé nemovitosti, o veřejné užívání nejde. Důvodným nebylo žalobní tvrzení, že pozemek nemusí být užíván *širokou* veřejností, nýbrž *toliko* veřejností. Výše soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vysvětlil, že sám kasační soud užívá v souvislosti se znakem VPÚK pojem *širší* veřejnost a ve shodném významu slova i pojem *široká* veřejnost.
58. Žalobce se mylí, pokud má počet uživatelů cesty za právně bezvýznamný – soud odkazuje na výše citovaný bod 7 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS („*Proto obzvláště tam, kde jen malý počet osob užívá pravidelně určitou cestu z nutné komunikační potřeby, musí obvykle k těmto osobám přistoupit ještě uživatelé další, vlastníkem taktéž alespoň tiše trpění, abychom mohli hovořit o vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.*“) nebo na výše citovaný bod 20 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, kde je argumentováno *relativně vysokým počtem vlastníků přilehlých nemovitostí*. Počet uživatelů komunikace není *jediným* kritériem, které ovlivňuje zjištění, zda jde o obecné užívání veřejností. Pro zaujetí závěru o veřejném užívání cesty je totiž podle soudu významný nejen počet uživatelů, ale i účel užívání. Sporné nejsou evidentní případy, kdy je cesta užívána velkým počtem osob ve veřejném zájmu (veřejné užívání cesty k nemocnici nebo ke škole) a malým počtem osob v soukromém zájmu (přístupová cesta k rodinnému domu, kdy nejde o veřejné užívání). Závěr o veřejném užívání cesty anonymní masou osob lze

však učinit i v případě užívání malým počtem uživatelů ve veřejném zájmu, nebo i v případě velkého množství uživatelů v jejich soukromých zájmech. Příkladem první varianty veřejného užívání může být málo využívaná cesta ke kostelu či turistické trase. Příkladem druhé varianty může být přístupová cesta k rozsáhlému komplexu bytových domů. Odlišnost ve veřejném užití cesty a veřejném zájmu v jejím užívání se obnažuje i v cíli, účelu jejího použití: Míří-li cesta do veřejně přístupné budovy (kostel, úřad, škola, obchod), je jasné, že je užívána veřejností. Vede-li však cesta, jak je tomu v případě žalobce, jen k vratům na pozemku s rodinným domem žalobce, nemá důvod veřejnost cestu užívat. Jak bylo však již uvedeno, není jediným určujícím kritériem cíl cesty (veřejný-soukromý zájem). Cesta totiž může být užívána veřejností tehdy, je-li její cíl sice veřejnosti nepřístupný, ale vyhledává-li ho takové množství osob, že již lze učinit závěr o veřejnosti – viz výše zmíněný případ přístupové cesty ke komplexu budov se značným počtem uživatelů.

59. Soud shrnuje, že osoby, jimiž výlučně v žalobě argumentoval žalobce (zákazníci jeho projekční kanceláře a kanceláře jeho manželky), nemohly založit závěr o veřejném užívání cesty, protože nešlo ani o velký počet osob (žalobce to netvrdil a z obsahu spisu to nevyplývalo) ani účel jejich užívání cesty nepřesahoval jejich soukromý zájem. Nejedná se o veřejnost, ale o konkrétní osoby mající obchodní vztah s žalobcem a jeho manželkou. Z tohoto důvodu byla nepřipadná žalobní argumentace, že těmto osobám žadatel v užívání cesty nebránil, resp. užívání jim neumožnil jen na základě nějakého ujednání. Žalovaný tedy správně uvedl, že nešlo o užívání cesty *širokou* veřejností, čímž mínil, že ji užívá jen omezený okruh osob. Na str. 9 napadeného rozhodnutí žalovaný správně obecně rozlišil, že buď komunikaci užívá široká veřejnost, nebo omezený okruh osob (viz jeho věta: „*Je tedy otázkou zda dané pozemky jsou využívány pouze omezeným okruhem osob či zda danou pozemní komunikaci využívá široká veřejnost.*“). Soud má stejně žalovaný za to, že zákazníky žalobce a jeho manželky nelze vnímat jako *veřejnost*. Počet těchto osob je logicky vymezen jejich důvodem užívání cesty. Skupinu těchto osob sice nelze vymezit jmenovitě ani počtem, ale vždy jde pouze o osoby, které si u žalobce či jeho manželky něco v souvislosti s jejich projekční činností objednali. Obdobou toho jsou známí a příbuzní žalobce a jeho manželky, kteří je též navštěvují a cestu užívají. V případě žalobce je cesta užívána výlučně z nutné komunikační potřeby k domu žalobce ze strany žalobce a osob se (soukromým) vztahem k žalobci. V souladu s výše citovanou judikaturou lze uzavřít, že cesta je nesporně užívána jen vlastníky jediného funkčního souboru nemovitostí (žalobce s manželkou) a osobami, majícími konkrétní vazbu na ně. Proto cesta není užívána veřejností.
60. Namítal-li žalobce, že je rozhodující, jakou kontrolu nad užíváním cesty vlastník vykonává, pak to se týká posuzování souhlasu vlastníka s obecným užíváním cesty. V projednávané věci však obecné užívání cesty nebylo zjištěno, tudíž zjišťování souhlasu vlastníka s užíváním cesty nebylo na místě. Žalobní námitka, že vlastník netvrdil a neprokázal, že by tyto osoby (zákazníci atd.) předmětnou komunikaci (bez jeho souhlasu) neužívaly, pomíjela, že žalovaný vzal za prokázané právě tvrzení žalobce, že tyto osoby cestu užívaly, přičemž žalobce nikdy netvrdil, že s tím vyslovil žadatel explicitně souhlas. Obiter dictum uvádí soud, že skutečnost, zda žalobce a jeho právní předchůdci trpěli užíváním cesty žalobcem, jeho manželkou a jejich návštěvníky (tedy nikoli veřejností), by mohlo být právně relevantní např. v civilním řízení o vydržení věcného břemene cesty.
61. Žalobní argumentace cestou ke škole nebo prodejně potravin, nebyla případná, protože vykazuje podstatné rozdíly od cesty k domu žalobce. V případě školy je cesta k ní ve

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

velkém počtu využívána veřejností (žáci, aby do školy vcházeli, rodiče, aby je příp. u školy vyzvedli), školní budova je veřejně přístupná a přístup ke školní budově je i ve veřejném zájmu na vzdělávání obyvatelstva (srov. čl. 33 LZPS). V případě prodejny potravin, bez ohledu na počet jejích zákazníků, který z povahy provozovny musí být větší než v případě žalobce, je tato veřejně přístupná (nejsou nijak regulovány vstupující osoby a každý, kdo do ní vstoupí, se v ní může volně pohybovat) - přístup do ní není vázán na žádný právní vztah k provozovateli prodejny. To v posuzované věci neplatí – žalobce netvrdil, že by vstup do svého domu a na svůj pozemek umožnil každému, resp. že veřejně přístupná komunikace pokračuje i na jeho pozemku (podle fotodokumentace jsou na hranici pozemku žalobce s cestou osazena vrata). Již z tohoto jejího kvalitativního rysu bylo vzhledem k místním poměrům v dotčené lokalitě zřejmé, že sporná cesta stěží mohla být věnována k obecnému užívání, tedy věnována k tomu, aby ji *každý* bezplatně užíval.

62. Pokud žalobce poukazoval na to, že je ve veřejném zájmu, aby byly nemovité věci spojeny pozemními komunikacemi, neboť napojení nemovitostí na pozemní komunikace je podmínkou výkonu ústavně garantovaných práv, týkala se tato žalobní námitka jiného znaku VPÚK, a sice existence nutné komunikační potřeby veřejnosti, která je jednou z podmínek závěru o užívání cesty ve veřejném zájmu. Veřejný zájem na *obecném* užívání komunikace spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, publ. pod č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 32, či ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, bod 16). V posuzované věci však nebylo prokázáno obecné užívání cesty, tudíž byly úvahy o tom, zda je toto neexistující obecné užívání důsledkem nutné komunikační potřeby veřejnosti, bezpředmětné. Zájem na napojení domu žalobce na pozemní komunikaci, o jehož existenci není pochyb, může být, za splnění zákonných podmínek, realizován prostřednictvím institutů soukromého práva (např. služebnost cesty podle občanského zákoníku), avšak nelze jím odůvodňovat existenci VPÚK, jelikož cesta není v obecném užívání.

Nedostatečně zjištěný skutkový stav

63. Žalobce namítal, že správní orgány měly na základě § 3 správního řádu zjistit, kdy v minulosti byly naplněny všechny znaky VPÚK, neboť tehdy VPÚK vznikla a trvá do doby, dokud bude trvat nutná komunikační potřeba i jen jediné osoby.
64. Námitka nebyla důvodná. Správní orgány totiž dospěly ke správnému závěru, že cesta nebyla a není v obecném užívání, tedy že ji neužívala a neužívá veřejnost. Proto vlastníky cesty ani jeho právní předchůdce nemohli dát souhlas k (neexistujícímu) veřejnému užívání cesty. Soud znovu poukazuje na to, že žalobce nespороval skutkové zjištění žalovaného, že před rokem 1995 byly pozemky s cestou využívány k zemědělským účelům a poté právní předchůdkyně žalobce začala *žalobci* bránit v užívání překážkami a značkami. Do doby zřízení sporné cesty byl přístup do nemovitosti žalobce zajištěn komunikací na jiných pozemcích (parc. č. Xc a Xe), přičemž obec v roce 1998 darovala žalobci pozemek parc. č. Xe, ale žalobce si ho oplocením připojil ke svému pozemku parc. č. Xd a znemožnil tím užívat dosavadní obecní pozemky v původní šíři 6 metrů jako přístupovou pozemní komunikaci. Lze shrnout, že sporná cesta podle zjištění správních orgánů nebyla nikdy užívána veřejností, tudíž nikdy nebyly naplněny znaky VPÚK. Vzhledem k tomu nemohly pochybit tím, že nezjišťovaly, *kdy* byly naplněny znaky VPÚK tak, jak jim

vytýká v žalobě žalobce.

65. V řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu významně modifikována (srov. § 142 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 141 odst. 4 téhož zákona). „Vzhledem k aplikaci pravidel dokazování ve sporném řízení na řízení o určení, zda se jedná, či nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je v tomto řízení dána vyšší míra odpovědnosti účastníků za výsledek řízení (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 84/2010 – 128). Důkazní břemeno nese především navrhovatel a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 – 27, či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 67/2012 – 38, publ. pod č. 2939/2014 Sb. NSS)“ (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 282/2016-54, bod 25). Zjištění skutečností týkajících se VPÚK na sporné cestě bylo v zájmu žalobce, neboť ten cestu k přístupu do své nemovitosti spolu s dalšími osobami na něj navázanými užívá a existence VPÚK se domáhá. Bylo tedy na žalobci, aby případné skutečnosti podporující jeho procesní stanovisko ve správním řízení tvrdil a prokázal.
66. Pokud žalobce tvrdil, že účelem sporné cesty byla i obsluha pozemků nacházejících se západně od žalobcových nemovitostí, a proto měla být tato komunikace užívána veřejností, též nešlo o důvodnou námitku. Žalovaný dospěl k závěru, že cesta je užívána jen k přístupu do rodinného domu žalobce na pozemku parc. č. Xd (viz str. 9 a 12 napadeného rozhodnutí). Žalobce v průběhu celého správního řízení netvrdil (a ani z obsahu správního spisu to nebylo zřejmé), že by spornou cestu užívali vlastníci nemovitostí umístěných západně od nemovitostí žalobce. Toto žalobce uvedl poprvé v žalobě, kde ani neuvedl, o jaké konkrétní vlastníky jakých konkrétních nemovitostí má jít. Již jen z tohoto důvodu nemohlo jít o důvodnou námitku – správním orgánům nelze vytýkat, že se nezabývaly něčím, co z obsahu spisu nevyplývalo a žalobce to netvrdil. Žalobní námitka byla mimo její obecnost i poněkud nelogická. Pozemky žalobce parc. č. Xe, Xd a Xf totiž na západní straně sousedí pouze s obecním pozemkem parc. č. Xg, který je takto odděluje od navazující silnice III/180 27 na pozemku parc. č. Xh ve vlastnictví Plzeňského kraje, protínající obec Štěnovice. Je tudíž stěží představitelné, že by jak obec jakožto vlastník pozemku sousedícího s pozemky žalobce na západní straně, tak i vlastníci nemovitostí umístěných dále na západ od pozemků žalobce měli nějaký smysluplný důvod užívat spornou cestu za účelem *dopravní obsluhy* svých nemovitostí, jak tvrdí žalobce v žalobě.
67. Tvrzení žalobce, že správní orgány měly přihlédnout k tomu, že sporná cesta bude v budoucnu zřejmě sloužit jako dopravní napojení nemovitostí, jejichž výstavbu žadatel plánuje na svých pozemcích, nepředstavovalo důvodnou žalobní námitku. Žalobcem prezentovaný budoucí účel užívání cesty nebyl ve správním řízení nikým tvrzen ani prokázán. Žalobce ho konkrétně netvrdil ani neprokázal ani v soudním řízení a jde tudíž o pouhou spekulaci. Neopodstatněnost žalobní námitky však vyplývá i ze samé podstaty žalobní argumentace, protože je jí argumentováno budoucím stavem. Pro posouzení, zda je sporná cesta VPÚK či ne, byl totiž rozhodný stav ke dni vydání správních rozhodnutí. Bez ohledu na cokoli jiného nelze deklarovat existenci VPÚK na určitém pozemku s odkazem na jeho *budoucí* obecné užívání. Žalobní argumentace, že správní orgány budou mít

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

v územních řízeních spornou cestou za splnění dopravní napojení budoucích staveb žadatele, je též toliko spekulací žalobce.

Údaje územního plánu a pasportu obecních komunikací

68. Žalobce konstatoval, že sporná cesta na pozemcích parc. č. Xa a Xc byla územním plánem obce Štěnovice, účinným od 30. 10. 2008, stejně jako v předchozí územně plánovací dokumentaci, vymezena jako koridor dopravní infrastruktury jakožto stávající stav těchto pozemků, přičemž žadatel proti tomu začal brojit až v roce 2020. Dále žalobce konstatoval, že sporná cesta byla v pasportu pozemních komunikací obec Štěnovice evidována jako účelová komunikace. Žalobce namítl, že správní orgány měly skutkově zjišťovat, na základě jakých skutečností byla takto cesta v územním plánu a v pasportu vymezena, protože tyto skutečnosti mohly naplňovat znaky VPÚK.
69. Námitky nebyly důvodné. Evidence cesty v územním plánu ani pasportu nemohla zakládat naplnění žádného znaku VPÚK. Soud připomíná, že nosným důvodem napadeného rozhodnutí bylo zjištění, že cesta *není v obecném užívání*, že ji nepoužívá veřejnost. Na tomto zjištění nemohl nic změnit jakýkoli údaj územního plánu nebo pasportu či důvody jeho zápisu. Ve správním řízení mezi žalobcem a žalovaným nevznikl spor o to, kdo cestu užívá. Sporné bylo jen vyhodnocení, zda jsou tyto osoby *veřejností* ve smyslu *obecného užívání* komunikace. „Komunikace se stane účelovou komunikací naplněním znaků podle § 7 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66) [...] Jak již bylo poznamenáno výše, VPÚK je druhem pozemní komunikace, k jejímuž vzniku (na rozdíl od ostatních kategorií dle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) postačuje naplnění jejích definičních znaků, vzniká tedy přímo ze zákona a nevyžaduje se vydání rozhodnutí správního orgánu.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2018, č. j. 4 As 81/2018-57, bod 23). Pro úplnost soud dodává, že aprobejuje posouzení obdobných odvolacích námitek žalovaným na str. 7 a 10 napadeného rozhodnutí, které lze shrnout tak, že údaje územního plánu a pasportu nemohou ovlivnit závěr o (ne)existenci VPÚK, neboť pro tento závěr je rozhodné zjištění *faktického stavu* v době rozhodování správního orgánu.

V.

Závěr a náklady řízení

70. Žádná ze žalobních námitek nebyla důvodná, a proto soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu žalobce zamítl.
71. Žalobcova situace není neřešitelná. Přístup ke svým pozemkům si totiž žalobce může, nedojde-li k dohodě se sousedem a budou-li pro to splněny zákonné podmínky, zajistit občanskoprávní cestou (služebnost cesty nabytá vydržením nebo zřízením tzv. nezbytné cesty podle občanského zákoníku), případně vybudováním nového napojení svých pozemků na silnici III/180 27 přiléhající západně k pozemkům žalobcem přes obecní pozemek parc. č. Xg.
72. Náhradu nákladů řízení soud výrokem II tohoto rozsudku žádnému z účastníků řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal ve vyjádření k žalobě.
73. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s., kdy osoba zúčastněná na řízení nemá na náhradu nákladů řízení právo, protože jí soud neuložil žádnou povinnost a zároveň neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, které by

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly. Osoba zúčastněná na řízení se ani přiznání práva na náhradu nákladů řízení nedomáhala.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 22. března 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.