



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **V. Š.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Jakubem Šilhou
sídlem Krajánkova 1395/14, 141 00 Praha 4

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2022, č. j. 093615/2021/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2022, č. j. 093615/2021/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Jakuba Šilhy, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2022, č. j. 093615/2021/KUSK-DOP/Svo (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný změnil podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) k odvolání Dr. P. A. (dále jen „vlastník pozemku“ nebo „vlastník dotčeného pozemku“) rozhodnutí Městského úřadu v Říčanech (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 6. 2021, č. j. 173817/2021/MURI/ODP/1673 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým nařídil vlastníku pozemku, aby ve lhůtě 10 dnů ode dne právní moci prvostupňového rozhodnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

odstranil nepovolenou překážku z veřejně přístupné účelové komunikace, která se nachází na pozemku p. č. X (dále jen „dotčený pozemek“) v k. ú. X (není-li uvedeno jinak, míní se dále vždy toto katastrální území) a která je tvořena ohradníkem pro zvířata. Žalovaný změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že žádost žalobce ve věci odstranění nepovolené překážky tvořené ohradníkem pro zvířata na dotčeném pozemku zamítl.

2. Žalobce s napadeným rozhodnutím nesouhlasí, neboť spočívá na nesprávném právním posouzení věci, je nezákonné, v části rozporné, a tedy nepřezkoumatelné. Rozhodnutím došlo k porušení práva žalobce na spravedlivý proces, neboť je s ohledem na dosavadní stav řízení zcela překvapivé a vykazuje znaky zjevné libovůle žalovaného. Žalobce žalovanému vytýkal, že dospěl k závěru, že cesta na dotčeném pozemku není veřejně přístupnou účelovou komunikací, přestože cesta byla od nepaměti (a je dosud) užívána v režimu obecného užívání, přestože se na cestě nacházela ke dni rozhodnutí překážka a přestože bylo napadeným rozhodnutím porušeno právo žalobce na spravedlivý proces.
3. Ohledně existence cesty od nepaměti žalobce poukázal na to, že cesta spojuje nemovitosti, a to konkrétně zpevněnou komunikaci ve vlastnictví obce Velké Popovice na pozemku p. č. XA zejména s pozemky p. č. XB, p. č. XC a st. p. č. XD, jehož součástí je stavba ev. č. X, vše ve vlastnictví žalobce. Žalobce jmenoval i další pozemky, k jejichž obsluze má komunikace sloužit a které jsou ve vlastnictví třetích osob (*žádná z těchto osob k výzvě soudu neuplatnila práva osoby zúčastněné na řízení – pozn. soudu*). Žalobce poukázal na to, že ke všem těmto nemovitostem představuje cesta jedinou přístupovou komunikaci bez jakékoli alternativy. Dále popsal, jakými způsoby cesta navazuje na jiné cesty a pěšiny, které jsou spojeními mezi obcí Lojovice a Mokřany, případně osadou Ve Stádlích obce Brtnice. Dalším z účelů cesty je přístup veřejnosti do lesa. Cesta je též zachycena ve veřejně dostupných mapách; žalobce již ve správním řízení doložil i mapy z období konce 19. století, kde byla též zakreslena. Dále žalobce odkázal na vyjádření správního orgánu I. stupně, který vycházel ze svých znalostí místních poměrů a konstatoval, že zde byla cesta od nepaměti.
4. Žalobce také namítal, že ke dni podání žaloby byla na cestě stále překážka, kvůli které podával žádost o její odstranění u správního orgánu I. stupně, přičemž považoval za absurdní, že se žalovaný snažil tuto skutečnost bagatelizovat tím, že poukazoval na to, že je možné překážku jednoduchým způsobem překonat. Žalobce nijak nerozporuje, že překážka (ohradníky) slouží pro regulaci chovu stáda koní, avšak tyto ohradníky odrazují veřejnost od užívání cesty. Žalobce byl v nesčetně případech kontaktován různými lidmi užívajícími cestu dotazem, zda po umístění ohradníků lze cestu ještě užívat. Žalobce má za to, že elektrický ohradník je třeba považovat za překážku ve smyslu § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).
5. Nakonec žalobce namítal, že bylo rozhodnutím porušeno jeho právo na spravedlivý proces. Žalobce podal podnět k zahájení řízení o odstranění překážky dne 9. 11. 2018. Správní orgán I. stupně dne 3. 6. 2020 nařídil vlastníku pozemku překážku odstranit, avšak k odvolání vlastníka pozemku žalovaný toto rozhodnutí zrušil, přičemž důvodem byla chyba ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nepodložené odůvodnění. Správní orgán I. stupně poté rozhodl prvostupňovým rozhodnutím znovu tak, že nařídil vlastníku pozemku překážku odstranit (jako předběžnou otázku si znovu vyhodnotil, že je na dotčeném pozemku veřejně přístupná účelová komunikace). Žalobce považuje napadené rozhodnutí za překvapivé ve smyslu nálezů Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, přičemž na této skutečnosti podle žalobce nic nemění ani to, že žalovaný zaslal žalobci před

vydáním napadeného rozhodnutí oznámení, ve kterém bez jakýchkoli bližších podrobností sdělil, že ve věci zaujal odlišný právní názor. Ani na výslovnou žádost žalobce o doplnění, v čem konkrétně tato změna právního názoru spočívá, totiž žalovaný toto oznámení nedoplnil a namísto toho vydal napadené rozhodnutí. Pro žalovaného byla určujícím podkladem pro změnu právního názoru osobní návštěva na místě, ze které byla pořízena fotodokumentace, avšak žalobce namítal, že tato fotodokumentace byla pořízena dne 9. 12. 2021, tedy v den, kdy byla celá oblast zapadaná sněhem (pravděpodobně se jednalo o jediný den, kdy byla tato oblast v této zimě takto souvisle pokryta sněhem). Podle žalobce je cesta v zimě nesporně méně často využívána než jindy, což bezpochyby mělo význam pro posouzení známek veřejného užívání. Žalobce také žalovanému vytýkal, že z uvedené návštěvy dovozoval absurdní závěry s ohledem na dosavadní a budoucí vývoj užívání cesty. Podle žalobce má vliv i to, že k osobní návštěvě došlo po cca 5 letech od umístění překážky na cestě, přičemž žalovaný je povinen zkoumat znaky veřejně přístupné účelové komunikace ke dni uzavření cesty. Žalovaný okamžik uzavření cesty zcela pominul. Závěry žalovaného ohledně budoucího vývoje a významu cesty považuje žalobce za rozporné a zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost.

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že se jednalo o řízení podle § 29 zákona o pozemních komunikacích, ve kterém bylo zjištěno, že se nejedná o obecně užívanou cestu. Předmětem řízení bylo právní posouzení, zda je cesta užívána neomezeným okruhem účastníků. K námitce žalobce, že byla cesta od nepaměti a je dosud užívána v režimu obecného užívání, uvedl, že je cesta dobře seznatelná z leteckých snímků, kde i z historických map je zřejmé, že se její význam postupem času postupně snižoval, což bylo dáno užíváním, nikoli umístěním překážky. Žalovaný pak dospěl k závěru, že ačkoli je cesta na pozemcích viditelná, užívána jak k chůzi, tak jízdě vozidel a spojuje nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi, není užívána v režimu obecného užívání. Z důkazů, které jednotliví účastníci předložili, nevyplývalo, že by cestu užíval někdo jiný než oni sami. Po cestě není vedena ani žádná turistická značka z důvodu jejího slepého ukončení v lese. Podle žalovaného se tak užívání cesty blíží výprose z důvodu chybějícího souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním. Žalovaný pak rozporoval, že by v místě cesty vedla jakákoli turistická nebo cyklistická stezka a uvedl, že sporná překážka slouží k zabezpečení koní, přičemž ji lze jednoduchým způsobem překonat. Žalovanému není zřejmé, proč se žalobce obrátil na správní orgán I. stupně, aby zahájil řízení o odstranění překážky, až v listopadu 2019, když prokazatelně byla překážka instalována mnohem dříve. K námitce, že bylo rozhodnutím porušeno právo žalobce na spravedlivý proces, žalovaný uvedl, že žalobci bylo doručeno vyrozumění o odlišném právním názoru žalovaného spolu s přílohami, a to záznamem o prohlídce místa včetně fotodokumentace. Žalobce je zastoupen advokátem a byl dostatečně seznámen s tím, co bude žalovaný posuzovat odlišně. Současně byl upozorněn, že nedošlo ke změně skutkových zjištění. Žalovaný pak poznamenal, že fotografie zasněžené, ničím nerušené pláně před vraty, v místech, kde by měla být širokou veřejností užívána cesta, je dostatečně vypovídající.

Splnění procesních podmínek

7. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

8. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Obsah správního spisu

9. Podnětem ze dne 9. 11. 2018 se žalobce domáhal u správního orgánu I. stupně zahájení řízení o nařízení odstranění překážky z prostoru veřejné komunikace na pozemku p. č. XA . Žalobce uvedl, že je na tomto pozemku umístěna překážka spočívající ve stavbě dřevěných sloupků, mezi nimiž je natažen elektrický ohradník. Dotčený pozemek je zároveň užíván jako pastvina pro koně. Žalobce uvedl, že dotčený pozemek je veřejnou komunikací, jak vyplývá i z katastru nemovitostí, a zároveň je jedinou přístupovou cestou k pozemkům žalobce včetně stavby ev. č. XB, jakož i k pozemkům ostatních vlastníků. Žalobce poukázal na to, že dotčený pozemek je jako veřejná komunikace tradičně využíván (po více než 40 let) a je v terénu patrný. K podnětu přiložil informativní výpis z katastru nemovitostí k pozemku p. č. XA, pět fotografií, na kterých je zachycena pastvina, oplocení a koně, a nakonec předložil mapu z katastru nemovitostí vč. ortofoto dané oblasti.
10. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 3. 6. 2020, č. j. 387190/2019-MURI/OSAD, rozhodl o žádosti o odstranění pevné překážky tvořené ohradníkem pro zvířata z účelové komunikace veřejně přístupné na pozemku p. č. XA v k. ú. X dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích tak, že žádosti vyhověl. V odůvodnění uvedl, že má za prokázané naplnění všech čtyř podmínek nutných pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace.
11. Žalovaný k odvolání vlastníka dotčeného pozemku rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodnutím ze dne 3. 11. 2020, č. j. 112302/2020/KUSK-DOP/Svo, zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. V odůvodnění uvedl, že se sice správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí zaměřil na prokázání znaků veřejně přístupné účelové komunikace, avšak pro své závěry nemá oporu ve spisové dokumentaci (např. konstatování, že místní obyvatelé zde od pradávna jezdili s kočárky, nemůže obstát, ani když tuto informaci správnímu orgánu I. stupně sdělili kolegové ze stejného úřadu). Podle žalovaného jsou také velké nejasnosti ohledně toho, kdy byla překážka na cestu umístěna. Žalovaný také správní orgán I. stupně zavázal, aby v odůvodnění rozhodnutí uvedl, na základě jakých důkazů rozhodoval. Dále správnímu orgánu I. stupně vytkl, že je rozhodnutí nepřezkoumatelné ve své výrokové části, jelikož závěr řízení zcela odporuje předmětu řízení; správní orgán I. stupně mohl v řízení o žádosti o nařízení odstranění překážky žádost buď zamítnout, anebo nařídit odstranění překážky tomu, kdo překážku na pozemní komunikaci umístil, a k tomu mu stanovit lhůtu. Žalovaný v závěru uvedl, že se s ohledem na zjištěná pochybení odvolacími námitkami nezabýval.
12. V podání ze dne 29. 1. 2021 se žalobce vyjádřil k předmětu řízení a doplnil důkazní návrhy. Žalobce uvedl, že je cesta znatelná v terénu (k tomu odkázal na fotografie z ohledání na místě a vlastní fotodokumentaci z roku 2011 a dále doložil leteckou mapu z roku 2015), spojuje nemovitosti (k tomu doložil přehledovou situaci), splňuje podmínku nutné komunikační potřeby (k tomu navrhl důkaz výsledkem vlastníkům okolních pozemků) a k veřejnému užívání cesty existuje předchozí souhlas jeho vlastníka (k tomu předložil mapu Lojovic z roku 1927, 1951 a 1996, letecký snímek Lojovic z roku 2010, historickou mapu okolí Velkých Popovic, ortofoto z 50. let 20. století, pasport místních komunikací k. ú. X, územní rozhodnutí o přístavbě chaty žalobce, stavební povolení k přístavbě chaty žalobce a souhlas s užíváním přístavby chaty žalobce).
13. Správní orgán I. stupně vydal dne 1. 6. 2021 prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok je rekapitulován v úvodu tohoto rozsudku. V odůvodnění uvedl, že první znak, tedy že musí

jít o cestu stálou a v terénu patrnou, je naplněn: cesta je v terénu patrná, stálá a užívaná chodci a vozidly a tvoří ji vyjeté koleje a zářezy v terénu; nejedná se o nahodilé a jednorázové užití pozemku k jízdě. Správní orgán I. stupně konstatoval, že je naplněn i druhý znak, pozemek p. č. XA totiž slouží ke spojení nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, ke spojení s místní komunikací p. č. XB a současně k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Za naplněný považoval i třetí znak, a to nutnou komunikační potřebu, tedy že jde o cestu nezbytnou a neexistuje jiná alternativní dopravní obsluha daného místa. K nemovitosti p. č. XC, p. č. XD, p. č. XE, p. č. XF a p. č. XG je možný přístup pouze odbočením z místní komunikace p. č. XB na pozemní komunikaci p. č. XA. Jiný alternativní přístup neexistuje. Nakonec se správní orgán I. stupně zabýval i tím, zda byl udělen souhlas s veřejným užíváním cesty, přičemž nebylo prokázáno, že by byly pozemky svěřeny pouze vybrané skupině osob, a dospěl k závěru, že předmětná komunikace je využívána širokou veřejností (širokým, neurčeným okruhem osob) v režimu obecného užívání a již v minulosti musel být dán souhlas s jejím užíváním. Jelikož tedy byly podle správního orgánu I. stupně naplněny nezbytné znaky veřejně přístupné účelové komunikace a vlastník dotčeného pozemku umístil pevnou překážku na tuto veřejně přístupnou účelovou komunikaci, nařídil mu její odstranění.

14. Vlastník pozemku podal dne 21. 6. 2021 odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, ve kterém namítal procesní pochybení správního orgánu I. stupně a dále nesouhlasil se závěrem správního orgánu I. stupně, že se na dotčeném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Vlastník pozemku vytýkal, že správní orgán I. stupně zcela rezignoval na zjišťování vyjádření jakýchkoli osob ohledně povahy pozemku. Dále poukázal na to, že je cesta na pohled nerozeznatelná od ostatních cest v okolí a správní orgán I. stupně nemůže pouze na základě fotodokumentace učinit jakýkoli závěr o povaze užívání cesty přes dotčený pozemek. Cesta by vypadala zcela totožně, i kdyby se po ní procházel nebo jezdil autem pouze žalobce. Podle vlastníka pozemku neobstojí ani závěr, že lze veřejné užívání dovodit z neexistence věcných břemen k dotčenému pozemku v katastru nemovitostí, neboť by to znamenalo, že jakákoli komunikace nezátížená věcnými břemeny je v režimu veřejného užívání.
15. Žalobce se k podanému odvolání vlastníka pozemku vyjádřil dne 14. 7. 2021 tak, že shrnul, že je odvolání rozděleno na dvě části, přičemž jedna část obsahuje námitky, že řízení trpí vadami, které měly vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, a druhá část obsahuje argumentaci, že nebyly naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace.
16. K podanému odvolání se dne 30. 6. 2021 vyjádřili též A. M., MUDr. M. B., E. K. a P. M., a to tak, že je cesta jediným přístupem k jejich pozemku p. č. X.
17. Žalovaný provedl dne 9. 12. 2021 prohlídku a zjištění současného stavu komunikace, přičemž do záznamu uvedl, že ačkoliv byl v době prohlídky čerstvě napadaný sníh, cesta byla v terénu patrná. Z jejího profilu je však zřejmé, že je užívána především jako přístup a příjezd k nemovitosti žalobce. Od vrat v oplocení na pozemku p. č. XA pokračuje cesta jako pěšina podél oplocení pozemků p. č. XA a p. č. XB. Cesta je zarostlá nálety a nejeví známky většího užívání. Několikrát byla přerušena popadanými stromy. Její patrnost v terénu se postupně zmenšuje, až zanikne. Cesta není propojena se žádnou navazující cestou. Její patrnost zaniká zhruba na hranici s pozemky ve vlastnictví společnosti Lesy ČR, které jsou zjevně obsluhovány z jiné strany (v lese je káceno, jsou tam zbudovány ohradníky a zasázeny nové stromky). Z cesty je vidět cestu, která se odpojuje ze silnice III. třídy mezi obcemi Brtnice a Lojovice, na pozemku p. č. XC, avšak fyzicky propojeny nejsou. Předmětná cesta

je v terénu patrná, avšak je užívána především jako přístup k rekreačnímu zařízení žalobce, zatímco užívání veřejností správní orgán na místě neshledal a ani cesta tomu nijak nenasvědčuje. K tomuto záznamu je připojeno pět fotografií z místa, na kterých je vidět zasněžená louka, vrata v plotě, zasněžený les a ohradník se zasněženou loukou.

18. V seznámení s odlišným právním názorem ze dne 3. 1. 2022, č. j. 000160/2022/KUSK-DOP/Svo, oznamoval žalovaný účastníkům řízení, že se podrobně seznámil se spisovou dokumentací a dospěl na základě důkazů obsažených ve spisu a navštívení předmětného místa k odlišnému právnímu náhledu na věc, tedy ve svém rozhodnutí posoudí zjištěný skutkový stav odlišně než prvoinstanční orgán. Jelikož považoval dokazování před správním orgánem I. stupně za dostatečné, již nepovažoval za nutné dokazování dále doplnit. Žalovaný pouze doplnil záznam o současném stavu předmětné pevné překážky nacházející se na pozemku p. č. XA, k. ú. X, přičemž tento záznam připojil jako přílohu oznámení. Žalovaný uvedl, že upozorňuje na svůj odlišný právní náhled na věc před vydáním rozhodnutí, spočívající v jiném hodnocení znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a stanovil k vyjádření lhůtu 5 dnů od doručení přípisu.
19. Dne 10. 1. 2022 obdržel žalovaný podání žalobce, který v něm zdůraznil, že přípis neobsahuje žádný odlišný názor žalovaného, žalobci tak nebylo zřejmé, v čem odlišný právní názor spočívá. Žalobce se dále vyjádřil k záznamu o prohlídce místa s tím, že namítal, že se prohlídka konala v době, kdy bylo místo zapadáno sněhem, což samo o sobě komplikuje zhodnocení faktického stavu; prohlídka se uskutečnila v době, kdy je jakékoli turistické využití zcela minimální. Nakonec žalovaný v souvislosti se záznamem upozornil na to, že z hlediska hodnocení znaku veřejného užívání nelze přihlídnout ke stavu, v jakém se komunikace nachází právě v důsledku nezákonného omezení veřejného užívání. Žalobce považoval za absurdní závěry, že se patrnost cesty v terénu postupně zmenšuje, až zanikne, že je cesta užívána především jako přístup k rekreačnímu zařízení žalobce a že na místě není patrné žádné užívání ze strany veřejnosti a ani cesta tomu nijak nenasvědčuje. Podle žalobce jsou tyto závěry neodůvodněné, nemohly být zhodnoceny na místě a ani přiložená fotodokumentace jim neodpovídá. Žalobce naopak poukázal na hluboký profil cesty, který začíná až za pozemky žalobce, přičemž je podle žalobce z dokumentace ve spise prokazatelné, že cestu využívali ke svým nemovitostem i další vlastníci okolních nemovitostí. Žalobce žádal doplnění přípisu tak, aby byl seznámen s deklarovaným právním názorem žalovaného, a žádal o nové provedení prohlídky na místě.
20. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí tak, jak je rekapitulováno v odst. 1 tohoto rozsudku. Žalovaný v odůvodnění uvedl, že se na základě důkazů obsažených ve správním spise neshoduje v hodnocení jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace, což si následně potvrdil při prohlídce místa samotného. Uvedl, že posouzení merita je možné pouze pravomocným rozhodnutím a jednalo by se o nesprávný úřední postup, pokud by dopředu sděloval, jak bude ve věci rozhodovat. Předjímání výsledku by bylo hrubým porušením základních zásad správního řízení. Žalovaný souhlasil se závěrem, že se jednalo o cestu v terénu patrnou, a to i při sněhové pokrývce (v době šetření žalovaným). Žalovaný má přitom za to, že se zřetelnost cesty snižovala jejím užíváním, nikoli umístěním překážky. Podle žalovaného také spojuje cesta jednotlivé nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi, čímž považoval za splněný znak podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle žalovaného ovšem pouhá patrnost v terénu nestačí, aby bylo postaveno na jisto, že se jedná o pozemní komunikaci podle zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný měl za prokázané, že komunikaci

užíval žalobce se svojí rodinou, dále vlastník pozemku, vlastníci pozemků p. č. XA a p. č. XB a společnost Forestlaan, s. r. o. Cesta je slepá a nespojuje žádné cíle, které by byly veřejností vyhledávány, je proto podle žalovaného důvodné se domnívat, že je cesta užívána pouze uživateli z nutné komunikační potřeby; jedná se o užívání jasně vymezeným okruhem uživatelů a na jejím užívání chybí veřejný zájem. Podle žalovaného z dokumentů, které účastníci řízení předložili, nevyplývalo, že by cestu užíval někdo jiný než oni sami, a proto se nemůže jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Podle žalovaného se tak režim užívání cesty žalobcem blíží výprose podle občanského zákoníku, při níž vlastník pozemku přecházení přes pozemek trpí, aniž by uživatelům k tomuto přecházení vzniklo nějaké právo. Žalovaný nedospěl k závěru, že by předchozí nebo současný vlastník pozemku udělili konkludentní souhlas k obecnému užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný zároveň souhlasil se správním orgánem I. stupně, že bylo prokázáno, že je cesta jedinou přístupovou komunikací do oblasti a neexistuje k ní žádná alternativa, která by umožnila náhradní dosažení přiléhajících pozemků. Avšak žalovaný nedospěl k závěru, že by vlastník pozemku uživatelům z nutné komunikační potřeby bránil v užívání předmětného pozemku (překážku lze jednoduchým způsobem překonat). Žalovaný poukázal na to, že pro vyslovení závěru, že je cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, je nutné splnit kumulativně všechny znaky zároveň, což se nestalo. Žalovaný také uvedl, že s ohledem na uvedené je zřejmé, že se ztotožnil s odvolací námitkou vlastníka pozemku ohledně obecného užívání sporné cesty.

Posouzení návrhu soudem

Překvapivost napadeného rozhodnutí

21. Žalobce namítal, že je napadené rozhodnutí překvapivé ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, neboť žalovaný změnil právní názor na posouzení věci, aniž by žalobci přes jeho výslovnou žádost tento právní názor sdělil.
22. Ústavní soud v žalobcem odkazovaném nálezu formuloval právní závěr, že „[j]edním z aspektů práva na spravedlivý proces je na jedné straně postulát alespoň minimální míry předvídatelnosti soudního rozhodnutí, na straně druhé požadavek, aby se soud příslušným způsobem vypořádal s námitkami, jež účastník řízení uplatňuje. Jestliže rozhodnutí soudu je pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé, nelze hovořit o tom, že soud dostal své povinnosti poskytovat jednotlivci soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Takové porušení práva na spravedlivý proces je intenzivnější v případě, kdy je taková překvapivost rozhodnutí podepřena skutečností, že obecný soud uplatní ve věci arbitrární postup namísto toho, aby se s námitkou uplatněnou účastníkem řízení řádně vypořádal. Takové rozhodnutí soudu je nutné považovat za výraz libovůle, který je rovněž v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a současně podřívá důvěru jednotlivce v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).“
23. Soud v první řadě upozorňuje na to, že Ústavní soud výše citovaný závěr formuloval na základě zcela odlišné procesní a skutkové situace, v níž stěžovatel namítal zásah do práva na spravedlivý proces, jehož se měl dopustit soud, a to tak, že poté, co zastavil odvolací řízení z důvodu, že odvolatel (osoba odlišná od stěžovatele) vzal odvolání zpět, změnil rozhodnutí soudu prvního stupně o náhradě nákladů řízení tak, že stěžovateli nepřiznal náhradu nákladů řízení vůbec (nalézací soud stěžovateli náhradu nákladů řízení přiznal, ale v nižší částce, než které se stěžovatel domáhal). Soud tak rozhodl navzdory tomu, že stěžovatel výrok

rozhodnutí nalézacího soudu týkající se náhrady nákladů řízení napadl toliko v rozsahu, že mu měla být přiznána vyšší náhrada s ohledem na způsob výpočtu nákladů právního zastoupení.

24. V nyní projednávané věci je pak třeba zdůraznit, že odvolání podal vlastník pozemku (nikoli žalobce), přičemž v odvolání vyslovil námitku proti závěrům správního orgánu I. stupně ohledně naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace – namítal, že není splněna podmínka obecného užívání dané cesty. Odvolání vlastníka pozemku přitom bylo žalobci zasláno k vyjádření, žalobce byl s touto námitkou seznámen a bylo mu umožněno se k ní vyjádřit. Žalobce se ostatně k namítanému nenaplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace i vyjádřil, když poukázal na to, že správní orgán I. stupně vycházel ve svém rozhodnutí (a vyslovení závěru o naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace) nikoli pouze z příložené dokumentace, ale též z protokolu o šetření na místě a rozsáhlých mapových podkladů. Žalobce se ostatně vyjádřil i k otázce nerozeznatelnosti cesty od ostatních cest v okolí, když uvedl, že se na první pohled odlišuje, a to tak, že ji tvoří zcela jasně patrný zářez v terénu.
25. Žalovaný zaslal žalobci též záznam o současném stavu cesty ze dne 9. 12. 2021 vč. pořízené fotodokumentace. V záznamu žalovaný popsal překážku jako elektrický ohradník, který je možné otevřít, tedy překonat. Dále v záznamu uvedl, že je zřejmé, že je cesta užívána především jako přístup a příjezd k nemovitosti žalobce. Navazující část cesty (od vrat k oplocení na pozemku p. č. XA, kde pokračuje jako pěšina podél oplocení pozemků p. č. XA a p. č. XB) popsal jako cestu zarostlou nálety a nejevící známky většího užívání. Žalovaný také poukázal na to, že byla několikrát přerušena popadanými stromy a že se její patrnost v terénu zmenšuje, až zanikne. Žalovaný též neshledal, že by byla cesta propojena s navazující jinou cestou, její patrnost totiž podle žalovaného zaniká na hranici s pozemky ve vlastnictví společnosti Lesy ČR, která ovšem své pozemky obsluhuje zjevně z jiné strany, když je (i přes přerušování cesty) v lese káceno, jsou tam zřízeny ohradníky a zasazeny nové stromky. Nakonec žalovaný vyslovil závěr, že je cesta v terénu patrná, avšak užívaná je především jako přístup k rekreačnímu zařízení žalobce. Žalovaný tak neshledal známky užívání cesty obecnou veřejností, čímž se odlišil ve svých skutkových závěrech od závěrů správního orgánu I. stupně.
26. Žalobce přitom v rámci odvolacího řízení reagoval i na tyto závěry žalovaného, když ve vyjádření ze dne 10. 1. 2022 namítal, že žalovaný provedl prohlídku místa v době, kdy bylo místo zapadáno sněhem, což mohlo samo o sobě zkomplikovat zhodnocení faktického stavu cesty (podle žalobce tak nemusely být vidět vyjeté koleje, zářezy v terénu, jakož i další známky užívání). Žalobce namítal, že byla prohlídka místa uskutečněna v prosinci, tj. v době, kdy je turistické využití zcela minimální a s přihlédnutím k tomu, že je cesta využívána především jako turistická, má roční období vliv na její užívání. Nakonec upozornil na to, že měl žalovaný hodnotit stav cesty ke dni umístění překážky, nikoli ke dni konání místní prohlídky.
27. Na základě výše uvedené rekapitulace procesní situace nelze přijmout závěr, že by bylo napadené rozhodnutí pro žalobce překvapivé, neboť žalovaný nerozhodoval o odvolání žalobce, ale o odvolání vlastníka pozemku, který v odvolacích námitkách mj. zpochybňoval i splnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace (konkrétně znak obecného užívání), přičemž s uplatněnou námitkou se žalovaný ztotožnil. Žalobce byl s touto námitkou před vydáním napadeného rozhodnutí seznámen a dokonce se k ní i vyjádřil (nejednalo se tak o skutečnost a argument, který by mu byl poprvé zprostředkován až v napadeném

rozhodnutí). Dále byl žalobce seznámen se záznamem o prohlídce místa, ve kterém žalovaný též formuloval závěry o tom, že má za to, že je cesta užívána především žalobcem k zajištění jeho přístupu k rekreační nemovitosti, a nikoli obecnou veřejností. Žalovaný přitom v záznamu popsal i konkrétní skutečnosti, které podle něho svědčily o tomto závěru (zejména zřejmá patrnost cesty toliko v blízkosti nemovitosti žalobce a následný zánik cesty).

28. Ačkoli tedy žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí, tak napadené rozhodnutí není překvapivé, protože byl žalobce seznámen se skutečnostmi, které považoval žalovaný za podstatné pro změnu právního názoru, a též byl seznámen s námitkou vlastníka pozemku, kterou ve svém důsledku shledal žalovaný jako důvodnou. Žalobce musel od počátku počítat s tím, že jedním z možných výsledků odvolacího řízení může být rozhodnutí, jímž žalovaný uzná odvolání důvodným. Žalovaný se navíc v odůvodnění rozhodnutí vypořádal i s námitkami žalobce, což je opět situace odlišná od situace projednávané Ústavním soudem v odkazovaném nálezu, ve kterém Ústavní soud vytkl soudu nejen to, že zcela změnil závěr okresního soudu, ale že tak učinil navíc mimo uplatněnou námitku (byla uplatněna toliko odvolací námitka, ve které se odvolatel domáhal zvýšení náhrady nákladů řízení), aniž by se s předestřenou argumentací odvolatele vypořádal. Soud tak konstatuje, že napadené rozhodnutí objektivně nemohlo být překvapivé, a žalobní bod tak není důvodný.

Naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace

29. Žalobce dále namítal, že byly splněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, neboť cesta byla od nepaměti (a je dosud) užívána v režimu obecného užívání. Žalobce dále žalovanému vytkl, že nezkoumal stav cesty ke dni jejího uzavření, ale ke dni konání místní prohlídky, přičemž závěry žalovaného, že *„význam cesty se v průběhu posledních 30 let neměnil“* a že *„význam cesty se postupem času snižoval, což bylo dáno užíváním“*, jsou podle žalobce rozporné a nevyplývají z žádných důkazů ve správním spise. Žalobce dále namítal, že i ke dni rozhodnutí žalovaného byla na cestě umístěna pevná překážka (elektrický ohradník).
30. Krajský soud v Brně v žalobcem odkazovaném rozsudku ze dne 18. 12. 2012, č. j. 31 A 7/2012-91, vyhodnotil jako nesprávný postup správního orgánu, který hodnotil stálost a patrnost cesty v terénu podle skutkového stavu v době rozhodování, resp. ke dni provedení místního šetření prvostupňovým orgánem, přičemž zdejší soud se s tímto právním názorem ztotožňuje. Krajský soud v Brně přiléhavě poukázal na to, že *„[j]estliže žalobci tvrdí, že byla předmětná sporná cesta přehrazena a bylo zamezeno jejímu užívání a o sjednání nápravy ve věci se snaží již od roku 2008, lze logicky předpokládat, že v případě pěšiny na obhospodařovaných pozemcích dojde k zániku patrnosti v terénu již pouze během času. V logice žalovaného by ad absurdum ztratila účelová veřejná komunikace svůj charakter stálosti a patrnosti v terénu, pokud by těsně před místním šetřením byl pozemek přeorán. Úkolem žalovaného bylo deklarovat existenci účelové pozemní komunikace a k tomu je třeba, aby se žalovaný, resp. správní orgán zabýval stálostí a patrností komunikace v terénu v době, kdy bylo zabráněno jejímu užívání, a ne po uplynutí řady let.“*
31. Ačkoli z výše citovaného právního závěru Krajského soudu v Brně je zřejmé, že okamžik, ke kterému je zkoumáno naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace, je (nejpozději) okamžik umístění překážky, tak v nyní projednávané věci je třeba nejprve zohlednit, že žalovaný nedospěl k závěru, že by vlastník pozemku bránil v užívání předmětné cesty; jinými slovy, že by byla na cestě umístěna pevná překážka, a to z toho

důvodu, že lze elektrický ohradník jednoduchým způsobem překonat, tj. vstoupit na dotčený pozemek a dosáhnout pozemků za ním. Pokud by tedy měl žalovaný důvodně za to, že otvíratelný elektrický ohradník nepředstavuje pevnou překážku ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, pak by nemusel ani jako předběžnou otázku hodnotit existenci veřejně přístupné účelové komunikace a nebyl by stanoven okamžik, ke kterému by musel tento stav zkoumat (neexistoval by okamžik umístění pevné překážky). Ovšem závěr žalovaného, že otvíratelný elektrický ohradník nepředstavuje pevnou překážku ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, považuje soud za chybný.

32. Podle § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení kromě zábradlí, zrcadel a hlásek; ostatní předměty tvoří překážku.
33. Podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.
34. Z definice uvedené v § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích [ve spojení s § 66 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „silniční zákon“)] je patrné, že ohradník, byť s odnímatelným popruhem, představuje pevnou překážku, neboť není ani dopravní značkou, ani dopravním zařízením a ani ho nelze považovat za objekt podobného typu, přičemž fakticky brání plynulému průjezdu nebo průchodu po cestě; k jeho umístění přitom nevydal silniční správní úřad povolení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS). Pevnou překážku netvoří pouze věci pevně (tj. neodstranitelně) spojené se zemí, ale i předměty, které lze sice odstranit či jinak překonat, avšak zjevně brání plynulému průjezdu nebo obvyklému průchodu po pozemních komunikacích (pevnou překážkou může být i složené dříví, palety nebo pletivo – k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 10. 2019, č. j. 30 A 67/2018-60). V opačném případě by totiž bylo nezbytné posuzovat, jakou přípustnou míru úsilí k překonání překážky lze ještě akceptovat, aby nebylo na daný předmět pohlíženo jako na pevnou překážku. Navíc kritériem pro vyhodnocení předmětu jako pevné překážky nemá být míra úsilí potřebná k jejímu odstranění, ale skutečnost, zda se jedná o předmět uvedený v § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a zda nebrání v souladu s pravidly silničního provozu plynulému a bezpečnému průjezdu/průchodu. Navíc ze správního spisu nevyplývá, že by byla u ohradníku umístěna například informativní cedule, ze které by bylo neobeznámené veřejnosti vůbec patrné, že lze ohradník překonat a jakým způsobem a že je vlastník pozemku srozuměn s tím, že do prostoru ohrazeného ohradníkem může vstupovat kdokoli. U elektrického ohradníku, který je sice odnímatelný, nelze mít bez dalšího za to, že do prostoru jím ohrazeným může každý vstoupit, tedy že neohrazuje výhradně soukromý prostor a že neslouží pouze vlastníku (uživateli) pozemku. Není obvyklé, aby veřejnost považovala za běžné, že může vstoupit kamkoli *to fyzicky lze*, tedy např. na zahradu třetí osoby, pokud není vstupní branka uzamčena. Oplocení, ohrazení a jiné bariéry zpravidla slouží k zabránění vstupu třetích osob do takových míst bez ohledu na to, že lze překonat jednoduchým způsobem. Odnímatelnost popruhu není automaticky znakem veřejné přístupnosti pozemku, ale může

sloužit i jen jejímu vlastníku pro obhospodařování pozemku (v případě potřeby může popruh odejmout, vjet na pozemek s těžkou technikou apod.). Soud má navíc za to, že elektrický ohradník – byť odnímatelný – může představovat nepřekonatelnou (přínejmenším psychologickou) bariéru pro část veřejnosti, zejména malé děti či hendikepované osoby.

35. Jelikož má soud za to, že elektrický ohradník s odnímatelným popruhem, k jehož umístění nevydal příslušný silniční úřad povolení, představuje pevnou překážku ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, je třeba se zabývat tím, zda je předmětná cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací a jestli žalovaný vyhodnotil tuto předběžnou otázku správně.
36. Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jejich bezpečnosti.
37. Podle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se pozemní komunikace dělí na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelové komunikace.
38. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace 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. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.
39. Aby vznikla veřejně přístupná účelová komunikace, musí se jednat o v terénu patrný koridor, který je jednoznačně identifikovatelný a odlišitelný od okolního prostoru a musí jevit známky toho, že je užíván jako dopravní cesta (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 69/2013-78), a dále musí sloužit ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků. Kromě toho musí být splněny znaky dovozené rozhodovací praxí soudů, a to souhlas vlastníka pozemku s tím, aby byla komunikace užívána neomezeným okruhem osob, a tzv. nutná komunikační potřeba (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56).
40. Soud přitom považuje za důvodný žalobní bod, ve kterém žalobce namítal, že žalovaný pochybil, když nehodnotil stav komunikace ke dni jejího zahrazení.
41. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zjevně vycházel ze stavu komunikace ke dni konání místní prohlídky (prosinec 2021) a z doby předcházející maximálně několik měsíců této prohlídce, když poukazoval na vzrostlou travu a popadané stromy přes místa, kde by měla vést dle tvrzení žalobce cesta. Ovšem, jak je ze správního spisu patrné, elektrický ohradník umístil na cestu vlastník pozemku již několik let před konáním místní prohlídky. S ohledem na charakter cesty (zejména v části vedené lesem) je přitom představitelné, že stezka ohrazením a následným sníženým užíváním bude rychle ztrácet na patrnosti (bude zarůstat trávou, zapadávat větvemi). Není proto dostatečné, pokud žalovaný hodnotil stav cesty toliko k okamžiku konání místní prohlídky (prosinec 2021), resp. v kontextu několika

měsíců před místní prohlídkou, neboť tím nezkoumal stav cesty k okamžiku jejího ohrazení, ke kterému došlo v období po 16. 4. 2011 (správní orgán I. stupně má toto datum za prokázané s odkazem na fotodokumentaci ev. č. X – srov. str. 4 prvostupňového rozhodnutí, a žádný z účastníků toto nerozporoval a ani žalovaný neuvedl jiný okamžik umístění ohrazení). Skutkový stav, který tak vzal žalovaný za prokázaný při zjišťování naplnění znaku stálosti a patrnosti tvrzené komunikace v terénu, tedy nebyl relevantní, neboť nehodnotil stav v době vzniku sporné veřejně přístupné účelové komunikace, a pokud jde o případný zánik komunikace, nejpозději k okamžiku předcházejícímu umístění pevné překážky. Nad rámec nutného odůvodnění soud navíc v obecnosti souhlasí se žalobcem v tom směru, že stav komunikace se skutečně obtížně hodnotí přes sněhovou pokrývku. Znakem veřejně přístupné účelové komunikace přitom není potřeba jejího *každodenního* užívání, a proto ani zjištění, že v průběhu jednoho či několika málo dnů nebyla komunikace využita (i kdyby na ní nebyla umístěna pevná překážka), ještě nevyvrací existenci sporné komunikace. To platí o to více v případě, má-li komunikace připojovat zemědělské a lesní pozemky, jejichž obhospodařování v době vegetačního klidu a ztížených terénních podmínek je přirozeně utlumeno, a to klidně i po několik měsíců.

42. Žalovaný pak dále na str. 8 napadeného rozhodnutí uvedl, že „*je názoru, že zřetelnost cesty se snižovala jejím užíváním, nikoliv umístěním překážky*“, ovšem k tomuto závěru neodkazuje na žádné podklady, ze kterých ho dovodil, ani neuvádí časové období, ve kterém mělo ke snižování užívání cesty dojít. Není tedy zřejmé, k jakému období posuzuje snižování užívání cesty a z čeho tak dovozuje (navíc pouhé snižování užívání cesty ještě neznamená, že přestala být užívána zcela). A v rozporu s tímto závěrem pak dále uvedl, že „*dospěl k závěru, že ač je cesta na pozemcích viditelná, užívaná jak k chůzi, tak k jízdě vozidel a spojuje nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi, není užívaná v režimu obecného užívání. Z dokumentů, které jednotliví účastníci řízení předložili, nevyplynulo, že by cestu užíval někdo jiný, než oni sami. Cesta, která není užívaná v režimu obecného užívání, a u které chybí veřejný zájem na jejím užívání, nemůže být VPÚK.*“ V jedné části tak žalovaný přijímá závěr, že cesta již není patrná (zřetelnost se snižovala jejím užíváním), v další části potom má cestu za dostatečně viditelnou, avšak nedovozuje veřejný zájem na jejím užívání. V závěrech žalovaného je tak rozpor v tom, zda není dán veřejný zájem na užívání cesty, nebo zda tu byl a zanikl a zda zanikl ještě před umístěním pevné překážky na cestu, nebo až poté, anebo zda je cesta vůbec patrná v terénu. Žalovaný se pak dále v souvislosti s právním titulem užívání cesty přiklonil k závěrům Nejvyššího správního soudu citovaným v rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, který rozebírá užívání cesty na základě výprosy. Žalovaný má za to, že žalobce i vlastníci okolních nemovitostí užívají cestu na základě výprosy, a má současně za to, že význam cesty se neměnil za posledních 30 let. Tento závěr ovšem opět neodůvodňuje žádnými konkrétními argumenty a úvahami ani neodkazuje na žádné podklady rozhodnutí. Z úvah žalovaného tedy není patrné, jestli před 30 lety cesta splňovala podmínky veřejně přístupné účelové komunikace, či nikoli. Pokud by je ovšem splňovala, musel by odůvodnit závěr, že cesta přestala být veřejně přístupnou účelovou komunikací, protože zanikl některý z jejích znaků (musela by ji například zcela přestat užívat veškerá veřejnost, avšak nikoli pouze v důsledku umístění překážky). Žalovaný by musel vysvětlit, který z těchto znaků pokojně zanikl, a na základě jakých podkladů to dovozuje. Žalobce přitom opakovaně ve vztahu k obecnému užívání cesty poukazoval na to, že cesta byla jako veřejně přístupná užívána od nepaměti, což dovozoval i z historických map, čímž měl tedy za to, že cesta v minulosti naplňovala kritéria veřejně přístupné účelové komunikace.

43. Ačkoli poukaz žalobce na historické mapy je toliko indicií o tom, že cestu užívala obecně i veřejnost, bylo povinností žalovaného, aby se zabýval tím, zda v minulosti na cestě existovala veřejně přístupná účelová komunikace, jejíž účel by případně již zanikl (avšak nikoli v důsledku umístění překážky). Je totiž pravda, že statut veřejně přístupné účelové komunikace nezatěžuje dotčené pozemky veřejným užíváním navždy (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015-140, č. 3440/2016 Sb. NSS). I veřejně přístupná účelová komunikace může zaniknout, přičemž právní teorie rozlišuje zánik právní (zánik nutné komunikační potřeby za současného projevu nesouhlasu vlastníka pozemku s jejím dalším užíváním) či zánik faktický (komunikace pokojně vyjde z užívání a zaroste). A jak upozorňuje odborná literatura: „*U fyzického zániku účelové komunikace je pouze třeba mít na paměti, že musí jít o přirozený proces, kterému se nikdo z uživatelů právní cestou nebrání a jehož výsledkem je pokojný stav. K právnímu zániku účelové komunikace nemůže dojít v případě, kdy ji fyzicky zničí (např. rozorá, osází keři) bez povolení jejího vlastníka, nebo kdy k jejímu vymizení v terénu dojde proto, že vlastník svévolně bránil veřejnosti v jejím obecném užívání (např. zřízením oplocení) a silniční správní orgán nebyl schopen příslušné řízení dokončit v rozumné době*“ (viz Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 146).
44. Úvahy žalovaného ohledně obecného užívání cesty v minulosti zcela absentují (v napadeném rozhodnutí toliko uvedl až závěr, že se význam cesty za posledních 30 let nezměnil a není prokázán veřejný zájem na jejím užívání) a další úvahy žalovaného se vztahují toliko k tomu, že byla na cestě přítomna vysoká tráva, klestí a popadané stromy, ovšem s ohledem na to, že byla překážka na cestě umístěna dle správního orgánu I. stupně již v roce 2011 (žalovaný toto datum nijak nerozporoval), tak je patrné, že bylo řadu let bráněno neomezenému užívání cesty, v důsledku čehož mohlo dojít k zarůstání cesty a jejímu vymizení v terénu v části, ve které mohla být využívána převážně veřejností, a tyto skutkové závěry žalovaného tak nejsou nijak relevantní. Pokud pak žalovaný učinil úvahu, že se povaha cesty po dobu 30 let nijak neměnila, tak tato úvaha není jakkoli podložena podklady ve spisu (žalovaný pouze obecně konstatuje, že nebylo prokázáno, že by cestu obecně někdo užíval), avšak žalobce v průběhu správního řízení předložil řadu mapových podkladů, vč. fotomap, ve kterých je cesta buď zakreslena, což je indicie o tom, že zde minimálně v minulosti mohla taková cesta existovat a mohla být takto užívána, případně je na některých předložených fotomapách cesta přímo patrná. Soud přitom nepřehlédl, že zejména vlastník pozemku navrhoval ve správním řízení výslechy svědků (např. správce zámku X, člena osadního výboru) nebo poukazoval na vyjádření hajného, přičemž navržené důkazy měly prokazovat zejména to, že cestu užívaly vždy jen konkrétní osoby na základě soukromoprávního titulu, nikoli obecná veřejnost. Uvedené důkazy ovšem nebyly provedeny. Správní orgán I. stupně ani žalovaný uvedené důkazy neprovedly a toliko vedly polemiku nad obsahem (historických, turistických či katastrálních) map, přičemž skutková zjištění nejsou dostatečná pro závěr ohledně zániku užívání cesty a její patrnosti v terénu přede dnem umístění pevné překážky. Napadené rozhodnutí je tak v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a zároveň není skutkový stav dostatečně zjištěný.
45. Žalobce pak také správně poukazoval na to, že závěry žalovaného o tom, že je cesta slepá, a proto nemůže být veřejně přístupná, jsou zavádějící. K tomu soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, odst. [48], ve kterém se ztotožnil se závěrem, že obecně užívána může být v některých případech i slepá cesta. Tedy prostá skutečnost, že cesta je slepá nevyvrací tvrzení, že by ji mohla užívat i obecná veřejnost. Byť lze připustit, že se může jednat o podpůrný argument pro závěr, že cesta

veřejná není, je nicméně třeba se vypořádat s poměry v místě samém. Je nepochybně rozdíl, jestli cesta vede toliko k jedné nemovitosti a zcela jasně končí u hranice s touto nemovitostí, nebo jestli se postupně vytrácí (například v lese, slouží-li jako přístup do lesa, ve kterém se mohou následně osoby z řad veřejnosti od cesty odchýlit například za účelem sběru hub). Ovšem tak, jako může být podpůrným argumentem o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace skutečnost, že je cesta slepá, tedy končí u jedné konkrétní nemovitosti a dále není nikým jiným využívána, může být podpůrným argumentem vedoucím k opačnému závěru, tedy o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, i tvar a poloha pozemku, na kterém se má cesta nacházet.

46. Soud zde pro větší přehlednost vkládá výřez z katastrální mapy vč. ortofoto dané oblasti (*žalobce předkládal ve správním řízení jak náhledy z katastrální mapy, tak z portálu mapy.cz – pozn. soudu*) s tím, že tvrzenou trasu cesty soud zdůraznil ve výřezu červenými šipkami, rekreační objekt žalobce žlutou šipkou a zpevněnou komunikaci modrou šipkou.



47. Z výše vložené katastrální mapy vč. ortofoto je přitom patrný tvar předmětného pozemku, který je charakteristický pro cesty; jedná se o úzký pozemek, navazující na jiné takto úzké pozemky, na kterých pozemní komunikace je (jsou). Pozemek je zároveň veden v místech, na kterých byla i v historických a turistických mapách vyznačena cesta (byť ne turistická značka), o které žalobce tvrdí, že tam stále vede a že je v terénu patrná, byť se v lese ztrácí. Za nemovitostí žalobce se uvedený úzký pozemek větví s tím, že jedna část pokračuje do lesa, zatímco druhá část prudce uhýbá a patrně zpřístupňuje pole/louku. Byť tvar pozemku opět sám o sobě není jasným důkazem o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, tak může signalizovat, že tu takový účel historicky byl. Žalobce pak na podporu existence obecného (veřejného) zájmu na užívání cesty uvedl i konkrétní důvody (spojnice s přílehlou osadou či s přílehlými obcemi, vstup do lesa). A ačkoli žalovaný poukazuje na jiné alternativní trasy (turistické trasy), které obecně může veřejnost využívat, tak alternativní spojení je relevantní posuzovat i ve vztahu k existenci nezbytné komunikační potřeby vlastníků přílehlých nemovitostí, přičemž v projednávané věci je i z výše vložené mapy patrné, že alternativní spojení k nemovitostem žalobce neexistuje a (současné) alternativní cesty pro veřejnost samy o sobě, nejsou-li zcela srovnatelné a na veřejných pozemcích či pozemcích souhlasících soukromých vlastníků, nemohou způsobit zánik veřejně přístupné

účelové komunikace, pokud zde v minulosti vznikla a pokud by ji stále obecná veřejnost (byť ve snížené míře) či vlastníci připojovaných pozemků, kteří se v minulosti oprávněně spoléhali na existenci veřejnoprávního titulu užívání komunikace, využívali v souladu s původním účelem (vstup do lesa, přístup do osady a do okolních obcí).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

48. Soud tedy konstatuje, že je žaloba důvodná, neboť žalovaný nezjistil dostatečně skutkový stav ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace k datu jejího zahrazení, čímž se dopustil pochybení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Dále je napadené rozhodnutí též nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v části týkající se odůvodnění naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace, čímž zatížil žalovaný své rozhodnutí vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž v této části nemají některé závěry žalovaného ani oporu ve správním spise, čímž se jedná opět o vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Soudu proto nezbývalo, než napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, a to i bez nařízení jednání, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude vázán závazným právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
49. V dalším řízení tak bude povinností žalovaného důkladně zjistit skutkový stav ohledně vzniku a existence veřejně přístupné účelové komunikace přede dnem zahrazení cesty a následně přezkoumatelným způsobem zhodnotit doplněné podklady rozhodnutí z hlediska jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Přitom bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán shora vysloveným právním názorem soudu.
50. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci naopak právo na náhradu nákladů řízení náleží. Ty sestávají z nákladů spočívajících v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a dále z nákladů na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Žalobcův zástupce provedl v řízení dva účelné úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to přípravu a převzetí zastoupení a sepsal žaloby. Odměna za jeden úkon právní služby činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, celková výše odměny tak činí 6 200 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobce též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 600 Kč. Náhrada daně z přidané hodnoty z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů činí 21 % z 6 800 Kč, tj. 1 428 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč je žalovaný povinen uhradit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 7. listopadu 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu