



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy Jana Dvořáka a soudců Ondřeje Bartoše a Jaroslava Vávry ve věci

žalobkyně:

Ing. M. Z.

zastoupená advokátem Mgr. Martinem Mačkou
sídlem Husova 774, 562 01 Ústí nad Orlicí

proti

žalovanému:

Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822

sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti:

1. **Obec X**

2. **J. L.**

3. **E. L.**

4. **Zemědělské družstvo " Růžový palouček", IČ 00129771**

sídlem Morašice 180, 569 51 Morašice

zastoupené advokátem JUDr. Jiřím Morávkem

sídlem Ruská 879, 565 01 Choceň

5. **J. T.**

6. **P. L.**

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2022, č. j. KrÚ: 91134/ODSH/2022-Sv

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2022, č. j. KrÚ: 91134/ODSH/2022-Sv, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce náklady řízení ve výši 16 963,84 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. V souzené věci jde o to, zda cesta splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, především zda je cesta užívána v režimu obecného užívání a zda byl udělen souhlas vlastníky pozemků, na nichž se má cesta nacházet, s tímto obecným užíváním. Dále jde o to, zda je splněn znak nezbytné komunikační potřeby okolních pozemků.

I. Vymezení věci

2. Žalobkyně požádala Městský úřad Vysoké Mýto, odbor dopravních a správních agend (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) o určení neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích p. č. XA a p. č. XB v obci X a katastrálním území X (dále jen „*předmětné pozemky*“). Pozemek p. č. XA je ve vlastnictví žalobkyně, pozemek p. č. XB vlastní X.
3. V průběhu správního řízení bylo správním orgánem I. stupně provedeno ústní jednání spojené s ohledáním předmětných pozemků a v dané věci souvisejících sousedních pozemků, které se všechny nacházejí v katastrálním území X. Jedná se o pozemky ve vlastnictví žalobkyně a osob zúčastněných na řízení.
4. Při ústním jednání byly do protokolu zaznamenány výpovědi přítomných osob, které správní orgán I. stupně pojal jako účastníky řízení, konkrétně žalobkyně, Ing. M. S. (X), D. N. (starosty Obce X). Dále pak účastníků řízení S. H., J. L., J. T.; tyto osoby tvrdí, že užívají cestu na předmětných pozemcích k přístupu na své pozemky. Od výsledku původní spoluvlastnice pozemku p. č. XA a též pozemku p. č. XC, ze kterého později vznikl pozemek p. č. XB, J. V., bylo pro zdravotní potíže této osoby v průběhu řízení upuštěno.
5. Správní orgán I. stupně vydal dne 31. 8. 2022 pod č. j. MUV/059815/2022 deklaratorní rozhodnutí, že na částech předmětných pozemků existuje veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“). Proti prvostupňovému

rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které bylo v záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno.

6. Žalovaný se ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně. Správní orgány zkoumaly naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, včetně znaků judikaturou vyslovených. Komunikace je dle závěrů správních orgánů znatelná v terénu a slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí. Vlastníky předmětných pozemků byl v minulosti udělen konkludentní souhlas s užíváním těchto pozemků veřejností. Cesta na předmětných pozemcích též plní nezbytnou komunikační potřebu pro sousední nemovitosti.

II. Shrnutí žaloby

7. Žalobkyně v žalobě navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil. Sporovala naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace.
8. Stěžejní okruh žalobních námitek se vztahoval k otázce naplnění znaku souhlasu vlastníka předmětných pozemků s jejich obecným užíváním. V tomto ohledu žalobkyně zdůraznila, že souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob nikdy nebyl dán, a to ani konkludentně. Pokud byl v minulosti udělován souhlas vlastníky předmětných pozemků s průchodem přes pozemky, dělo se tak vždy pouze pro konkrétní případy či konkrétní osoby.
9. I pokud by byl v minulosti udělen konkludentní souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob, nelze tím argumentovat vzhledem k současnému stavu pozemků a okolnostem. Je totiž zřejmé, že předmětné pozemky nejsou určeny k přístupu veřejnosti. Tvrzená cesta dlouhodobě nikam nevede, resp. vede do zoraného pole. Nelze se ztotožnit se závěrem žalovaného, že již existence komunikační potřeby dalších účastníků řízení zakládá právo vstupu na předmětnou cestu i třetím subjektům, neboť tento závěr nemá oporu v judikatuře soudů.
10. Žalobkyně dále uvedla, proč má za to, že ve vztahu k jednotlivým pozemkům není splněna podmínka nezbytné komunikační potřeby. Zdůraznila, že není namístě upřednostnit zatížení vlastnického práva žalobkyně ve prospěch ostatních účastníků, když účastníci mají možnost zajistit si přístup ke svým pozemkům jiným způsobem. Nutnou komunikační potřebu lze shledat toliko ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví J. R. Žalobkyně také připustila nutnou komunikační potřebu ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví manželů L. v rozsahu vyasfaltované části cesty na předmětných pozemcích.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

11. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl. Uvedl, že žalobní body jsou v podstatě shodné s odvolacími námitkami, které byly v napadeném rozhodnutí vypořádány. Rozhodnutí bylo vydáno na základě spolehlivě zjištěného stavu věci.
12. J. L. a E. L. uvedli, že jim při ústním jednání nebylo nic předloženo k podpisu. Nemohli tedy potvrdit, že to, co uvedli v rámci své výpovědi, bylo správně v protokolu zaznamenáno. Na místě samém se oba jednání zúčastnili až do konce.

IV. Jednání soudu

13. Zástupce žalobkyně při jednání zdůraznil, že cesta na předmětných pozemcích ve vymezených částech nikam nevede, není využívána předem neomezeným okruhem osob. Cestu využívá J. R., s nímž je možné se dohodnout v soukromoprávní rovině. Uhlí ani dřevo se v posledních letech přes tuto cestu nikam nenaváželo. Veřejně přístupná účelová komunikace by se mohla nacházet na předmětných pozemcích toliko v rozsahu vyasfaltované plochy, tato část může sloužit například pro otáčení vozidel, koneckonců slouží i ve prospěch manželů L. Navrhl k provedení důkazu aktuální fotografii cesty. Závěrem navrhl zrušení napadeného rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí.
14. Žalobkyně při jednání doplnila, že k pozemku J. R. vedla dříve jiná cesta od západu a k přístupu po této cestě byly J. R. udělovány souhlasy k přístupu. Tato cesta už však nyní neexistuje.
15. Obec X ústy starosty J. K. při jednání uvedla, že obec má zájem na tom, aby měl J. R. zachován přístup ke svému pozemku, neboť žádný jiný přístup k jeho pozemku v současnosti není. Dále uvedla, že v minulosti patrně Obec X vyasfaltovala část cesty na předmětných pozemcích.
16. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na vyjádření k žalobě. Podtrhl, že všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace na předmětných pozemcích jsou naplněny.

V. Posouzení věci soudem

17. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen jako „s.ř.s.“), přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.
18. Žaloba je důvodná.
19. Jádrem sporu v dané věci je otázka, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Především je sporné, zda byl vlastníky předmětných pozemků udělen souhlas s obecným užíváním těchto pozemků a zda je dána nezbytná komunikační potřeba k sousedním pozemkům.
20. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou: 1) existence stálé a v terénu patrné dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci; 2) cesta slouží k účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování jiných pozemků; 3) alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku, na kterém je cesta, s jeho obecným užíváním; 4) existence nutné komunikační potřeby [srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, a ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50]. Citovaná i další rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz.
21. S ohledem na to, že žalobkyně v žalobě sporovala naplnění všech čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, bude soudní přezkum veden ve vztahu ke všem uvedeným znakům. Otázka naplnění znaků ad 1) a 2) však bude vypořádána pouze stručně, neboť stěžejní žalobní námitky se vztahují, jak vyplývá z popisu obsahu žaloby shora, především ke znakům ad 3) a 4).

V.a. Znatelnost cesty v terénu

22. Žalobkyně předně nesouhlasila již s tím, že byla naplněna podmínka znatelnosti cesty v terénu. V tomto ohledu soud konstatuje, že naplnění této podmínky žalobkyně nezpochybnila konkrétní relevantní námitkou. Soud má za to, že ve správním řízení bylo postaveno najisto, že v terénu jde o zřetelnou cestu, která se nachází ve vymezených částech obou předmětných pozemků. Soud považuje za nadbytečné rekapitulovat podrobně obsah napadeného a prvostupňového rozhodnutí v této otázce, neboť s hodnocením správních orgánů v tomto ohledu se ztotožňuje.
23. Žalovaný přilehavě konstatoval, že není rozhodující, v jakém stavebním nebo dopravně technickém stavu se komunikace nachází, resp. jak je stavebně či dopravně technicky vybavena. V dané věci je tedy co do posouzení naplnění znaku znatelnosti cesty v terénu irelevantní, že je část dané cesty nevyasfaltovaná. Stejně tak je irelevantní, pokud měl prostor, kde cesta vede, původně sloužit jako přístup k pozemkům ve vlastnictví žalobkyně. Druh pozemku či způsob jeho využití nejsou rozhodnými kritérii (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39, bod 21).
24. Z pořízené fotodokumentace a z leteckých snímků, které jsou součástí správního spisu, je nepochybné, že cesta je znatelná v terénu. Jedná se o pás, který už svým tvarem evokuje podobu cesty. Z uvedených podkladů je zřetelné, že cesta je znatelná v terénu částečně s vyasfaltovaným povrchem (snímky č. 1, 2, 3 na č. l. 49 správního spisu), částečně s vyjetými kolejiemi (snímky č. 3, 4, 5, 6 na č. l. 49, 50 správního spisu). I pokud by však vyjeté koleje zřetelné nebyly, jde pouze o část z řady faktorů, na které je při posuzování existence účelové komunikace třeba brát zřetel (srov. shora citovaný rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39, bod 21).

V.b. Zákonný účel – spojení nemovitostí

25. Soud má za to, že žalobkyně taktéž nezpochybnila konkrétní relevantní námitkou naplnění podmínky, že cesta slouží k účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Splnění této podmínky je patrné již z leteckých snímků, které jsou součástí správního spisu a také z ohledání na místě. Splnění podmínky vyplývá dále z výpovědí účastníků řízení.
26. V rámci zkoumání uvedené podmínky se posuzuje toliko to, zda je komunikace využívána k účelu ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování jiných pozemků (srov. např. rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, a ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016-24). Je proto také jako v případě předchozí podmínky irelevantní, jaká část cesty je vyasfaltovaná a jaká nikoli, rozhodující je pouze (v rámci této konkrétní podmínky) to, zda cesta slouží ke spojení nemovitostí či k jinému účelu dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Z téhož důvodu je nerozhodné, zda vlastníci sousedních pozemků mají možnost přístupu k těmto pozemkům přes své vlastní pozemky, tato skutečnost se posuzuje, jak uvedl žalovaný, až v rámci zkoumání podmínky nezbytné komunikační potřeby.
27. Z leteckých snímků, fotodokumentace z ohledání na místě a také z výpovědí účastníků řízení je zřejmé, jak správní orgány správně uzavřely, že cesta na předmětných pozemcích

slouží ke spojení pozemků ve vlastnictví žalobkyně, manželů L., J. R., P. L. (vlastníka pozemků, které k datu vydání napadeného rozhodnutí vlastnila S. H.), J. T. s pozemní komunikací na pozemcích ve vlastnictví Obce X a k obhospodařování zemědělských pozemků, mezi které patří pozemek ve vlastnictví J. R., na kterém je malé políčko. V tomto ohledu není výpověď žalobkyně v rozporu s výpověďmi ostatních účastníků. Žalobkyně potvrzuje, že pozemek p. č. XA sloužil ke spojení sousedních pozemků s jinými pozemky, neboť při ústním jednání uvedla, že v minulosti byly uděleny souhlasy vlastníky tohoto pozemku některým vlastníkům sousedních pozemků k průjezdu na jejich pozemky.

V.c. Souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním

Argumentace obsažená v napadeném rozhodnutí

28. Soud považuje za nutné nejprve poznamenat, že správní orgány odůvodnily naplnění podmínky souhlasu vlastníka s obecným užíváním pozemku především výpověďmi jednotlivých účastníků řízení. Správní orgán I. stupně dospěl k tomu, že tyto výpovědi potvrzují, že předmětná dopravní cesta byla užívána opakovanou jízdou vozidel, větším počtem osob. Užívání předmětné dopravní cesty dvoustopými vozidly přes pozemky p. č. XA, XD a XE je zřejmé z leteckých snímků, na kterých jsou zachyceny vyjeté pruhy v trávě. Vlastníci předmětných pozemků strpěli jejich užívání jako komunikace, svůj případný nesouhlas nedali aktivně najevo. Je tedy zřejmé, že cesta byla užívána veřejností s konkludentním souhlasem vlastníků předmětných pozemků.
29. Žalovaný se poté ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně. Uzavřel, že cesta vždy byla využívána kýmkoli a bez omezení odnepaměti. Poukázal na to, že není rozhodné, zda komunikace má sloužit pro přístup k rodinným domům nebo pro přístup k rekreačním objektům či jen k pozemkům. Otázku, zda a nakolik je daná cesta užívána veřejností jako neomezeným okruhem osob, lze zodpovědět jen velmi složitě. Nicméně z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42, vyplývá, že již existence komunikační potřeby dalších účastníků řízení jako vlastníků zahrad a chat zakládá právo vstupu na předmětnou cestu neomezenému okruhu osob a je tedy naplněna podmínka věnování široké veřejnosti.

Judikatorní východiska

30. Soud k podmínce souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním zdůrazňuje, že tato bude naplněna tehdy, pokud zde vůbec bude existovat dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána předem neomezeným okruhem uživatelů. Podstatné tedy je, aby se jednalo o užívání cesty v režimu obecného užívání, které spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, zejména bod 36, a ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 20/2020-81, body 17, 18).
31. Je-li postaveno najisto, že v případě zkoumané cesty je splněna podmínka obecného užívání, je namístě se zabývat tím, zda lze zjistit souhlas vlastníka pozemku či jeho právního předchůdce s jeho obecným užíváním. Tento souhlas může mít formu výslovně projeveného souhlasu či konkludentního strpění. Nelze-li zjistit, zda byla některým

z předchozích vlastníků cesta obecnému užívání věnována, avšak je prokázáno, že tato cesta je jako veřejná užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (srov. výše citované rozsudky č. j. 1 As 32/2012-42, body 28, 30, 35 až 40, a č. j. 8 As 20/2020-81, body 17, 18).

32. S uvedeným souvisí skutečnost, že souhlas vlastníka pozemku je znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. Pokud jde o blíže neurčený okruh osob (veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn. Pokud by naopak vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu. Znak nutné komunikační potřeby se (oproti znaku souhlasu vlastníka s jeho obecným užíváním) zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, body 8, 9).
33. 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, také anonymní masa nejrůznějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu (tedy za opak veřejného užívání) lze označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 213/2015-14, bod 11, a dále rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49).
34. Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Pokud komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí. Pokud však cesta naopak třetími osobami fakticky užívána byla, přičemž okruh uživatelů byl z pohledu vlastníka cesty vcelku neurčitý, pak skutečně pasivita vlastníka mohla vést ke vzniku veřejné cesty na jeho pozemku (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 213/2015-14, bod 11, a dále rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, bod 35).

Posouzení naplnění podmínky souhlasu s obecným užíváním

35. Soud konstatuje, že z napadeného rozhodnutí se bez pochyb nepodává, zda je cesta na předmětných pozemcích cestou užívanou v režimu obecného užívání. Z obsahu napadeného rozhodnutí lze přitom seznat, že sám žalovaný má pochybnost o tom, že jde o cestu, která je využívána neomezeným okruhem uživatelů, neboť uvádí, že otázku, zda a nakolik je daná cesta užívána veřejností jako neomezeným okruhem osob, lze zodpovědět jen velmi složitě a dále dovozuje, že již existence komunikační potřeby dalších účastníků řízení zakládá právo vstupu na předmětnou cestu neomezenému okruhu osob. Z obsahu napadeného rozhodnutí se proto nepodává ani to, zda byl dán konkludentní souhlas současných či předchozích vlastníků předmětných pozemků s tím, aby dané pozemky užíval neomezený okruh uživatelů, jak požaduje shora citovaná judikatura a ani to, že by cesta byla užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby jako cesta veřejná. Napadené rozhodnutí je proto nedostatečně odůvodněno, pokud jde o otázku obecného

užívání cesty na předmětných pozemcích, resp. (prvotního) souhlasu vlastníků předmětných pozemků s obecným užíváním cesty.

36. Na tomto místě je nutno podotknout, že závěr žalovaného o tom, že již existence komunikační potřeby dalších účastníků řízení zakládá právo vstupu na předmětnou cestu neomezenému okruhu osob, není závěrem zcela správným. V případě nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, se jednalo o situaci, kdy se obecné soudy nezabývaly otázkou, zda je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti. Ústavní soud obecným soudům vytkl, že konstatovaly, že se na pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace toliko na základě zjištění, že pozemek veřejnost dlouhodobě užívá. Uvedl dále, že teprve sekundárně, v případě, že je splněna podmínka komunikační nezbytnosti pro potřeby vlastníků nemovitostí, je založeno i právo vstupu třetím subjektům. Podotkl, že přístup veřejnosti na pozemek, kde se má komunikace nacházet, nelze konstruovat jen na základě tvrzení, že tento pozemek je tak jako tak veřejně přístupný, ale je třeba nejprve zkoumat, zda je dána nezbytnost přístupu k nemovitosti. Je tedy zřejmé, že na základě uvedeného nálezu Ústavního soudu nelze uzavřít, že již existence komunikační potřeby dalších účastníků řízení zakládá právo vstupu na předmětnou cestu neomezenému okruhu osob, nýbrž podstatou daného nálezu je to, že nelze pominout posouzení podmínky komunikační nezbytnosti a deklarovat cestu jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci toliko na základě toho, že je cesta veřejnosti přístupná. Obdobně to pak platí ve vztahu k žalovaným odkazovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42, který uvedený nálezu Ústavního soudu cituje.
37. Soud se dále zabýval tím, zda byl v souzené věci dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Společným znakem jednotlivých výpovědí, zaznamenaných do protokolu při místním šetření, a to výpovědi žalobkyně, J. T., J. L., S. H., D. N., je, že tyto výpovědi obsahují především informace o tom, jak předmětné pozemky byly či jsou využívány vlastníky sousedních pozemků. Pouze výpověď M. S. obsahuje konstatování, že na pozemku p. č. XB je cesta, kterou užívá neomezený okruh uživatelů. Toto vyjádření lze mít spíše za nekonkrétní, pokud jde o to, jak je tento pozemek využíván veřejností. J. T. sice uvedla, že se po generaci přes předmětné pozemky chodilo do lesa. Výpověď J. T. však převážně obsahuje, podobně jako výpovědi ostatních účastníků, informace o tom, jakým způsobem je či byla cesta využívána vlastníky sousedních pozemků. Zároveň J. T. uvedla, že původní cesta do lesa je v současnosti rozoraná, takže ji nelze užívat. Taktéž žalobkyně ve své výpovědi převážně popsala, že v minulosti byly uděleny souhlasy konkrétním vlastníkům sousedních pozemků s přejezdem přes pozemek p. č. XA, přičemž uvedla, že veřejnost tento pozemek neužívala. Uvedla sice, že podél domu na pozemku p. č. st. X vedla pěšina, neví však, zda byla užívána.
38. Podobně pak užívání cesty na předmětných pozemcích popisují Mgr. R. Š., sestra žalobkyně a J. Z., matka žalobkyně. R. Š. ve svém vyjádření poukázala na to, že přejezd přes pozemek p. č. XA výjimečně vždy po konkrétní dohodě využil p. F. (původní vlastník sousedních pozemků p. č. XF a XE, jak vyplývá ze správního spisu – pozn. soudu). Nicméně na pozemku p. č. XA nikdy žádná cesta nevedla, pouze na pozemku p. č. XB pěšina k lesu, která je více jak 10 let zaořána. J. Z. ve svém vyjádření uvedla, že na pozemku p. č. XA dovolili v minulosti parkovat panu L. V té době kolem domu č. p. X nikdo cizí nejezdil. V roce 1997 manželé R. požádali o průjezd přes pozemek p. č. XA při stavbě, ten jim byl zamítnut. Okolo roku 2004 je požádal pan F. o průjezd za účelem

odvozu sklizeného sena 2 krát ročně, to mu dovolili. Občas mu dovolili i odvoz hnoje. To trvalo cca do roku 2016. Nikomu jinému souhlas s průjezdem neudělili. Manželům T. přejezd nikdy nedovolili, protože ho nepotřebovali, jezdili zepředu. Okolo roku 2010 byla komunikace na pozemku p. č. XB zorána, od té doby zde nikdo kromě vlastníků nechodil. Přístup k lesu byl znemožněn.

39. Součástí správního spisu jsou také správním orgánem I. stupně vyžádané podklady – zastavovací situace stavby skladu na pozemku p. č. XG a souhlas spoluvlastníků soukromé cesty (č. l. 59, 60 správního spisu). Z těchto podkladů vyplývá pouze to, že v roce 1996 udělili tehdejší spoluvlastníci pozemku p. č. XC, ze kterého později vznikl pozemek p. č. XB (jak vyplývá z geometrického plánu na č. l. 84 správního spisu), a to J. Č., M. T. a J. V., souhlas manželům R. s průjezdem na jejich pozemek.
40. Ani letecké snímky a především pořízená fotodokumentace nenaznačují, zda je cesta v celé délce, jak byla vymezena správním orgánem I. stupně, užívána předem neomezeným okruhem uživatelů, nýbrž vyplývá z nich toliko to, že předmětné pozemky spojují jednotlivé nemovitosti a slouží k přístupu a k zásobování okolních sousedních pozemků. Na základě uvedených podkladů se jeví naplnění prvku obecného užívání pravděpodobné ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví manželů L., především ve vztahu k pozemku, na němž se nachází stavba pro rodinnou rekreaci, neboť lze předpokládat, že na tyto pozemky budou vstupovat například i návštěvy či jiné osoby za účelem například údržby pozemků. To je podtrženo skutečností, že část vymezené cesty, z níž manželé L. mohou přijíždět na svůj pozemek, je vyasfaltovaná. Uvedené žalobkyně i připustila (viz popis obsahu žaloby a průběhu jednání soudu shora).
41. Ačkoli lze prvostupňové rozhodnutí považovat za obsáhlé a podrobně odůvodněné, je třeba konstatovat, že bylo nutné zaměřit se na dostatečné zjištění skutkového stavu věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a to především v otázce obecného užívání cesty na předmětných pozemcích a souhlasu vlastníků předmětných pozemků k tomuto obecnému užívání. To předpokládalo vytěžení jednotlivých osob, kterých se případná existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětných pozemcích dotýká především, k této otázce a také, pokud to bylo možné, osob, které dříve vlastnily pozemky, na kterých se má cesta nacházet. V souzené věci jde především o vlastníky sousedních pozemků, kteří cestu na předmětných pozemcích užívají a paní J. V.
42. Soud má tedy za to, že správními orgány nebyl dostatečně ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který byl nezbytný pro soulad rozhodnutí správních orgánů s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Nebylo dostatečně zjišťováno, zda a jak je cesta užívána také jinými osobami, než vlastníky sousedních pozemků a též jaká byla povaha souhlasů vlastníků předmětných pozemků, tedy, zda tito vlastníci udělili souhlas s obecným užíváním cesty či zda udělovali či udělují toliko jednotlivé souhlasy k jednotlivým přejezdům přes předmětné pozemky. Ve spise zcela absentuje výpověď J. R. Z výpovědí účastníků řízení a ani jinak ze správního spisu se bez pochyb nepodává, zda je cesta užívána kýmkoli bez omezení a jestli byl udělen souhlas vlastníků předmětných pozemků s užíváním cesty předem neomezeným okruhem uživatelů (ve vztahu k obecnému užívání probíhajícímu v současnosti) či zda cesta je jako veřejná užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby.

43. Jak již bylo uvedeno, výpovědi účastníků byly zaznamenány do protokolu z místního šetření. Soud obecně nepovažuje tento postup za nejvhodnější. Na místě (a tužkou) zaznamenaná stanoviska mohou být obtížně reprodukovatelná a čitelná (jako je tomu v nyní souzené věci), případně mohou být zkreslená z důvodu aktuální situace v daném místě šetření (účast a vstupy více osob najednou, atp.). Jako vhodnější se soudu jeví provádění výslechů jednotlivých osob jako svědků. Lze mít za to, že v takovém případě budou výpovědi těchto osob přehlednější a přesnější, neboť tyto osoby budou poučeny o právech a povinnostech svědka, dále budou, byť za přítomnosti ostatních účastníků, vypovídat jednotlivě, svědkům bude možné klást doplňující otázky správním orgánem i ostatními účastníky.
44. Soud na tomto místě shrnuje, že napadené rozhodnutí je nedostatečně odůvodněné, pokud jde o posouzení souhlasu vlastníků předmětných pozemků s jejich obecným užíváním. V tomto ohledu dále nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. V dalším řízení bude namísto doplnit zjištěný skutkový stav o svědecké výpovědi osob, kterých se případná existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětných pozemcích dotýká, především P. L., J. R., J. T., manželů L. Správní orgány zvaží též provedení výslechu J. V. např. v místě jejího bydliště. Uvedené osoby správní orgány vyslechnou nejen k otázce, jak tyto osoby využívají cestu na předmětných pozemcích, ale též k tomu, zda a jak je cesta využívána i jinými osobami a jaká byla povaha souhlasů vlastníků předmětných pozemků k tomu se vztahující.
45. Pokud správní orgány po doplnění skutkových zjištění dospějí k závěru, že cesta na předmětných pozemcích nebo část této cesty byla **užívána v režimu obecného užívání a toto obecné užívání trvá do současnosti**, bude namísto vyhodnotit, zda lze případně určit i počátek tohoto obecného užívání a zda byl udělen souhlas vlastníků předmětných pozemků s užíváním cesty či její části předem neomezeným okruhem osob.
46. Pokud nebude možno určit počátek obecného užívání cesty a souhlas vlastníků daný v té době, může se jednat o užívání tzv. od nepaměti. Bude-li v takovém případě splněna podmínka nezbytné komunikační potřeby (viz níže), bude se jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Pokud nebude cesta užívána odnepaměti a bude-li zjištěn souhlas vlastníků s užíváním pozemků předem neomezeným okruhem osob v době, kdy takto pozemky začaly být užívány, půjde taktéž za splnění podmínky nezbytné komunikační potřeby o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

V.d. Nezbytná komunikační potřeba

47. Soud se zabýval též podmínkou nezbytné komunikační potřeby, neboť otázka naplnění této podmínky je mezi účastníky soudního řízení rovněž spornou. Na uspokojování nutné komunikační potřeby je zároveň vázáno právo obecného užívání účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011, dostupný na www.nsoud.cz).
48. Soud souhlasí se žalovaným v tom, že o nutnou komunikační potřebu jde tehdy, pokud je posuzovaná cesta jedinou možnou přístupovou cestou, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Pokud existují jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením

vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. K prokázání nutné komunikační potřeby je proto třeba zjistit, zda k sousedním nemovitostem neexistuje alternativní přístup a zda užívání nemovitosti není zajištěno institutem soukromého práva, např. věcným břemenem (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34 a výše citovaný rozsudek č. j. 8 As 20/2020-81, bod 19).

49. V rámci deklaratorního řízení se tedy mohou, jak správně uvedl žalovaný, jako alternativní komunikace posuzovat pouze komunikace, které v době rozhodování existují. Aby bylo možné dospět k závěru, že tvrzená cesta nenaplňuje nutnou komunikační potřebu, musí alternativní cesta především skutečně existovat v terénu (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 167/2014-46, a ze dne 17. 12. 2021, č. j. 7 As 304/2021-68). Soud proto nemá za důvodné argumenty žalobkyně spočívající v tom, že v případě správními orgány označených pozemků o nezbytnou komunikační potřebu nejde z toho důvodu, že by bylo lze k pozemkům zřídit jiné alternativní cesty. V této souvislosti je nerozhodné, zda by bylo lze alternativní přístup k pozemku zřídit z jiného pozemku ve vlastnictví téže osoby či zda by měl být přístup zřízen z pozemku ve vlastnictví jiné osoby.
50. Mezi účastníky soudního řízení je nesporné, že cesta plní nutnou komunikační potřebu pro pozemky ve vlastnictví J. R. (viz popis obsahu žaloby shora). Mezi účastníky je také nesporné, že cesta neplní nezbytnou komunikační potřebu ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví J. T.
51. Z ohledání předmětných pozemků a navazujících pozemků vyplynulo, že cesta plní nutnou komunikační potřebu pro pozemek ve vlastnictví manželů L., ke kterému vede z předmětné cesty, resp. z její vyasfaltované části, sjezd. Uvnitř tohoto pozemku se pak nachází stavební pozemek, jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci, taktéž ve vlastnictví manželů L. Dále plní cesta nutnou komunikační potřebu pro další pozemek ve vlastnictví manželů L., který se nachází za uvedeným pozemkem. J. L. přitom při ústním jednání uvedl, že pro přivezení těžkého nákladu na pozemek za domem musí užívat předmětnou cestu, neboť k němu jiná cesta nevede. Při ohledání nebylo zjištěno, že by k pozemku za domem vedla jiná alternativní cesta. To je také patrné z leteckých snímků, které jsou součástí správního spisu.
52. Soud však nesouhlasí s tím, že cesta plní nezbytnou komunikační potřebu ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví P. L. (dříve S. H.). S. H. sice při místním šetření uvedla, že cesta na předmětných pozemcích slouží pro příjezd k zadní části jejího domu, kam jí naváží uhlí, kdy jiný příjezd k této části domu a pozemkům za domem není. Soud má však za to, že toliko navážení uhlí (obvykle jedenkrát ročně) v dané věci nezbytnou komunikační potřebu stěží může samo o sobě zakládat. Bylo totiž zjištěno, že P. L. (dříve S. H.) má přístup ke svému domu z obecní komunikace. Přístup k pozemkům za domem je možný kolem domu (viz fotodokumentace na č. l. 54 správního spisu).
53. Ani ve vztahu k pozemkům p. č. XE a XH, taktéž ve vlastnictví P. L. (dříve S. H.), na nichž vázne věcné břemeno cesty ve prospěch pozemků ve vlastnictví J. T., neplní předmětná cesta nezbytnou komunikační potřebu, neboť z fotodokumentace pořízené při místním šetření se podává, že k těmto pozemkům existuje přístup právě z pozemků ve vlastnictví P. L. (dříve S. H.) a J. T., na které existuje přístup z obecní komunikace.
54. Soud tedy shrnuje, že cesta přes předmětné pozemky může zajišťovat nutnou komunikační potřebu patrně jen pro příjezd k pozemkům ve vlastnictví J. R., pro příjezd k pozemkům

a stavbě ve vlastnictví manželů L., nikoli však ve vztahu k pozemkům a domu ve vlastnictví P. L. a pozemkům a domu ve vlastnictví J. T.

55. Správní orgány v dalším řízení zohlední při posouzení naplnění podmínky nezbytné komunikační potřeby výpovědi osob, které získají provedením jejich výsledků jako svědků. Veřejně přístupnou účelovou komunikaci pak vymezí (přesně) na té části cesty, ve vztahu ke které bude prokázáno naplnění všech čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace.
56. Soud neprovedl důkaz fotografií, kterou k provedení navrhol zástupce žalobkyně při jednání. Soud má za to, že lokalita byla náležitě fotograficky zdokumentována již při místním šetření. Věc je přitom třeba zkoumat k okamžiku vydání napadeného rozhodnutí. Zástupcem žalobkyně navrhovaná fotografie by proto nepřispěla k objasnění jakýchkoli pro věc významných skutečností.

V.e. K ostatním námitkám

57. K namítané absenci podpisu na protokolu o ústním jednání soud konstatuje, že chybějící podpis některého z účastníků řízení, kteří byli přítomni při ústním jednání, na daném protokolu, by toliko sama o sobě neměla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v minulosti dospěl k závěru, že ani absence protokolu o ústním jednání ve správním spise, ač se ústní jednání konalo, nepředstavovala podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mající vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 10. 2007, č. j. 6 As 29/2006-44, a ze dne 7. 9. 2016, č. j. 4 As 130/2016-40).
58. Tím spíše nemohla mít absence podpisu v souzené věci vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, pokud žalobkyně a manželé L. pouze v obecné rovině poukázali na absenci podpisu na protokolu bez bližší specifikace, jak konkrétně měli být v důsledku toho dotčeni na svých právech.

VI. Závěr a náklady řízení

59. Soud shrnuje, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí ne zcela dostatečně zabýval otázkou, zda je v případě cesty na předmětných pozemcích naplněn znak obecného užívání této cesty, resp. souhlasu vlastníků předmětných pozemků s obecným užíváním této cesty a nezjistil v tomto ohledu skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je z tohoto důvodu nedostatečné. Krajský soud proto napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť má za to, že zjištěné vady mohou být odstraněny v odvolacím řízení.
60. V dalším řízení je podle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. žalovaný vázán právním názorem krajského soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku. Správní orgány v dalším řízení doplní skutková zjištění provedením výsledků především těch osob, které cestu na předmětných pozemcích užívají (viz body 41, 44 rozsudku). Poté správní orgány vyhodnotí naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Naplnění znaku existence souhlasu vlastníků pozemků s jejich obecným užíváním vyhodnotí v intencích právního názoru vysloveného především v bodech 35 až 46 tohoto rozsudku. Správní orgány v tomto ohledu nejprve posoudí, zda je cesta na předmětných pozemcích užívána v režimu obecného užívání. Pokud dospějí k závěru, že cesta je užívána v režimu obecného užívání,

budou se zabývat tím, zda lze zjistit počátek tohoto obecného užívání a existenci souhlasu vlastníků předmětných pozemků vztahujícího se k tomuto obecnému užívání. Existence veřejně přístupné účelové komunikace může být deklarována pouze na té části cesty, ve vztahu ke které budou naplněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, pokud tato část bude spadat do rozsahu předmětu řízení vymezeného návrhem žalobkyně.

61. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle zásady úspěchu ve věci podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobkyni účelně vynaložené náklady soudního řízení, tj. soudní poplatky dle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) a náklady právního zastoupení žalobkyně dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „advokátní tarif“).
62. Soud přiznal žalobkyni právo na náhradu zaplaceného soudního poplatku za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Náklady právního zastoupení představuje odměna právního zástupce žalobkyně za 3 úkony právní služby, konkrétně se jedná o převzetí a přípravu zastoupení [ust. § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], sepsání žaloby [ust. § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a účast na jednání před krajským soudem [ust. § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu] podle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč). Náklady řízení tvoří rovněž paušální náhrada hotových výdajů za 3 úkony právní služby podle ust. § 13 odst. 4 advokátního tarifu, a to ve výši 900 Kč, tj. celkem 10 200 Kč za náklady právního zastoupení.
63. Do částky nákladů řízení soud dále započítal náhradu cestovních výdajů spojených s cestou na jednání před krajským soudem. Zástupci žalobce náleží cestovné na trase Ústí nad Orlicí – Pardubice a zpět ve výši 940,36 Kč [při výpočtu cestovného soud vycházel ze spotřeby 7,4 l/100 km uvedené v předloženém technickém průkazu, výše průměrné ceny pohonné hmoty 41,20 Kč za 1 litr benzínu dle § 4 písm. a) vyhlášky č. 467/2022 Sb., sazby základní náhrady za 1 km jízdy u osobních silničních motorových vozidel 5,20 Kč dle § 1 písm. b) citované vyhlášky a z počtu ujetých kilometrů na trase Ústí nad Orlicí – Pardubice a zpět – 114 km]. Podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu má dále advokát nárok na náhradu za promeškaný čas v souvislosti s cestou na jednání a zpět, v posuzovaném případě za čtyři započaté půlhodiny promeškaného času ve výši 400 Kč (100 Kč za každou započatou půlhodinu). Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, proto mu náleží k odměně za zastoupení a náhradám daně z přidané hodnoty ve výši 2 423,48 Kč.
64. Celkové náklady řízení tak činí 16 963,84 Kč. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení k rukám jejího právního zástupce, a to podle ust. § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s ust. § 64 s. ř. s. Soud k náhradě nákladů řízení stanovuje přiměřenou lhůtu v délce 30 dnů podle ust. § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s ust. § 64 s. ř. s.
65. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud v řízení neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

Pardubice, 14. června 2023

Jan Dvořák v. r.
předseda senátu