



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobce: **PhDr. J. Z., Ph.D. et Ph.D.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, Brno

proti

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

za účasti osoby
zúčastněné

na řízení: **obec Lužná**
sídlem Masarykovo nám. 89, Lužná
zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou
sídlem Teplého 2786, Pardubice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2023, č. j. 001711/2023/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2023, č. j. 001711/2023/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19 580,50 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Soud se v této věci podruhé zabývá otázkou, zda se na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD a XE v k. ú. X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území), nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobce, v jehož vlastnictví jsou pozemky p. č. XA a XB, má za to, že nikoliv, zatímco žalovaný a osoba zúčastněná na řízení (obec Lužná, vlastník pozemku p. č. XC) tvrdí, že ano. V pořadí první rozhodnutí žalovaného soud zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
2. Městský úřad Rakovník (dále jen „městský úřad“) nejprve na základě žádosti J. H. (dále jen „žadatel“; žadatel je vlastník pozemků p. č. XF, XG a XH) rozhodnutím ze dne 22. 6. 2020 rozhodl, že na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD a XE v k. ú. X se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Žalovaný toto rozhodnutí potvrdil svým rozhodnutím ze dne 3. 12. 2020.
3. Rozsudkem ze dne 23. 9. 2021, č. j. 43 A 8/2021 – 51, soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2020 pro nepřezkoumatelnost. Žalovanému vytknul, že jeho rozhodnutí bylo nepřehledné, obsahovalo nadbytečné a nesrozumitelné pasáže a irelevantní úvahy, a především se řádně a konkrétně nevypořádalo s odvolací argumentací. Nad rámec nutného odůvodnění a s výhradou změn skutkových zjištění se soud vyjádřil i ke splnění některých znaků veřejně přístupné účelové komunikace, konkrétně patrnosti a stálosti cesty v terénu, souhlasu vlastníka s obecným užíváním a neexistence alternativní cesty. Žalobcovu kasační stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) zamítl rozsudkem ze dne 17. 12. 2021, č. j. 7 As 304/2021 – 68. V odůvodnění se ztotožnil se závěry soudu včetně těch, které se týkaly jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace.
4. Rozhodnutím ze dne 17. 10. 2022, č. j. MURA/40498/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), městský úřad (po zrušení svého předchozího rozhodnutí žalovaným v návaznosti na rozsudky soudu a NSS) znova ve věci rozhodl takto (výroky rozhodnutí obou správních orgánů soud s ohledem na uplatněné žalobní body cituje doslovně):

„Na pozemkových parcelách parc. č. XA, XB, XC, XD a XE v k. ú. X se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to v celkové délce cca 104 m od napojení na místní komunikaci ulice K V. až po hranici s pozemkem p. č. XG v k. ú. X. Povrch cesty od napojení na místní komunikace je tvořen panely, poté přechází do kamenitého povrchu a dále je povrch z trávy a hlíny v celkové šíři cca 2,5 – 3,0 m.

Cesta na jednotlivých pozemcích, které jsou předmětem tohoto řízení a jsou označené v předešlém odstavci, je vymezena kótami v příloženém zákresu, který je nedílnou součástí tohoto rozhodnutí (dále jen „zákres“). Šířka cesty na výše označených pozemcích, je vymezena kótami v nezbytně nutné šířce 2,5 metru, v místech zakřivení je pak vymezena šířka cesty větší, jak vyplývá ze zákresu.“
5. Žalovaný rozhodl o žalobcově odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) takto:

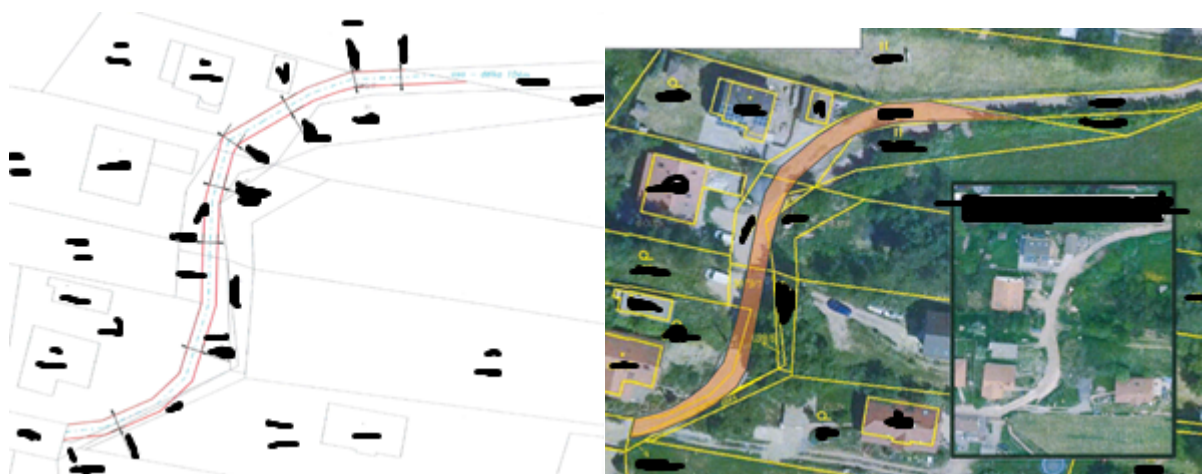
„Napadené rozhodnutí Městského úřadu Rakovník, odboru dopravy, ze dne 17. 10. 2022 [...] se odvoláním pana PhDr. J. Z., Ph.D. et Ph.D., nar. [...] podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu mění v části výroku rozhodnutí

„Cesta na jednotlivých pozemcích, které jsou předmětem tohoto řízení a jsou označené v předešlém odstavci, je vymezena kótami v příloženém zákresu, který je nedílnou součástí tohoto rozhodnutí (dále jen „zákres“). Šířka cesty na výše označených pozemcích, je vymezena kótami v nezbytně nutné šířce 2,5 metru, v místech zakřivení je pak vymezena šířka cesty větší, jak vyplývá ze zákresu.“

a nahrazuje se následujícím:

„Nedílnou součástí tohoto rozhodnutí je snímek katastrální mapy s podloženou ortofotomapou se zakreslením průběhu veřejně přístupné účelové komunikace v rozsahu, ve kterém jsou veřejně přístupnou účelovou komunikací dotčeny výše uvedené pozemky.“

6. Zákres, resp. snímek katastrální mapy, které byly přílohami správních rozhodnutí, soud v jejich podstatné části níže zobrazuje:



Vlevo: zákres veřejně přístupné účelové komunikace, který byl přílohou prvostupňového rozhodnutí.

Vpravo: snímek katastrální mapy s ortofotomapou se zakreslením průběhu veřejně přístupné účelové komunikace, který byl přílohou napadeného rozhodnutí.

Žaloba

7. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. domáhá zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí.
8. Žalobce úvodem rekapituluje průběh řízení před správními orgány a soudy, včetně obsahu svého vyjádření k podkladům prvostupňového rozhodnutí, odvolání a doplnění odvolání. Zdůrazňuje, že soudy své závěry k naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace vyslovily toliko zcela nad rámec nutného odůvodnění a s výhradou změny skutkových zjištění. Důvodem zrušení předchozího rozhodnutí žalovaného byla jeho nepřezkoumatelnost. Dodává, že po podání doplnění odvolání vyzval osobu zúčastněnou na řízení k jednání o dohodě na vymezení průjezdu od pozemku p. č. XC k pozemkům žadatele. Žalobce má za to, že jej napadené rozhodnutí zkrátilo na vlastnickém právu k jeho pozemkům včetně rodinného domu, neboť hrozí riziko jejich „rozježdění“ a poškození domu (zaplavení sklepa vodou a bahnem z rozježděných pozemků).
9. Žalobce v první řadě namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Napadené rozhodnutí částečně změnilo výrok prvostupňového rozhodnutí. Podle žalobce prý není jednoznačné, jak přesně a konkrétně zní výsledný výrok

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

pravomocného deklaratorního rozhodnutí. Z první části napadeného rozhodnutí by mělo vyplývat, že se výrok prvostupňového rozhodnutí mění, pokud jde o jeho druhý odstavce. Slova „a nahrazuje se následujícím“ však podle názoru žalobce nelze s ohledem na jazykovou formulaci výroku napadeného rozhodnutí vztáhnout k ničemu jinému, než k úvodu větě tohoto výroku, tj. ke slovům „*Napadené rozhodnutí Městského úřadu Rakovník, odboru dopravy, ze dne 17. 10. 2022 ...*“. První část výroku napadeného rozhodnutí tedy evokuje, že se mění pouze druhý odstavce výroku prvostupňového rozhodnutí, zatímco druhá část je formulována tak, že se celý výrok prvostupňového rozhodnutí nahrazuje větou „*Nedílnou součástí tohoto rozhodnutí ...*“.

10. Žalobce dále považuje výrok napadeného rozhodnutí za vnitřně rozporný. Z prvního odstavce výroku prvostupňového rozhodnutí plyne, že šířka veřejně přístupné účelové komunikaci činí asi 2,5 až 3 metry. Dle napadeného rozhodnutí je ale jeho součástí i snímek katastrální mapy, ze které je zřejmé, že šířka na něm zakreslené komunikace na pozemku p. č. XB činí 4,2 metry (od hranice s pozemkem p. č. XCH k hranici s pozemkem p. č. XH). Slovní vyjádření šířky je tedy v rozporu s grafickým zakreslením. Veřejně přístupná účelová komunikace je navíc na snímku zakreslena i na pozemcích p. č. XI a XJ, které nejsou uvedeny ve slovním výčtu v prvním odstavci výroku prvostupňového rozhodnutí.
11. Napadené rozhodnutí je dle žalobce nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost i z toho důvodu, že výrok byl doplněn o letecký snímek z roku 2015. Jedná se totiž o „*tentýž zdroj obrazové informace (ČUZK)*“, který žalobce opakovaně použil ve správním řízení jako důkaz a byl opomenut. Jde o letecký snímek „*z roku 2016*“, na kterém jsou žalobcovy pozemky rozježděny v šířce asi 9 metrů. Žalovaný se v této souvislosti nevypořádal ani s dalšími důkazy, např. znaleckým posudkem Ing. H.. Včlenění leteckého snímku z roku 2015 do výroku napadeného rozhodnutí je tak v rozporu s důkazy, které jsou obsahem spisu, a v důsledku toho je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.
12. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost konečně žalobce spatřuje i v tom, že vymezení veřejně přístupné účelové komunikace neodpovídá současnému stavu. Ten by nyní umožňoval průjezd k žadatelovým pozemkům zespoda po okraji žalobcových pozemků a dále po pozemcích p. č. XJ a XH ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Podmínkou by bylo pouze odstranění traktoru neoprávněně parkujícího na pozemku p. č. XJ. Jednalo by se o nejvhodnější a nejšetrnější řešení. Výrok napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť postrádá oporu ve správním spisu.
13. Žalobce dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. V odvolání a jeho doplnění žalobce konkrétně uvedl, kterými podáními a důkazy se městský úřad opomněl zabývat a proč je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Napadené rozhodnutí tyto nedostatky neodstranilo a ani se přezkoumatelně nevypořádalo téměř s žádnou z odvolacích námitek. Dle žalobce jde o zrušovací důvod, k němuž soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přihlíží *ex officio*, a proto uvádí jen příkladný výčet nevypořádaných odvolacích námitek. Žalobce namítal nezákonnost a nepřezkoumatelnost hodnocení znaleckého posudku, neboť městský úřad se jím vůbec nezabýval, resp. jej jen citoval a bez bližšího zdůvodnění popřel jeho závěry. Žalovaný označil znalecký posudek v rozporu s judikaturou za odborné vyjádření a odvolací námitky nevypořádal. Žalobce též v doplnění odvolání namítal, že se městský úřad nevypořádal s tvrzením, že žalobcovy pozemky užívá k přístupu ke svým nemovitostem pouze omezený počet osob. Kromě této námitek se žalovaný nevypořádal ani s argumentací, že nebyl prokázán veřejný zájem na užívání

žalobcových pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace a případný zájem omezeného okruhu osob by měl být řešen instituty soukromého práva.

14. Žalobce též namítá, že žalovaný porušil jeho právo vyjádřit se k novým podkladům rozhodnutí a zamýšlené změně výroku rozhodnutí. Žalovaný vytvořil nové podklady – zákres veřejně přístupné účelové komunikace do ortofotomapy vložené do katastrální mapy a letecký snímek z roku 2015 – které se následně staly součástí výroku napadeného rozhodnutí. Byl tedy podle § 93 odst. 1 ve spojení s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, povinen umožnit žalobci seznámit se s těmito novými podklady a sdělit mu svůj záměr změnit prvostupňové rozhodnutí, aby k tomu žalobce mohl vyjádřit své stanovisko. Komunikaci žalovaný navíc vymezil i na pozemcích, které nebyly uvedeny v žádosti a prvostupňovém rozhodnutí (p. č. XI a XJ).
15. Žalobce má za to, že žalovaný nezohlednil žalobcovu snahu o soukromoprávní řešení situace. Návrhy na smluvní řešení cesty po okraji svých pozemků žalobce zaslal žadateli, osobě zúčastněné na řízení i D. V.. Bezprostředně po podání doplnění odvolání žalobce odstranil část oplocení a opět vyzval osobu zúčastněnou na řízení k jednání o dohodě na takovém vymezení průjezdu od jejího pozemku p. č. XC k žadatelovým pozemkům, který by umožňoval alespoň základní ochranu žalobcova vlastnického práva. Žalovaný porušil § 5 správního řádu, neboť nevyčkal na výsledek tohoto jednání.
16. Žalobce konečně namítá, že nebyly splněny některé znaky existence veřejně přístupné účelové komunikace.
17. Nesplnění znaku stálosti a patrnosti cesty v terénu dle žalobce prokazuje znalecký posudek Ing. H., letecký snímek stavu žalobcových pozemků z listopadu 2016 a sdělení J. Š. ze dne 15. 5. 2017, dle nichž byly pozemky zdevastovány rozježděním až do šířky 12 metrů s jámami až 80 cm, takže na nich nebyla patrná žádná cesta.
18. Nebyl splněn ani znak nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žadatel měl vždy možnost alternativního přístupu ke svým nemovitostem po cestě vedoucí od silnice č. II/237, která je celoročně sjízdná, což bylo prokázáno při místních šetřeních dne 9. 1. 2019 a 21. 1. 2020, jakož i znaleckým posudkem. Žalobce nesouhlasí ani s argumentem, že tato „severní“ cesta vede přes pozemky 15 vlastníků, což představuje větší zásah do práv. Zásah spočívající v užívání cesty vedoucí přes zemědělské pozemky je totiž mnohem menší, než určení veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku, který tvoří zázemí žalobcova rodinného domu. Tvrzení žalovaného si také vzájemně odporují, neboť uznává, že i severní přístup představuje reálnou a využitelnou alternativu pro příjezd do lokality, ale současně uvádí, že není alternativou pro žadatele a vlastníky pozemků, které přiléhají k pozemkům p. č. XA a XB, neboť ti musí vždy využít žalobcovy pozemky. Žalobce akceptuje, že i v případě severního přístupu je nutné využít část jeho pozemků, ale je pro něj zcela zásadní, o které části se jedná (vzhledem k hrozbě poškození žalobcova rodinného domu). Argumentace žalovaného o nezbytnosti posuzování cesty jako celku je pak dle žalobce zavádějící. V řízení nebylo prokázáno, že by existovala nutná komunikační potřeba k takto pojímané cestě. Šlo vždy jen o otázku přístupu k jednotlivým nemovitostem.
19. Žalobce se konečně domnívá, že nebyl splněn znak „komunikační potřeby neurčitého okruhu osob“, neboť žalobcovy pozemky byly využívány pouze pro přístup ke dvěma rodinným domům. Z judikatury vyplývá, že pokud existuje potřeba omezeného okruhu jiných vlastníků k zajištění přístupu přes pozemky jiného vlastníka, je na místě tuto situaci řešit soukromoprávně (smluvně). Takové řešení žalobce žadateli nabízel. Správní orgány se však

spokojily s nepravdivým tvrzením žadatele, že není možné. Žalovaný nebyl schopen odůvodnit, v čem spočívá veřejný zájem na deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, ačkoliv jde fakticky o cestu pro jediného uživatele (žadatele), resp. nanejvýš pro omezený okruh vlastníků.

Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby s odůvodněním, že stačilo pouze dodržet závazný právní názor NSS a soudu a srozumitelně odůvodnit napadené rozhodnutí. Odkazuje na body 37, 39 a 45 rozsudku NSS v této věci.
21. Výrok napadeného rozhodnutí je podle žalovaného srozumitelný a i žalobce mu porozuměl. Výrok prvostupňového rozhodnutí se skládá se ze dvou neočíslovaných výroků a je srozumitelné, že žalovaný změnil pouze druhý z nich, čímž jej i nahradil. Tato změna dle odůvodnění sledovala jen grafické znázornění. Letecké snímky s promítnutou katastrální mapou byly součástí správního spisu po celou dobu řízení (např. již u podané žádosti či znaleckého posudku). Zákres do katastrální mapy předkládal i sám žalobce. Žalovaný neměnil výrok prvostupňového rozhodnutí, ale pouze upřesnil průběh veřejně přístupné komunikace pro lepší srozumitelnost. Z pouhého pohledu je zjevné, že cesta je naprosto stejná (její průběh i orientační body) a změnilo se jen grafické znázornění. Doplnění leteckého snímku nebylo prováděno jako důkaz, ale jen jako grafické znázornění nezměněného průběhu komunikace. Snímek z roku 2016 je součástí spisu, se kterým měl žalobce možnost se opakovaně seznámit.
22. Určení existence veřejně přístupné účelové komunikace dle judikatury není možné jen tam, kde existuje soukromoprávní titul k užívání, což není tento případ. Správní orgány naopak byly povinny rozhodnout o žádosti v zákonné lhůtě. Toliko tvrzená jednání o smluvním řešení nejsou důvodem k přerušení řízení.
23. Ke splnění jednotlivých znaků existence veřejně přístupné účelové komunikace žalovaný cituje body 46 až 60 (patrnost cesty v terénu), 61 až 65 (souhlas vlastníka) a 66 až 70 (alternativní cesta) předchozího rozsudku soudu v této věci.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

24. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje zamítnutí žaloby s odůvodněním, že správní orgány vyšly z rozsudků soudu a NSS, které poskytují jednoznačná vodítka po posouzení věci. Okolnosti věci se v mezidobí nezměnily.
25. Žalobcovy výhrady proti výroku napadeného rozhodnutí jsou „slovičkařením“ a je zřejmé, že žalovaný nahrazoval jen citovanou část výroku prvostupňového rozhodnutí. Textová a grafická část výroku poskytují adekvátní podklad pro zjištění, jakých pozemků se rozhodnutí týká a v jakém rozsahu mají režim veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgány se podrobně zabývaly stavem komunikace na místě. Činností žalobce došlo k narušení původního povrchu a trasy komunikace. Současný stav, který je výsledkem žalobcova protiprávního jednání, tak nemůže být rozhodný pro určení její trasy. Obrázek č. 5 v žalobě (letecký snímek z roku 2016) zachycuje stav v jiné době, než letecký snímek připojený k napadenému rozhodnutí. Odkazy na umístění traktoru na vedlejším pozemku, který není předmětem řízení, nemají relevanci.
26. Žalobcovy výtky se týkaly jen některých aspektů věci a nebylo proto nutné, aby na ně správní orgány reagovaly do nejmenšího detailu. Jejich rozhodnutí obsahují celkový a dostatečně odůvodněný pohled na posouzení jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové

komunikace. Obsah znaleckého posudku vypořádal městský úřad a žalovaný se s ním ztotožnil. Znalecké posouzení nemůže nahradit právní hodnocení správního orgánu. Správní orgány se zabývaly i otázkou užívání komunikace neomezeným okruhem osob. Není rozhodné, kolik uživatelů se obrátí na silniční správní úřad s žádostí o určení veřejně přístupné účelové komunikace. Možné soukromoprávní řešení není shodné s veřejnoprávní garancí.

27. Situace na místě, včetně stavu pozemků v průběhu času byla řešena po celou dobu řízení. Žalobce měl vždy neomezenou možnost se k tomu vyjádřit. I kdyby jej tedy žalovaný měl obeslat s výzvou k vyjádření k podkladům, nešlo by o vadu řízení s dopadem do žalobcových práv. Žalobce sice tvrdí, že by ještě doložil aktuální stav na místě, ale jeho výhrady směřují ke stavu z roku 2015.
28. Skutečnost, že žalobce věc řešil s osobou zúčastněnou na řízení, není pro posouzení věci rozhodná. Osoba zúčastněná na řízení navíc věc ponechává k řešení na úrovni správních orgánů. Vyčkávaní žalovaného na dohodu by tak postrádalo opodstatnění.
29. Leteckými snímky i vyjádřeními osob, které byly obeznámeny se situací, bylo doloženo, že komunikace na žalobcových pozemcích byla dlouhodobě patrná a užívaná. I v době, kdy je žalobce nabyt, sloužily k dopravním účelům, a nikoliv jako zázemí rodinného domu. Komunikace je nezbytná pro dopravní obsluhu určených nemovitostí. Postačí, že nutná komunikační potřeba je dána i ve vztahu jen k jednomu pozemku. Před žalobcovým zásahem byla komunikace užívána neurčitým okruhem osob.

Replika a další podání

30. Žalobce v replice opakuje, že soudy se v rozsudcích vyjadřovaly nad rámec nutného odůvodnění a s výhradou změny skutkových zjištění. V pokračujícím správním řízení měla být dle rozsudku NSS mj. ověřena otázka sjízdnosti pozemků, zejména pozemku p. č. XC, což se nestalo. Dále žalobce poukazuje na „hrubé rozpory“ mezi závěry předchozího rozsudku soudu a usnesení soudu o zamítnutí žadatelova návrhu na předběžné opatření ve věci sp. zn. 51 A 9/2021. Tento rozpor by prý měl být v nynějším řízení odstraněn, aby nevznikaly pochybnosti o konzistentním a nestranném rozhodování soudu. Vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost výroku jsou zásadními vadami rozhodnutí. Skutečnost, že výrok napadeného rozhodnutí neumožňuje určit, kde konkrétně se veřejně přístupná účelová komunikace nachází, potvrzuje i usnesení městského úřadu ze dne 29. 5. 2023 ve věci řízení o odstranění nepovolené překážky na této komunikaci, jímž bylo přerušeno řízení do doby vypracování geodetického zaměření skutečných hranic pozemků. Z judikatury plyne, že pro závěr o tom, že není nutná deklarace veřejně přístupné komunikace, stačí skutečnost, že soukromoprávní řešení objektivně existuje. Je dostatečné i ve vztahu k žadateli. Žalobce po celou dobu řízení nabízí toto řešení, avšak v podstatě bez odezvy. Umístění traktoru na pozemku p. č. XJ je relevantní, neboť na jeho části byla také vymezena veřejně přístupná účelová komunikace a tento pozemek byl jako cesta využíván nejméně od roku 2013. Za tím účelem je osoba zúčastněná na řízení pronajala.
31. V dalším podání žalobce doplňuje, že městský úřad doplnil řízení ve věci odstranění nepovolené překážky o geodetické zaměření. Vyznačení veřejně přístupné účelové komunikace v tomto zaměření podle žalobce odpovídá skutečnému stavu, na rozdíl od zakreslení v napadeném či prvostupňovém rozhodnutí. Dále žalobce rozebírá, co vše na místě (ne)představuje pevnou překážku na takto vymezené komunikaci.

Posouzení žaloby

32. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
33. Soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Soudu je znám rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2023, č. j. 9 As 149/2023 – 139, podle nějž krajský soud nemůže zrušit rozhodnutí správního orgánu bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost a současně posoudit některé žalobní námitky věcně, nejsou-li splněny podmínky podle § 51 odst. 1 s. ř. s. Tyto závěry by bylo možné analogicky aplikovat i na nynější věc, neboť soud bez jednání ruší napadené rozhodnutí pro podstatné vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., avšak některé z žalobních bodů (viz níže) vypořádává i věcně (což je jeho povinností, viz obdobně usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Rozsudek č. j. 9 As 149/2023 se nicméně ve svých závěrech odchyluje od předchozí judikatury NSS (viz např. rozsudky ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020 – 26, a ze dne 12. 2. 2015, č. j. 9 As 152/2014 – 43), ve které NSS aproboval opačnou praxi krajských soudů, aniž by devátý senát předtím postoupil věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Soud se tedy přiklonil k závěrům předchozí judikatury. V projednávané věci navíc žalobce souhlasil s rozhodnutím bez jednání, pokud by soud zrušil napadené rozhodnutí mj. z důvodu, že mu žalovaný neumožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, což soud dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. činí [byť žalobce formálně odkazoval na nesprávné zrušovací důvody dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. Žalovaný pak s rozhodnutím bez jednáním souhlasil bezvýhradně (resp. se na výzvu soudu nevyjádřil, § 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).
34. Soud nepovažoval za potřebné nařizovat jednání ani za účelem provádění důkazů. Řada z nich (napadené rozhodnutí, znalecký posudek Ing. H., smlouva o výprose, čestné prohlášení manželů H., komunikace žadatele s žalobcem v roce 2021, komunikace žalobce s D. V. v roce 2021, dopis žalobce J. S. a letecký snímek žalobcových pozemků z roku 2016) jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování dle ustálené judikatury neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Ostatní důkazy soud neprovedl, neboť byly navrženy k prokázání skutečností, které nebyly pro věc podstatné (návrh vedení cesty zaslaný obci Lužná v roce 2023 a výsledky J. V., J. H. a P. H. k prokázání jednání o soukromoprávním řešení situace; výřez z katastrální mapy k prokázání vnitřní rozpornosti výroku – tímto žalobním bodem se soud nemohl zabývat; výzva žalobce obci Lužná ze dne 17. 4. 2023 a smlouva o pronájmu pozemku p. č. XJ ze dne 1. 7. 2013 k prokázání tvrzení, že tento pozemek byl pronajat jako přístupová plocha; a usnesení městského úřadu o přerušení řízení o odstranění pevné překážky ze dne 29. 5. 2023, oznámení městského úřadu o pokračování v tomto řízení, geodetická technická zpráva a zákres zaměření skutečného stavu plotu a zídky ze dne 5. 6. 2023 k prokázání toho, že dle napadeného rozhodnutí nelze určit průběh veřejně přístupné účelové komunikace a toho, jakým způsobem byla vymezena její poloha v následujícím řízení o odstranění pevné překážky).

Nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí

35. Žalobce předně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

36. Nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí lze spatřovat tam, kde není možné seznat, jak správní orgán vlastně rozhodl, tj. např. při absenci výroku rozhodnutí, nedostatečném jazykovém vyjádření výroku rozhodnutí případně jeho vnitřní rozpornosti. Musí se tedy jednat o takové vady rozhodnutí, které brání porozumět výroku rozhodnutí (viz např. bod 15 rozsudku NSS ze dne 3. 3. 2023, č. j. 5 As 66/2022 – 23). Současně ale platí, že rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu (viz rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 – 72). Ostatně i z rozsudku NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009 – 65, na který sám žalobce odkazuje, plyne, že rozhodující je, zda rozpory ve výroku či mezi výrokem a odůvodněním mohou být odstraněny výkladem, a to ve vazbě na další části výroku a odůvodnění rozhodnutí či kontext dané věci.
37. Z výroku napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, jakou část výroku prvostupňového rozhodnutí žalovaný změnil i jak zní „výsledný“ výrok. Žalovaný jasně uvedl, že prvostupňové rozhodnutí mění v části jeho výroku, který následně odcitoval s tím, že se nahrazuje textem, který žalovaný opět odcitoval. Že se mění jen druhý odstavec výroku prvostupňového rozhodnutí (který žalovaný odcitoval), a nikoliv celý výrok, je jediný logický výklad výroku napadeného rozhodnutí, který plně odpovídá jeho jazykovému vyjádření i odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobcova jazyková ekvilibristika, která je paradoxně sama o sobě značně nesrozumitelná, na tom nemůže nic změnit. Jestliže žalovaný uvedl, že se prvostupňové rozhodnutí mění **v části** výroku, těžko se může text odcitovaný za „a nahrazuje se následujícím“ vztahovat k celému výroku prvostupňového rozhodnutí. I z odůvodnění (viz str. 14 napadeného rozhodnutí) je zřejmé, že žalovaný zamýšlel změnit jen grafické zakreslení veřejně přístupné účelové komunikace, jež bylo vymezeno právě a jen v druhém odstavci výroku prvostupňového rozhodnutí. Žalobce si ostatně je zjevně vědom toho, jak výsledný výrok zní, neboť s ním v dalších částech žaloby obsáhle polemizuje. Tato dílčí žalobní námitka je nedůvodná.
38. Vypořádání zbývajících žalobních námitek ve vztahu k nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí soudu brání vada řízení spočívající v tom, že žalovaný skutečně žalobci neumožnil vyjádřit se k nově opatřeným podkladům rozhodnutí, konkrétně ke katastrální mapě s ortofotomapou s nově zakresleným průběhem veřejně přístupné účelové komunikace (v podrobnostech viz níže bod 57 a násl.). Všechny tyto dílčí námitky se totiž týkají právě toho, jak byl přesně umístěn průběh komunikace. Žalobce tedy bude mít možnost je uplatnit v dalším řízení před žalovaným ve vyjádření k podkladům a bude na žalovaném, aby se jimi zabýval v prvním sledu. Není na místě, aby soud již nyní případné úvahy žalovaného nahrazoval.
39. Jen nad rámec k nim ale lze konstatovat následující. Jde-li o vnitřní rozpornost výroku, je skutečně pravda, že dle grafické přílohy napadeného rozhodnutí vede veřejně přístupná účelová komunikace po jiných pozemcích, než jsou uvedeny v textové části (odstavci prvním) výroku napadeného rozhodnutí. Jde např. o pozemky p. č. XI, p. č. XJ a p. č. XK, které textová část výroku neobsahuje, ale grafická část na nich komunikaci viditelně vyobrazuje.
40. Další žalobcovy námitky nemohou zakládat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, ale toliko případnou vadu spočívající v nesprávně či nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Žalobce totiž namítá, že výrok napadeného rozhodnutí nemá

oporu v obsahu správního spisu. Odkaz na rozsudek NSS č. j. 1 As 92/2009 – 65 není případný. NSS zde poukazoval na vnitřní rozpory mezi výrokem a odůvodněním správního rozhodnutí (viz bod 24) – nic takového ale žalobce netvrdí, nýbrž vyvrací samotné skutkové závěry správních orgánů (které jsou s výrokem v souladu).

41. K oběma námitkám lze přitom – opět jen nad rámec – uvést, že zjištění současného stavu na místě v tomto případě nebylo důležité pro určení konkrétního průběhu veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobce totiž pomíjí, že onen současný stav, jehož se dovolává, je výsledkem jeho dlouhodobého úmyslného bránění v užívání veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný tedy správně určil průběh veřejně přístupné účelové komunikace na základě stavu z roku 2015 s odůvodněním, že tehdy ještě nebyla dotčena omezeními a zásahy ze strany žalobce, který svou činností asi od roku 2015 zamezoval užívání cesty ve svém původním vedení. Žalobce nepochybně, že tak činil, a má to i oporu v obsahu správního spisu (viz též níže body 88 a 90). Závěr, že při deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace nelze přihlížet k tomu, že vlastník pozemků po jejím vzniku brání řádnému užívání, vyplývá i z judikatury NSS (viz např. bod 15 rozsudku ze dne 29. 6. 2023, č. j. 3 As 253/2021 – 37, či bod 26 rozsudku ze dne 5. 4. 2023, č. j. 1 As 273/2022 – 55). Tuto judikaturu lze vztáhnout i na úmyslné jednání vlastníka pozemku spočívající ve „vytlačování“ existující komunikace, tedy v bránění užívání komunikace v trase, v níž ze zákona (viz např. bod 42 rozsudku NSS ze dne 10. 11. 2023, č. j. 10 As 111/2022 – 69) dříve vznikla splněním všech znaků nutných pro její existenci. Není tedy ani podstatné, jak byla veřejně přístupná komunikace zaměřena v později vedeném řízení o odstranění pevné překážky (neboť zaměření vychází také z aktuálního skutkového stavu dotčeného činností žalobce), nehledě na to, že jde o novou skutečnost nastalou po vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a že tato námitka byla uplatněna až po uplynutí žalobní lhůty v podání ze dne 15. 9. 2023 v rozporu s § 71 odst. 2 s. ř. s. (nelze k ní tedy přihlížet). Pokud žalobce poukazuje na to, že plot, který se na jeho pozemku aktuálně nachází, postavil „legálně“ v době, kdy bylo pravomocně rozhodnuto o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, lze jen poznamenat, že v době vydání napadeného rozhodnutí (5. 4. 2023, § 75 odst. 1 s. ř. s.) již bylo rozhodnutí žalovaného o určení její neexistence více než rok a půl zrušeno (rozsudkem soudu ze dne 23. 9. 2021). V té době se tedy opět jednalo o úmyslné jednání žalobce směřující k zániku existující veřejně přístupné účelové komunikace.
42. To, zda má konkrétní trasa veřejně přístupné účelové komunikace určená v napadeném rozhodnutí oporu ve správním spise (tedy kudy přesně a v jaké šíři vedla stála a patrná cesta v terénu, která dala za vznik veřejně přístupné účelové komunikaci předtím, než do jejího průběhu začal žalobce zasahovat), je již odlišnou otázkou. Žalovaný se jí – poté, co žalobce seznámí s nově opatřenými podklady – bude k případné žalobcově námitce zabývat. Lze ale dodat, že žalobcova argumentace leteckým snímkem z *listopadu 2016* je nepřiléhavá. Z tohoto stavu (kdy měla být dle žalobcových tvrzení komunikace „rozježděná“) totiž žalovaný nevycházel. I při porovnání obou snímků, které žalobce vtělil do žaloby (byť v nevalné kvalitě, viz str. 8, stejný obrázek je nicméně i součástí správního spisu) je zřejmé, že nejsou totožné (na snímku z roku 2016 je cesta viditelně širší než na snímku z roku 2015).
43. Domáhá-li se pak žalobce „vymezení“ komunikace na jiných pozemcích (např. na pozemcích p. č. XJ a XH), popř. na jiných místech svých pozemků s odkazem na zásadu minimalizace zásahu (či šetrnost nebo vhodnost takového řešení), nemůže s tímto požadavkem uspět. Správním orgánům nepřísluší konstitutivně „vymezovat“ veřejně přístupné účelové komunikace (v tomto případě navíc na pozemcích jiných vlastníků) dle představ a potřeb

vlastníků pozemků nebo jiných dotčených osob. V tom je zásadní rozdíl např. oproti soukromoprávnímu institutu nezbytné cesty podle § 1029 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (viz zejm. odst. 2 větu druhou tohoto ustanovení, dle něž musí být dbáno, aby byl soused co nejméně obtěžován zřízením nezbytné cesty a jeho pozemek byl co nejméně zasažen). Není tedy vůbec relevantní, že na pozemku p. č. XJ údajně neoprávněně parkuje traktor (což by ostatně ani nebránilo deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, pouze by to mohlo vést k zahájení řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích). O tomto pozemku se řízení před správními orgány ani nevedlo. Stejně tak není podstatné, že pozemek p. č. XJ dle nájemní smlouvy již slouží jako přístupová cesta k pozemku p. č. XL, a proto by bylo šetrnější na něm určit i veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Rozhodující je pouze skutečnost, kudy vede (resp. před zásahy žalobce vedla) komunikace, která splnila znaky veřejně přístupné účelové komunikace, tedy kde přímo ze zákona vznikla a existovala, než do ní začal žalobce zasahovat.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů

44. Žalobce dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu, že se žalovaný nevypořádal s jeho odvolacími námitkami.
45. Soud předně nesdílí žalobcův názor, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je vadou, ke které by byl povinen přihlížet i bez námítky. To platí jen v případě, že tato vada řízení soudu brání v přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Pokud tedy žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, je soud vždy oprávněn se jí zabývat jen v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).
46. V této souvislosti je dále podstatné, že odkazy na předešlá podání ze správního řízení nepředstavují řádný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Povinností soudu není za žalobce dovozovat či dohledávat tvrzení, která dříve uváděl ve správním řízení (viz body 14 a 15 rozsudku NSS ze dne 13. 11. 2023, č. j. 3 Afs 305/2022 – 28). Části II., III. a IV. doplnění odvolání přitom žalobce v žalobě ani nerekapituluje, nýbrž na ně jen povšechně odkazuje s tím, že mají obsahovat argumentaci ohledně nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí. Nejedná se tedy o odkaz na konkrétní, ve vztahu k žalobcově věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, která nevyžaduje pro účely řízení o žalobě žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění. Jen tu by bylo možné považovat za součást žaloby (viz bod 29 rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013 – 36).
47. Soud se tedy nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí zabýval jen v mezích žalobních bodů, které ji konkrétně vztahují jen ke dvěma údajně nevypořádaným odvolacím námitkám. Soud dále upozorňuje, že míra precizace žalobních bodů předurčuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji jej soud může posuzovat (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Není tedy na místě, aby soud za žalobce ve správním spise dohledával, jaké všechny odvolací námitky a argumenty uplatnil a zda je žalovaný vypořádal. Naopak bylo na žalobci, aby je v žalobě specifikoval a konkrétně uvedl, na jaké argumenty dle něj žalovaný nereagoval.

48. Soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak je možné shledat zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 – 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64). Na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je třeba v rámci soudního přezkumu nahlížet jako na jeden celek, tedy že rozhodnutí se mohou vzájemně argumentačně doplňovat v obou směrech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 – 73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25). Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně.
49. Správní orgány se oběma odvolacími námitkami dostatečně zabývaly.
50. Pokud jde o námitky týkající se znaleckého posudku, žalobce nespecifikuje, s jakými konkrétními závěry znaleckého posudku se žalovaný, resp. městský úřad nevypořádal. Namítá jen obecně, že měly zpochybňovat naplnění znaků stálosti a patrnosti cesty v terénu a nutné a nenahraditelné komunikační potřeby a že u prvního z těchto znaků se správní orgány znaleckým posudkem nezabývaly vůbec a u druhého z něj městský úřad jen citoval a popřel jej bez bližšího zdůvodnění. To ale není pravda.
51. Městský úřad se znaleckým posudkem detailně zabýval na str. 21 a 22 svého rozhodnutí. Nešlo přitom jen o prostou reprodukci a popření jeho závěrů. K závěrům znalce ohledně stálosti a patrnosti cesty v terénu městský úřad uvedl, že zjištění znalce byla provedena dne 13. 1. 2022 a je nutné vzít v úvahu, že technický stav cesty a jeho změny z důvodu povětrnostních podmínek (zejména v jižní části) jsou poznamenány situací asi od roku 2017, jednáním souvisejícím se spory účastníků řízení a žalobcovým jednáním, který bránil užívání cesty kolem svého domu. Podle městského úřadu dále byla pro vypracování posudku použita fotodokumentace, kterou zpracoval žalobce a která pro závěry znaleckého posudku nebyla dostačující. K závěrům znalce ohledně toho, že na pozemcích p. č. XA, XB a XH není patrná cesta, městský úřad dále uvedl, že z fotodokumentace ve správním spise naopak vyplývá, že komunikace byla patrná v celé délce od ulice Višňovka až po silnici č. II/237 nejméně v době podání žádosti a počátcích řízení. Vyjádřeními účastníků řízení a svědků bylo prokázáno, že cesta v úseku kolem žalobcova domu byla roky sjízdná a schůdná. Vlastník pozemku naproti žalobcovu pozemku p. č. XM navíc na svůj pozemek přijíždí běžným osobním autem. Tato část komunikace je tedy sjízdná, byť obtížně a i přes dlouhodobé neudržování a vliv povětrnostních podmínek. Na závěry znalce ohledně znaku nutné a nenahraditelné komunikační potřeby (resp. existence alternativní komunikace) městský úřad reagoval tím, že dle spisové dokumentace a místních šetření je alternativní přístupová cesta od silnice č. XN zcela nevhodná. I za vhodných klimatických podmínek je

vyhnutí dvou aut nemožné a couvání je obtížné. Okolní terén je velmi strmý a nepřizpůsobený projetí dvou aut. Není bezpečný pro účastníky silničního provozu. Navrhovaná alternativní cesta je také delší (měří asi 700 m) a vede přes pozemky ve vlastnictví více vlastníků.

52. Z výše uvedeného je zřejmé, že se městský úřad vypořádal se závěry znaleckého posudku dostatečně pečlivě. Pokud tedy žalobce namítá, že žalovaný neodstranil deficity v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, soud konstatuje, že deficity namítané v žalobě neshledal. Žalovaný tak neměl co odstraňovat. Není ani pravda, že by žalovaný nereagoval na žalobcovy odvolací námitky ohledně nezohlednění závěrů znaleckého posudku. Žalobce opět v žalobě (až na jednu výjimku, viz níže) nekonkretizuje, co konkrétně neměl žalovaný vypořádat. Lze tedy jen obecně uvést, že žalovaný se znaleckému posudku věnoval nejen na str. 14, kterou vyzdvihuje žalobce, ale zejména na str. 11, 12 a 18 napadeného rozhodnutí. Na str. 11 a 12 napadeného rozhodnutí žalovaný ve vztahu ke znaku patrnosti cesty v terénu v návaznosti na znalecký posudek uvedl, že se v posuzované části nejedná o stavbu komunikace, tedy že kvalita povrchu cesty podléhá působení povětrnostních podmínek a terénních podmínek. Je ale patrné, že cesta zde existovala několik desítek let a bývalo o ni nějakým způsobem pečováno. Po restitucích přešla do vlastnictví soukromých vlastníků, kteří se k jejímu zachování stavěli různým způsobem. Pokud o ni nepečovali, je logické, že docházelo k erozivním účinkům a povrch se stával nesjízdným. Nesjízdnost ale není důvodem pro konstatování, že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Vlastník cesty ani nemá ze zákona povinnost udržovat její sjízdnost a na existenci veřejně přístupné účelové komunikace nemá vliv ani skutečnost, že není v zimě udržována. Na str. 14 žalovaný v podstatě konstatoval, že si žalobce protiřečí, neboť namítá, že se městský úřad nevypořádal se znaleckým posudkem, ale současně se vymezuje proti tomu, jakým způsobem se s ním vypořádal. Konečně na str. 18 žalovaný v rámci hodnocení znaku nezbytné komunikační potřeby uvedl, že ve znaleckém posudku je na str. 5 skutečně uvedeno, že znalec vycházel z fotodokumentace a videa pořízených žalobcem. Z vlastního textu je pak zřejmé, že znalec místo navštívil a v příloze se nacházejí fotografie, které pořídil. Městský úřad nezpochybňoval podklady, na jejichž základě byl posudek vypracován. Dále žalovaný uvedl, že cesta musí být posuzována jako celek, a nikoliv kouskována po jednotlivých pozemcích. Proto se odklonil od hodnocení městského úřadu a konstatoval, že u cesty jako celku je dána nutná komunikační potřeba k pozemkům k ní přiléhajícím. I kdyby se posuzoval kus cesty na žalobcových pozemcích, byl by tento znak naplněn, neboť pozemků ve vlastnictví žalobce, osoby zúčastněné na řízení, manželů Hejlových a Dušana Vaněčka nelze dosáhnout jiným způsobem bez ohledu na to, zda ze severní nebo jižní strany.
53. Na závěru, že se žalovaný dostatečně vypořádal s žalobcovými odvolacími námitkami a obsahem znaleckého posudku, nic nemění ani skutečnost, že žalovaný na str. 14 napadeného rozhodnutí označil znalecký posudek za „*spíše odborné vyjádření*“. Podstatné není, jak žalovaný znalecký posudek nazval, ale že se s jeho obsahem oba správní orgány řádně vypořádaly. Zcela přiléhavý není ani odkaz na rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2008, č. j. 2 As 37/2008 – 98. NSS své závěry vyslovil ve věci, ve které byly odborné znalosti potřebné k posouzení rozhodných skutkových otázek (posouzení toho, kdo způsobil dopravní nehodu). Jinými slovy byly splněny předpoklady pro dokazování znaleckým posudkem dle § 56 správního řádu, který byl stěžejním důkazem. Tak tomu ale v tomto případě není. Posouzení znaků veřejně přístupné účelové komunikace je otázkou právní, která nevyžaduje žádné zvláštní odborné znalosti a silniční správní úřad je k ní plně kompetentní. Znalecký posudek tedy nebyl v řízení nutným důkazem, jeho důkazní

hodnota nebyla stěžejní, a rozhodně nebylo zapotřebí, aby jeho závěry byly vyvráceny jiným znaleckým posudkem. Správní orgány dostatečně zdůvodnily, proč se se závěry znalce neztotožnily, jak znalecký posudek hodnotily (§ 68 odst. 3 správního řádu) a žalobce konkrétněji netvrdí (viz výše), které závěry posudku měly pominout. Jejich rozhodnutí jsou tedy v tomto ohledu přezkoumatelná.

54. Podle žalobce se správní orgány dále nevypořádaly s tvrzením, že žalobcovy pozemky užívá k přístupu ke svým nemovitostem pouze omezený počet osob, a že nebyl prokázán veřejný zájem na obecném užívání žalobcových pozemků. Ani tomu nelze přisvědčit. Městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí na str. 18 – 19 k těmto námitkám poukázal na písemnou komunikaci předloženou žalobcem, ve které sám žalobce připouštěl, že se přes pozemky v jeho vlastnictví jezdilo v celé šíři a byly užívány neomezeným okruhem osob. Z historických leteckých map je patrné, že cesta existovala již v době, kdy zde nebyly žádné stavby, není však zřejmé, kdy vznikla a zda byla užívána veřejností. V současné době se zde nachází několik staveb, jejichž vlastníci cestu užívají k přístupu. Žalobce uvedl, že trpí užíváním jen žadatelé a Jaroslav Houdoví, který má uzavřenou smlouvu o výprose. Účastníci ve svých vyjádřeních shodně tvrdí, že cestu využívají vlastníci přilehlých nemovitostí a staveb. Z místního šetření plyne, že cesta končí napojením na komunikaci č. II/237. V tomto úseku je dle tvrzení účastníků užívána jen konkrétními vlastníky okolních pozemků, jimž to vlastníci pozemků povolili. Dle vyjádření účastníků sloužila komunikace vždy obecnému užívání do doby, než žalobce začal bránit průjezdu vozidel. K tomu městský úřad citoval vyjádření osoby zúčastněné na řízení, J. B. a D. V.. Provedené důkazy a tvrzení účastníků dle městského úřadu jednoznačně prokazují, že cesta sloužila k obecnému užívání, a že tedy existuje veřejný zájem na deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace.
55. Opět tedy lze konstatovat, že městský úřad se žalobcovými tvrzeními dostatečně zabýval. Žalobce ostatně sám citoval odůvodnění prvostupňového rozhodnutí v odvolání a široce s ním polemizoval (viz str. 10 a 11 odvolání). Žalovaný pak i tuto polemiku řádně vypořádal na str. 16 až 17 napadeného rozhodnutí. Ztotožnil se s názorem městského úřadu, že sám žalobce při objasňování toho, proč celá situace nastala, uvedl skutečnosti, které nasvědčují závěru, že cesta vždy sloužila k obecnému užívání (což následně ve vyjádření ze dne 28. 2. 2022 popírá). Žalovaný souhlasil i s tím, že vyjádření účastníků dokládají, že cesta zde historicky existovala a byla bez omezení užívána veřejností. Výčet osob, které ji aktuálně užívají, není přiléhavý, neboť cestu užívají i peši pro procházky a cestu do lesa, což uvedl i sám žalobce. Veřejnost dle žalovaného tvoří jen uživatelé používající vozidlo. Od žalobcova původního vyjádření ze dne 10. 1. 2018 se navíc okruh uživatelů rozrůstá. Žalovaný též zdůraznil, že obecné užívání nelze směřovat s nutnou komunikační potřebou vlastníků přilehlých pozemků. Je dáno užíváním cesty kýmkoliv bez omezení. K námitce, že J. H. má s žalobcem uzavřenou smlouvu o výprose, žalovaný dodal, že není zřejmé, jak žalobce umožňuje této osobě průjezd přes své pozemky, jestliže současně tvrdí, že na nich není patrná žádná stálá cesta. Správní orgány se tedy řádně vypořádaly se všemi žalobcovými námitkami, včetně tvrzení, že komunikaci aktuálně užívá k přístupu ke svým pozemkům jen omezený okruh osob (není dle nich rozhodující, neboť to nelze směřovat s nutnou komunikační potřebou) a že není dán veřejný zájem na deklaraci (bylo podle správních orgánů prokázáno, že cesta sloužila k obecnému užívání, což sám žalobce připustil).
56. Soud shrnuje, že napadené rozhodnutí není z žalobcem namítaných důvodů nepřezkoumatelné. Žalobní bod je nedůvodný.

Porušení práva vyjádřit se k podkladům napadeného rozhodnutí

57. Žalobce dále namítá, že žalovaný v odvolacím řízení vytvořil nové podklady (zákres veřejně přístupné účelové komunikace do ortofotomapy s leteckým snímkem z roku 2015), s nimiž žalobce neseznámil, neumožnil mu se k nim vyjádřit a ani mu nesdělil svůj záměr změnit prvostupňové rozhodnutí.
58. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
59. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.
60. Z judikatury NSS obecně plyne, že odvolací správní orgán je povinen změnit odvoláním napadené rozhodnutí, je-li tím možné odstranit vzniklou nezákonnost či nesprávnost. Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé (viz rozsudek ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 – 34, č. 3837/2019 Sb. NSS).
61. Obecně vzato je tedy porušením práv účastníka řízení, pokud mu správní orgán nedal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. To, zda takové pochybení samostatně či v souvislosti s dalšími porušeními zákona zakládá natolik závažnou vadu řízení před správním orgánem, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], je zapotřebí posoudit vždy v kontextu každého jednotlivého případu (viz bod 38 rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2023, č. j. 8 As 185/2021 – 78).
62. Z obsahu správního spisu plyne, že žalovaný v průběhu odvolacího řízení skutečně opatřil nové podklady rozhodnutí. Mezi nimi byl i žalobcem namítaný zákres veřejně přístupné účelové komunikace do snímku katastrální mapy s podloženou ortofotomapou spolu s leteckým snímkem z roku 2015 (zákres není opatřen číslem listu, ale je ve správním spisu žalovaného samostatně založen mezi napadeným rozhodnutím a kopií katastrální mapy s vyznačenými vlastníky na čísle listu 5). Tentýž snímek žalovaný použil v napadeném rozhodnutí, neboť jej k němu přiložil a odkázal na něj ve změněné části výroku jako na nedílnou součást napadeného rozhodnutí. „Podkladový“ snímek katastrální mapy s ortofotomapou (tj. tentýž snímek bez zakreslení komunikace) a letecký snímek z roku 2015 ve spise dříve založeny nebyly. Ve spise dále není žádný doklad o tom, že by žalovaný v odvolacím řízení umožnil účastníkům vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. To ostatně

žalovaný ani nepopírá. Žalobci lze tedy přisvědčit v tom, že žalovaný porušil § 90 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 36 odst. 3 věty první správního řádu, neboť pořídil nové podklady, na jejichž základě změnil prvostupňové rozhodnutí, avšak žalobci nemožnil se k nim vyjádřit.

63. Toto procesní pochybení mohlo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Z jeho odůvodnění v podstatě plyne (viz str. 14) že žalovaný do aktuální katastrální mapy s ortofotomapou vyznačil veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle stavu, který zjistil s leteckého snímku v roce 2015. Oba nově pořízené snímky (vložené do jediného nového podkladu) tedy žalovanému sloužily jako podklad pro skutková zjištění o průběhu veřejně přístupné účelové komunikace a k jejímu vyznačení. Mezi původním zákresem komunikace podle přílohy prvostupňového rozhodnutí a zákresem v nově pořízeném snímku, který je přílohou napadeného rozhodnutí, jsou přitom markantní rozdíly (viz výše bod 6, v němž jsou zobrazeny obě přílohy a lze je snadno porovnat). Žalobce správně upozorňuje např. na to, že veřejně přístupná účelová komunikace byla nově vymezena na pozemcích p. č. XI, p. č. XJ (kromě toho i na pozemku p. č. XK), které vůbec nebyly uvedeny v žádosti ani výroku prvostupňového rozhodnutí. Pozemek p. č. XI je navíc v žalobcově vlastnictví a změna se tedy přímo dotkla žalobcových práv. Vedle toho nový zákres zjevně určuje veřejně přístupnou účelovou komunikaci v širším rozsahu, než prvostupňové rozhodnutí, a to opět i na žalobcově pozemku p. č. XG (viz jeho severní část – nově se rozléhá od hranice s pozemkem p. č. XCH k hranici s pozemkem p. č. XH). Nelze proto souhlasit s osobou zúčastněnou na řízení, že nedošlo k zásahu do žalobcových práv, ani s žalovaným v tom, že by se jednalo jen o upřesnění, tj. jiné grafické znázornění téhož průběhu komunikace. Je pravda, že součástí správního spisu byly různé letecké snímky. Nejednalo se ale o tytéž, které žalovaný použil k zakreslení průběhu komunikace (k rozdílu viz např. odlišně zaparkovaná auta na snímcích přiložených k žádosti, o odlišnostech snímků z roku 2015 a 2016 již soud pojednal výše v bodě 42). Na žádném z nich ani nebyl zakreslen průběh veřejně přístupné účelové komunikace tak jako na nově pořízeném snímku. Ani sám žalobce dle obsahu spisu žádný takový zákres nepředložil.
64. Žalobce se nicméně mylí v tom, že jej žalovaný měl seznámit i se svým záměrem změnit prvostupňové rozhodnutí. Taková povinnost mu z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu neplynula a nedovodila ji ani výše citovaná judikatura. Žalovaný totiž nedospěl k odlišnému právnímu posouzení věci, s nímž judikatura spojuje (je-li současně překvapivé) povinnost odvolacího správního orgánu upozornit na ně účastníka řízení před tím, než ve věci rozhodne. Žalovaný pouze vyšel z jiných skutkových zjištění ohledně průběhu komunikace. S právním názorem městského úřadu (zejm. s vyhodnocením naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace) se žalovaný ztotožnil.
65. Soud tedy uzavírá, že žalovaný porušil § 90 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 36 odst. 3 větou první správního řádu a tato procesní vada byla natolik podstatná, že mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Žalobní bod je důvodný.

Nezohlednění jednání o soukromoprávním řešení situace

66. Žalobce dále namítá, že žalovaný porušil § 5 správního řádu, neboť nezohlednil žalobcovu snahu o soukromoprávní řešení situace, zejména jednání s osobou zúčastněnou na řízení.
67. Podle § 5 správního řádu pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.

68. Soud konstatuje, že žalobce zcela mylně interpretuje shora citovaný § 5 správního řádu. Z něj totiž výslovně plyne, že se správní orgán má pokusit o smírné odstranění „rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci“. Jinými slovy se uplatní jen v případech, kdy vzniklé rozpory brání tomu, aby správní orgán věc projednal a rozhodl ji (viz též bod 16 rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2021, č. j. 9 Ads 212/2021 – 35), tedy zejména dodržel lhůty podle § 71 správního řádu. To potvrzuje i komentářová literatura: [u]stanovení § 5 *nelze ztotožňovat se smírem mezi účastníky řízení jako možným způsobem ukončení správního řízení [...] v případě § 5 však jde nejen o odstranění rozporů mezi účastníky řízení, resp. dotčenými osobami, ale také o odstranění rozporů mezi správními orgány, které tak či onak participují na určitém správním řízení, tzn. typicky mezi správním orgánem, který vede řízení, a tzv. dotčenými orgány, popř. mezi dotčenými orgány zároveň. Rozpory, které brání řádnému projednání a rozhodnutí věci, mohou vzniknout i „uvnitř“ správního orgánu příslušného k vydání rozhodnutí [...].“ (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 126, zvýraznění přidal soud).*
69. Žalobcová tvrzená snaha o jednání s osobou zúčastněnou na řízení (popř. dalšími účastníky a osobami) o soukromoprávní smlouvě umožňující průjezd přes žalobcovy pozemky neřešila žádné rozpory, které by správním orgánům jakkoliv bránily v řádném projednání a rozhodnutí věci. Pro rozhodnutí bylo relevantní pouze to, zda byly, či nebyly splněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. To ostatně konstatoval i NSS v rozsudku v nyní posuzované věci: „ačkoliv lze jistě kvitovat snahu stěžovatele o soukromoprávní vyřešení nastalé situace, je nutno akcentovat, že v daném případě bylo vedeno řízení dle zákona o pozemních komunikacích, resp. řízení stran existence veřejně přístupné účelové komunikace.“ (viz bod 79). Tvrzené jednání o soukromoprávní dohodě správním orgánům nijak nebránilo řádnému posouzení jednotlivých znaků. Naopak, čekání na výsledek takového jednání by řízení jen nedůvodně prodloužilo, přestože, jak žalovaný správně upozornil, byly správní orgány vázány lhůtami pro vydání rozhodnutí (§ 71 správního řádu). Žalovanému ostatně Ministerstvo dopravy přípisem ze dne 21. 3. 2023 podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázalo, aby ve věci odvolacího řízení rozhodl do 10 pracovních dnů. Neměl tedy důvody na nic vyčkávat.
70. Nad rámec výše uvedeného soud poznamenává, že spor o existenci veřejně přístupné účelové komunikace se táhne již minimálně od roku 2017, kdy žadatel podal žádost o její určení. Na to, aby se účastníci (zejm. žalobce, žadatel a osoba zúčastněná na řízení, kteří se řízení od počátku účastní) soukromoprávně dohodli, měli tedy téměř 6 let. Sám žalobce ostatně tvrdí, že od roku 2015 nabízel dotčeným osobám řadu variant soukromoprávního řešení, které *nebyly akceptovány*. Je tedy evidentní, že na konkrétní podobě a trase komunikace se účastníci neshodnou a další vyčkávaní by ze strany správních orgánů hraničilo s naprostou naivitou a až „vydíráním“ účastníků (dokud se sami nedohodnou, ve věci nerozhodne). Takový postup samozřejmě nemá oporu v § 5 ani žádném jiném ustanovení správního řádu, naopak se příčí zásadě rychlosti (§ 6 odst. 1 správního řádu). Nehledě na to, že žalobcovo počínání se nyní jeví jako účelové oddalování vydání pravomocného správního rozhodnutí. Poté, co ve věci rozhodl soud i NSS a městský úřad na základě těchto rozsudků vydal dne 17. 10. 2022 opačné rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, bylo totiž přinejmenším velmi pravděpodobné, že řízení před žalovaným směřuje k výsledku, který nebude pro žalobce příznivý. Žalobce – navzdory svému evidentnímu přesvědčení o opaku – ani nemůže ostatním účastníkům vnutit, aby s ním celou věc řešili soukromoprávní cestou (a to nejlépe tak, jak by to jemu samotnému vyhovovalo). To odporuje základnímu principu

autonomie vůle, který je soukromému právu vlastní. Naopak bylo na správních orgánech, aby celou věc již konečně finálně a autoritativně vyřešily.

71. Žalobní bod není důvodný.

Naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace

72. Ve zbývajících žalobních bodech žalobce namítá, že nebyly splněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace spočívající ve stálosti a patrnosti cesty v terénu, nutné komunikační potřeby a komunikační potřeby neurčitého okruhu osob.
73. 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 jeho bezpečnosti.
74. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. 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.
75. Obecná judikturní východiska již soudy podrobně vyložily ve svých předchozích rozsudcích v této věci. Z těch, které jsou pro projednávanou věc relevantní, lze tedy jen stručně shrnout následující.
76. Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází ze zákona (není třeba žádného úkonu správního orgánu) při současném naplnění čtyř znaků, kterými jsou podle ustálené judikatury správních soudů: a) patrnost a stálost cesty v terénu, b) spojení pozemků s veřejnou komunikací, c) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a d) nutná komunikační potřeba (viz např. rozsudky NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020 – 49, bod 27, ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 – 25, nebo ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42).
77. Z § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že účelová komunikace musí nejprve naplňovat povahu pozemní komunikace jako dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci; toto první definiční kritérium vylučuje z existujících cest či stezek ty, jež nejsou v terénu buď dostatečně patrné, nebo nesplňují podmínku stálosti požadovanou pro všechny pozemní komunikace; musí se totiž jednat o stále znatelnou cestu v terénu, nikoli například o dočasně vyjeté koleje v trávě. Z rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68, vyplývá, že veřejně přístupná účelová komunikace nemusí mít zpevněný povrch, nemusí být ani stavbou v občanskoprávním smyslu, nemusí být ani zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí, ale rozhodující je pouze faktický stav v terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci.
78. Další podmínkou vzniku veřejně přístupné účelové komunikace je nutná komunikační potřeba, tj. neexistence jiného rovnocenného komunikačního spojení. V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 Ústavní soud uvedl, že „vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se

totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li 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“ (bod 34). Týž závěr Ústavní soud zopakoval v nálezech ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, a odkázal na něj i v usnesení ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15.

79. Soud dále předesílá, že na splnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace v projednávané věci již vyjevil svůj názor. Stejně tak učinil i NSS. Žalobce má pravdu, že soudy se jimi zabývaly nad rámec nutného odůvodnění a s výhradou změny skutkových zjištění. Své závěry však nevyslovily jen tak „do větru“, jak žalobce naznačuje. Naopak – mínily jimi poskytnout správním orgánům vodítko pro další řízení a rozhodnutí (viz bod 40 předchozího rozsudku soudu a bod 30 rozsudku NSS). Žádné relevantní nové skutečnosti přitom ve věci nebyly zjištěny a žalobce na žádné konkrétní ani neupozorňuje. Soud proto nemá důvod se jakkoliv odchylovat od závěrů NSS i svých vlastních.
80. Pokud pak žalobce v replice – opět – poukazuje na údajné rozpory mezi předchozím rozsudkem soudu v této věci a usnesením o zamítnutí předběžného opatření ve věci sp. zn. 51 A 9/2021, který údajně vyvolává pochybnosti o konzistentním a nestranném rozhodování soudu, soudu nezbyvá, než odkázat na bod 49 rozsudku NSS v této věci. NSS zde již žalobci jasně vysvětlil rozdíl mezi závěry vyslovenými toliko pro účely posouzení návrhu na předběžné opatření (nejsou konečné ani závazné), i proč ve skutečnosti nejsou v žádném rozporu se závěry rozsudku soudu. Skutečnost, že se žalobce s tímto vysvětlením odmítá smířit a konstruuje ničím nepodložené pochybnosti o nestranném rozhodování soudu, na tom nic nemění.

Patrnost a stálost cesty v terénu

81. Žalobce namítá, že nebyl splněn znak stálosti a patrnosti cesty v terénu.
82. Soud konstatuje, že žalobcovy námítky v tomto bodě představují prostý odkaz na některé podklady rozhodnutí, aniž by žalobce předkládal jakoukoliv polemiku se závěry správních orgánů.
83. Městský úřad ve svém rozhodnutí konstatoval, že zřetelnost cesty je doložena historickými leteckými snímky, zjištěními na místě samém a pořízenou fotodokumentací. Je tvořena vyježděnými stopami automobilů. Stálost a patrnost cesty hodnotil podle stavu v době, než ji žalobce přehradil. K devastaci pozemků a postupnému zanikání patrnosti cesty docházelo zejména v důsledku žalobcova úmyslného konání, a proto tyto změny nemají vliv na posouzení existence komunikace. Z vyjádření účastníků i fotografií je zřejmé, že se jednalo o cestu, která byla svým charakterem určena pro využití chodci a vozidly. Pozemky jsou i přes svůj aktuální stav stále využívány k průjezdu a jsou i sjízdné. Sám žalobce využívá pozemek p. č. XC k příjezdu ke své nemovitosti. Podle fotografií se totiž před žalobcovým domem nachází vozidla. Byť cesta byla ve skutečnosti širší, městský úřad ji vymezil pouze v nezbytně nutné šíři 2,5 metru s tím, že širší je pouze v místech zakřivení. Městský úřad se dále vypořádal mj. i s obsahem znaleckého posudku Ing. Hradila (k tomu viz výše bod 51).
84. Žalovaný se s městským úřadem ztotožnil a uvedl, že činností žalobce docházelo v průběhu let k zamezování užívání cesty v původním vedení, což je dobře patrné na leteckých snímcích, které jsou volně dostupné na internetu. Kladením různých překážek byla cesta na

žalobcových pozemcích vyjížděna podle aktuální polohy ocelových prutů, stavebního materiálu či oplocení. Žalobce tím chtěl dle svých slov jen odsunout cestu co nejdále od svého domu. Z vyjádření účastníků a mapových podkladů vyplynulo, že cesta se v těchto místech nacházela od nepaměti, neboť nelze s jistotou určit, kdy vznikla. Existence je patrná již na leteckých snímcích z roku 1938, kdy zde neexistovala téměř žádná zástavba. Tvořila jeden celek od napojení z ulice Komenského po vyústění na silnici č. II/237. Její vznik tedy nesouvisel s výstavbou přilehlých rodinných domů. Dle starých leteckých snímků byly domy žalobce a žadatele postaveny někdy mezi lety 1975 a 1995 a mohly být postaveny pouze proto, že byly dopravně napojeny na existující cestu. K žalobcovým námitkám se žalovaný mj. opět vyjádřil ke znaleckému posudku Ing. Hradila (viz výše bod 52). Podrobně se věnoval i námitce, že cesta nebyla patrná již v roce 2016, a to v důsledku užívání pozemků žadatelem. K té uvedl, že žadatel cestu s ohledem na terénní podmínky užíval k jízdě a při tom vyhledával lepší trasu. To je u účelových komunikací, které nejsou samostatnou stavbou, naprosto běžná věc. Vlivem povětrnostních podmínek se vychylují z původního směru. Cesta jako taková nezánikla (to by se musela přestat zcela užívat), pouze se užívala tak, jak byla aktuálně sjízdná. Nemohla zaniknout ani později v důsledku protiprávní činnosti žalobce, která narušila její patrnost. Žalovaný se zabýval i vyjádřením stavebního technika J. Š.. Uvedl, že se k němu již vyjádřil Krajský soud v Praze a že stavební technik doporučuje rekonstrukci daného pozemku, aby nedocházelo k poškození vozidel, a že pozemek je zdevastován takovým způsobem, že jej nelze nadále bezpečně užívat. Z toho dle žalovaného plyne, že pozemek p. č. XA byl v minulosti pro jízdu užíván. Vyhovující technický stav není znakem veřejně přístupné účelové komunikace.

85. Správní orgány se tedy detailně zabývaly znakem stálosti a patrnosti cesty v terénu, všemi podklady, na něž nyní žalobce v žalobě odkazuje a i žalobcovými námitkami (výše soud rekapituloval jen část úvah správních orgánů podstatnou pro posouzení tohoto žalobního bodu, ve svých rozhodnutích se ale široce věnovali i dalším žalobcovým námitkám ohledně patrnosti a stálosti cesty). Žalobce, jak již bylo uvedeno výše, nepředkládá žádné argumenty, jimiž by na závěry správních orgánů reagoval, nýbrž jen tvrdošíjně opakuje odkazy na letecký snímek z roku 2016, vyjádření J. Š. a znalecký posudek. Soud tedy může jen obecně konstatovat, že se shoduje s tím, jak správní orgány vyhodnotily tyto podklady.
86. Především není pravda, že by letecký snímek z roku 2016 pominuly. Žalovaný se totiž zabýval žalobcovým tvrzením, které z něj dovozoval, totiž že v tomto roce měla být cesta údajně zdevastována žadatelem, a proto nebyla patrná v terénu. To ale není pravda. Žalovaný správně konstatoval, že vychýlení cesty z původní trasy (např. v důsledku povětrnostních podmínek) neznamená její zánik. Podstatné je, že cesta byla nadále užívaná, byť v jiné trase a přestože její „kontury“ byly v některých místech (např. na okrajích, kde se zrovna nejezdilo) vymizelé. Znak patrnosti a stálosti neznamená, že by cesta měla být stálá v „na centimetr“ stejném průběhu. Má pouze vyloučit cesty, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď v terénu nikdy reálně nevznikly, nebo naopak již dávno pokojně zanikly. V pochybnostech je třeba cestu považovat cestu spíše za patrnou v terénu (viz Černínová, M. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7, bod 60 rozsudku soudu v této věci a bod 39 rozsudku NSS v této věci). Samozřejmě tedy, že se cesta může v průběhu času rozšiřovat, zužovat či měnit její konkrétní trasu. Důležité ale je, že zůstává zachována jako dopravní spojnice.
87. Z žalobcem neustále vyzdvihovalého leteckého snímku z roku 2016 je přitom patrnost cesty v terénu také zcela zjevná. Cesta byla pouze širší. Žalobce si ostatně sám protiřečí –

opakovaně totiž tvrdí, že jeho pozemky byly „rozježděny“ – což nutně implikuje, že se po nich jezdilo, tedy že sloužily jako dopravní cesta. Tvrzené rozježdění pozemků ostatně nebylo na překážku patrnosti cesty v terénu a určení veřejně prospěšné účelové komunikace ani dle NSS. V bodě 37 svého rozsudku totiž konstatoval, že ke specifikaci cesty měl silniční správní úřad využít primárně umístění vyjetých kolejí; a k žalobcově tvrzení, že jeho pozemky jsou rozježděné, dodal, že v takovém případě měl správní orgán využít další ukazatele (např. nutnou šíři pro účelné a bezpečné využívání komunikace, atp.). Městský úřad si pak počínal v souladu s názorem NSS a komunikaci určil v nezbytně nutné šíři, byť by mohla být i širší.

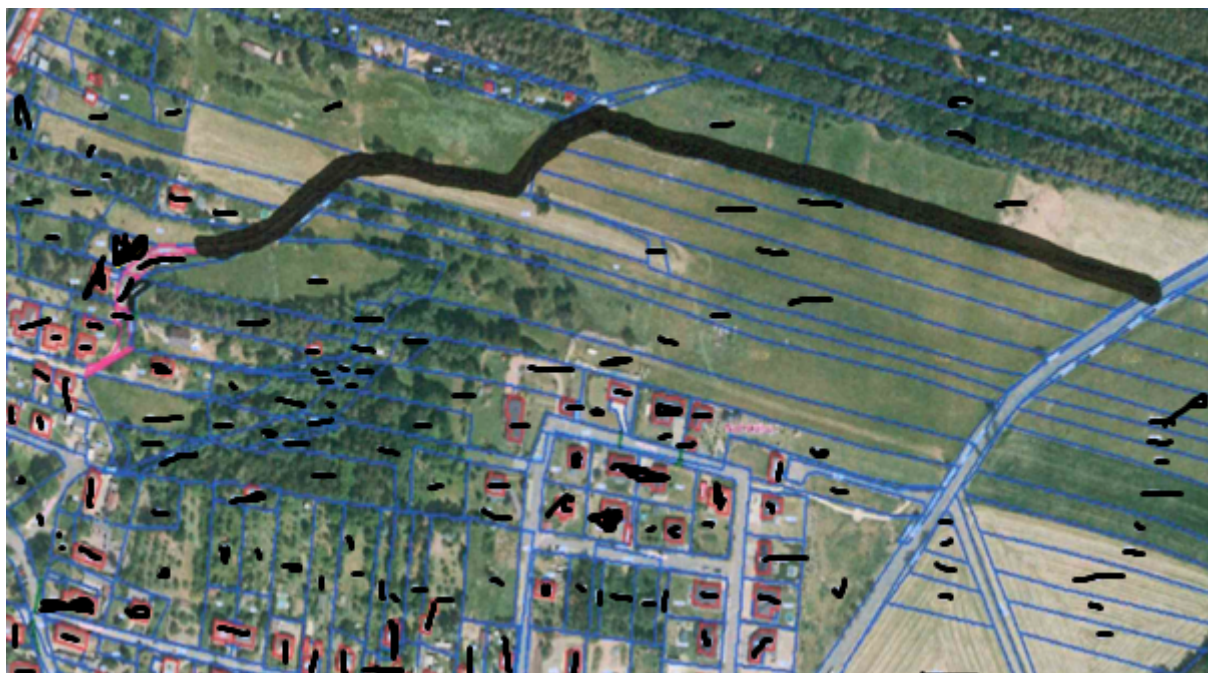
88. Soud dodává, že žalobce ani nezpochybňuje skutkový závěr žalovaného o tom, že ke změnám trasy, resp. rozšiřování cesty docházelo v důsledku žalobcovy úmyslné činnosti, kterou se snažil původní trasu „vytlačit“ co nejdále od svého domu. Nad rámec lze říci, že toto zjištění má oporu ve správním spise. Např. na fotografiích, které jsou přiloženy k samotné žádosti z roku 2017, je jasné vidět, že žalobce řetězy a provazy spolu s cedulemi „*neustupovat*“ svévolně bránil ve využívání části cesty přiléhající k jeho domu; totéž je patrné i z fotografií z místního šetření ze dne 9. 1. 2019 či ze dne 20. 1. 2020, kde je vidět i hromada suti a hlíny bránící ve vjezdu k žadatelově domu. Na dalších fotografiích ze dne 30. 4. 2020, byl stav stále stejný. Taktéž na fotografiích přiložených k vyjádření žadatele ze dne 6. 2. 2020 je zřejmé, že žalobce ještě před umístěním řetězů blokoval přístup k žadatelově domu hromadou nepořádku a stojícími auty; další fotografie pak opět zobrazují natažená lana, řetězy a suť blokující část cesty na pozemku u žadatelova domu. Sám žalobce pak k vyjádření ze dne 28. 2. 2022 přiložil dopisy, v nichž píše, že na vlastní náklady v roce 2017 „*vytlačil cestu provázky co možná nejdále od baráku*“ (viz dopisy J. S. a A. G.). K takovému protiprávnímu jednání samozřejmě nelze přihlížet při posuzování znaku patrnosti a stálosti cesty v terénu (viz již citované rozsudky NSS č. j. 3 As 253/2021 – 37 a č. j. 1 As 273/2022).
89. K žalobcovým odkazům na vyjádření J. Š. ze dne 15. 5. 2017 nelze než zopakovat, že **vyhovující dopravně technický stav není znakem veřejně přístupné účelové komunikace** (viz body 57 až 59 rozsudku soudu v této věci) a že komunikace **vůbec nemusí mít zpevněný povrch ani být stavbou** (viz výše bod 77). Není tedy relevantní, že pozemek p. č. XA z pohledu autorizovaného stavebního technika nelze „*bezpečně využívat*“, neboť je zdevastován. Jak již přitom soud také uvedl výše a v bodě 59 svého předchozího rozsudku, podstatné je i to, že k devastaci dle správních orgánů došlo v důsledku žalobcova úmyslného jednání (proti čemuž žalobce nic nenamítá a je to patrné i ze správního spisu – viz výše zejména fotografie z roku 2017, které zachycují stav ve stejném roce, kdy se ke stavu cesty vyjadřoval J. Š.). Nemůže tedy mít žádný vliv na posouzení znaku patrnosti cesty v terénu.
90. Co se týče znaleckého posudku, soud se v podstatě ztotožňuje s jeho vypořádáním správními orgány, vůči kterému žalobce ani nestaví žádnou argumentaci. Jak správně uvedl městský úřad, znalecké závěry byly založeny na zjištěních učiněných v roce 2022, kdy již byl stav cesty poznamenán spory účastníků, zejména tím, že žalobce bránil jejímu využívání v části u svého domu. Správně také dovodil, že změny stavu cesty způsobené v důsledku žalobcova jednání, který úmyslně bránil užívání cesty, nemají vliv na posouzení tohoto znaku. Poukázal na to, že v červnu 2017 (viz fotografie u žádosti), tj. v době, kdy žalobce teprve začal cestu „*vytlačovat*“ provázky, byla cesta ještě jasné patrná v terénu. To je zjevné i z leteckých snímků, které jsou ve spise založeny (např. již u žádosti, popř. i na žalobcem odkazovaném leteckém snímku z roku 2016 a řady dalších, včetně historického leteckého snímku z roku 1938). Soud dodává, že z dalších fotografií, které byly v průběhu řízení

pořizovány (zmíněné např. výše v bodě 88), je zřejmé, jak cesta v části u žalobcova domu postupně „mizela“ a přesouvala se dále od něj, právě proto, že žalobce různě bránil jejímu využívání řetězy, provázky, zaparkovanými auty, stavebním materiálem či nakonec plotem (ke konečnému stavu viz fotografie, které jsou součástí samotného znaleckého posudku či z posledního místního šetření ze dne 1. 3. 2022). Sám žalobce rovněž předložil k vyjádření ze dne 28. 2. 2022 různé stížnosti občanů na *stav komunikace* a odpovědi obce na ně z let 2006, 2008 a 2011, což nepřímě dokládá, že zde v té době komunikace existovala a lidé ji využívali (jinak by si nestěžovali), byť její technický stav byl špatný (to ale není znakem veřejně přístupné účelové komunikace).

91. Žalovaný dále správně poukázal na to, že se nejedná o stavbu komunikace a že sjízdnost není znakem veřejně přístupné účelové komunikace. I s tím se soud ztotožňuje a opět zdůrazňuje, že otázka patnosti a stálosti cesty v terénu není odbornou otázkou, nýbrž otázkou právní. Názor znalce na to, zda cesta je, či není patná, je tedy irelevantní (nehledě na to, že vycházel z nesprávného skutkového stavu, viz bod výše). Ing. H. je ostatně znalcem z oboru stavebnictví, odvětví dopravní stavby, specializace silniční stavby. Jediné, k čemu byl tedy kompetentní se vyjádřit, byl technický stav komunikace (viz též vymezený znalecký úkol: posoudit patnost cesty v terénu a posléze její technický stav). Ten byl ale z hlediska existence veřejně přístupné účelové komunikace nerozhodný.
92. Jen pro dokreslení nevýznamnosti znaleckého posudku a účelovosti žalobcovy argumentace soud poukazuje na to, že dle znalce např. na pozemku p. č. XA není patná cesta. V samotné fotodokumentaci, která je součástí posudku (viz str. 18 nahoře a str. 19 dole), je ale na pozemku p. č. XA zachycena otevřená brána, uprostřed které jsou vyjeté koleje a za ní se nachází u žalobcova domu auto. Sám žalobce tedy přes pozemek p. č. XA evidentně jezdí – přesto se (pro účely určení veřejně přístupné účelové komunikace) dovolává toho, že na něm prý není patná žádná cesta. Žalovaný též výstižně upozornil na to, že žalobce na jednu stranu tvrdí, že na některých jeho pozemcích vůbec není patná cesta (resp. že je jejich technický stav natolik špatný, že přes ně nelze jezdit), ale na druhou stranu argumentuje tím, že umožňuje J. H. *průjezd* přes své pozemky na základě smlouvy o výprose.
93. Toliko zcela nad rámec nutného odůvodnění lze žalovanému vytknout, že je nezbytné, aby přesně uvedl podklad, ze kterého čerpá skutková zjištění, a učinil ho součástí správního spisu. Pokud tedy nahlížel na veřejně přístupné internetové mapové portály s leteckými snímky (viz str. 6 napadeného rozhodnutí), měl zobrazení takových map založit do správního spisu. Toto pochybení však žalobce nenamítal, a navíc i z podkladů, které ve spise založeny jsou, dostatečně vyplývá patnost cesty v terénu, jakož i skutečnost, že žalobce bránil jejímu užívání (viz zejména výše body 88 a 90). Na posouzení znaku patnosti a stálosti cesty v terénu tedy nemůže nic změnit.
94. Žalobní body ohledně patnosti a stálosti cesty v terénu jsou tedy nedůvodné.

Nutná komunikační potřeba

95. Žalobce dále namítá, že nebyl splněn znak nutné komunikační potřeby, neboť žadatel mohl využívat alternativní „severní“ cestu od silnice č. II/237. Soud níže pro názornost vkládá ortofotomapu, kterou vytvořil městský úřad při posledním místním šetření dne 1. 3. 2022:



Růžovou barvou je zvýrazněná sporná komunikace, plná černá čára zobrazuje posuzovanou alternativní cestu (obojí vyobrazil již městský úřad). Žlutou čarou soud dodatečně zvýraznil hranici sporné cesty s žadatelovým pozemkem.

96. Městský úřad k tomuto znaku ve svém rozhodnutí uvedl, že dle spisové dokumentace a místních šetření je alternativní přístupová cesta od silnice č. XN zcela nevhodná. I za vhodných klimatických podmínek je vyhnutí dvou aut nemožné a couvání je obtížné. Okolní terén je velmi strmý a nepřizpůsobený projetí dvou aut. Není bezpečný pro účastníky silničního provozu. Navrhovaná alternativní cesta je také delší (měří asi 700 m) a vede přes pozemky ve vlastnictví více vlastníků.
97. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zčásti korigoval úvahy městského úřadu, neboť kladl důraz na to, že cesta musí být posuzována jako celek a nelze ji kouskovat (tak, že je ve středu přerušena a severní příjezd tvoří alternativu k jižnímu). K cestě jako celku přitom neexistuje žádná alternativní komunikace. Žalovaný dále dodal, že i při akceptaci „modelu“ předneseného městským úřadem ale přístup ze severu nemůže představovat alternativu ke sporné cestě, neboť vede přes pozemky 15 vlastníků, zatímco jižní cesta vede pouze přes pozemky ve vlastnictví obce Lužná a žalobce. Zásah do práv 15 vlastníků je mnohem větší, než zásah do práv jednoho. Severní příjezd je také mnohem delší, tím spíše, že cestu využívají i pěší. Pokud by zasahoval jen do obecních pozemků, nebyla by větší vzdálenost směřodátná. Tak tomu ale není. Kvalitativně je severní přístup srovnatelný s jižním (obě části cesty nejsou samostatnou stavbou, podléhají povětrnostním podmínkám, erozi a podmáčení). Severní přístup však není alternativou pro žadatele a vlastníky pozemků přiléhajících k pozemkům p. č. XA a p. č. XB, neboť pro ty neexistuje žádná alternativa a musí využít žalobcových pozemků.

98. Žalobci lze přisvědčit v tom, že nové úvahy žalovaného o tom, že k cestě jako celku neexistuje žádná alternativa, nejsou správné. Z judikatury plyne, že znak nutné komunikační potřeby se posuzuje vždy ve vztahu ke *konkrétním dotčeným nemovitostem*, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Pro určité pozemky tedy musí daná cesta představovat jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (viz např. bod 17 rozsudku NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017 – 38). Ve stejném rozsudku NSS s odkazem na komentářovou literaturu konstatoval, že *„při posuzování nutné komunikační potřeby není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části; naopak při zkoumání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace by měly úřady vždy hodnotit cestu jako funkční celek (tj. od křižovatky ke křižovatce, od křižovatky po konec slepé cesty apod.). Jednotlivé pozemky mnohdy některý znak samy o sobě nesplňují, neboť ten se vztahuje k cestě jako celku. Je to dáno tím, že každá veřejná cesta je způsobilá naplnit svůj dopravní účel jedině v kontextu celé sítě ostatních veřejných cest, jejíž je smysluplnou součástí. Uvedené východisko však nemůže být uplatňováno bezvýjimečně; vždy je nutno vycházet z konkrétní situace“*
99. Z výše citovaného je zřejmé, že nepřipustným „kouskováním“ se míní situace, kdy by správní orgány izolovaně posuzovaly jen část cesty na jednom pozemku, aniž by se současně zabývaly tím, odkud a kam tato část vede, tedy zda je, či není funkční dopravní spojnici v celé síti veřejných cest. Jak NSS i výslovně uvedl, funkční cesta nemusí nutně vést od křižovatky ke křižovatce (jak to interpretuje žalovaný), nýbrž může vést i od křižovatky po konec slepé ulice. Podstatné je tedy, zda sporná, resp. alternativní cesta je schopna plnit svůj účel ve vztahu ke konkrétní nemovitosti (funguje přes ni spojení nemovitosti se sítí veřejných cest). V daném případě se nutná komunikační potřeba vztahuje zejména k žadatelově pozemku p. č. XF. Jak severní (tj. od silnice č. II/237), tak jižní přístup (tj. z centra obce Lužná), dávají funkční smysl, neboť obě cesty spojují pozemek p. č. XF se sítí ostatních veřejných cest – byť se vždy jedná o slepou cestu končící u tohoto pozemku.
100. Žalobce má také pravdu, že je poněkud zjednodušující závěr o tom, že zásah do práv 15 vlastníků je větší, než zásah do práv jediného vlastníka (žalobce). Je skutečně relevantní, o jak intenzivní zásah do vlastnických práv k pozemkům, přes něž má alternativní cesta vést, by se jednalo. V tomto ohledu může mít význam i namítaná skutečnost, že alternativní cesta vede přes zemědělské pozemky, zatímco sporná cesta vede kolem žalobcova domu (být nemusí nutně platit, že ve druhém případě jde o razantnější zásah, neboť i zemědělské pozemky mohou být užíváním cesty závažně znehodnoceny, např. pokud by to ztěžovalo či znemožňovalo jejich obhospodařování apod.). Soud dodává, že správní orgány se nezabývaly ani tím, zda náhodou někteří z vlastníků pozemků, přes které možná alternativní cesta vede, nesouhlasí s jejím obecným užíváním. Na druhou stranu svou důležitost by při hodnocení intenzity zásahu do žalobcových práv měla i okolnost, že sám žalobce využívá některé své pozemky (zejména p. č. XA) k příjezdu ke svému domu, tedy sám zde jezdí, a tím vytváří cestu a potenciálně narušuje svůj dům (to plyne z množství fotografií ve správním spise – z místních šetření, předložených žadatelem k žádosti či dalším vyjádřením apod., na nichž jsou před žalobcovým domem zaparkována auta, jimiž mj. bránil v průjezdu žadateli, viz též výše bod 92 a bod 57 předchozího rozsudku soudu).
101. Konečně s žalobcem lze souhlasit i v tom, že severní přístup představuje odlišný (menší) zásah do jeho práv. Severní cesta k žadatelově pozemku totiž sice také vede přes žalobcův pozemek p. č. XB, avšak již nevede přes pozemek p. č. XA (popř. jen z marginální části). Alternativu severní cesty tedy nelze paušálně odmítnout jen s odkazem na to, že žadatel by musel tak jako tak využít nějaké žalobcovy pozemky.

102. Přes vše výše uvedené má soud nicméně za to, že správní orgány správně dovodily, že severní cesta nepředstavuje reálnou alternativu ke sporné cestě. Správní orgány totiž tento závěr odůvodnily ještě dalšími podstatnými skutečnostmi.
103. Městský úřad poukázal na to, že na severní cestě se nemohou dvě auta vyhnout a je na ní obtížné couvat, neboť okolní terén je velmi strmý a nepřizpůsobený projetí dvou aut. Tuto skutečnost žalobce nijak nezpochybňuje a opak neplyne ani z jím akcentovaného znaleckého posudku. Ten toliko konstatuje, že se jedná o polní cestu, která je tvořena mlatovým povrchem, jsou zde koleje, její šířka je 3 až 4 metry a délka 700 m; a že z hlediska technického stavu ji lze „za standardních klimatických podmínek a provádění pravidelné údržby“ využívat vozidly a chodci v průběhu celého kalendářního roku. Místní šetření, jimiž žalobce také argumentuje, přitom potvrzují zjištění městského úřadu: na řadě fotografiích z posledního (a tedy nejaktuálnějšího) místního šetření ze dne 1. 3. 2022 je vidět, že cesta je v některých částech lemována z jedné strany strmým svahem a stromy a z druhé plotem, za nímž se pasou hospodářská zvířata. Zjevně se na ní dvě protijedoucí auta nevyhnou a ani se na ní (v těchto místech) neotočí. To je přitom podstatné, neboť (jak bylo výše uvedeno) se jedná ve své podstatě o slepou cestu (auta se na ní tedy musí vyhnout, popř. jedno musí vycouvat do místa, kde se vyhnout dá), která je navíc velmi dlouhá (700 m, viz např. znalecký posudek) a slouží řadě vlastníků okolních zemědělských pozemků, kteří ji využívají k jejich obhospodařování (viz vyjádření P. G., J. S. a O. V ze dne 18. 2. 2019). Oproti tomu sporná cesta slouží – v úseku, který žalobce zpochybňuje, tj. jeho pozemky p. č. XA a p. č. XB – prakticky jen žadateli a žalobci (a popř. Jaroslavovi Houdovi, který by ale mohl využívat i severní cestu) a je velmi krátká. Je tedy méně pravděpodobné, že se setkají dvě protijedoucí vozidla, a pokud ano, tak mají možnost se snadno vyhnout (v širších částech, viz fotografie z posledního místního šetření), popř. vycouvat. Z hlediska bezpečnosti účastníků silničního provozu (kterou je také nutno hodnotit při zkoumání alternativní cesty, viz bod 30 rozsudku NSS ze dne ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, č. 4377/2022 Sb. NSS) je tedy alternativní cesta skutečně nevhodná.
104. Správní orgány také upozornily na to, že severní alternativní cesta je mnohem delší, a to zejména pro pěší (asi 700 metrů oproti asi 100 metrům). Ani na tento argument žalobce nijak nereaguje. Lze tedy uvést, že i délka alternativní cesty je jedním z hledisek, které musí správní orgány zvažovat. Přestože totiž obecně platí, že „zkratka“ bude ve většině případů označena za „cestu z pohodlí“, na jejímž zachování není dostatečný veřejný zájem, může se stát, že užívání alternativní cesty by znamenalo významnou zájždku (resp. zacházku), jejíž délka by byla ve výrazném nepoměru k délce spojení po sporné cestě. V takovém případě lze i pouhou zkratku prohlásit za nezbytnou, takže bude znak nutné komunikační potřeby naplněn (viz bod 28 rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021 – 50, a tam citovaná literatura). Komunikační potřebu je přitom nutno posuzovat nejen ve vztahu k vozidlům, ale i pěším a cyklistům a zohledňovat i bezpečnost cesty pro tyto cestující (viz zejména body 29 a 30 rozsudku NSS č. j. 10 As 99/2022 – 56).
105. Severní cesta nepředstavuje bezpečnou a využitelnou alternativu zejména pro chodce. Chtěli by se po ní žadatel, popř. kdokoliv jiný dostat od jeho pozemku do centra obce Lužná, musel by jít pěšky několik set metrů (700 m) až k silnici č. II/237. Odtud by se již dále bezpečně nedostal, neboť dle fotografií se jedná o silnici druhé třídy bez chodníku. Poté by musel pokračovat opět (odhadem dle map založených ve správním spisu) několik stovek metrů k hranici zástavby obce a dále opět několik stovek metrů do místa, v němž se napojuje sporná cesta (křižovatka ulic K Višňovce a Komenského). Dohromady se tedy jedná o cestu

několik kilometrů dlouhou; oproti tomu přes spornou cestu lze do stejného místa dojít přibližně po 200 metrech. Délka cesty má v tomto případě zásadní význam i pro hodnocení alternativních přístupů u dopravy vozidly. Správní orgány totiž dovodily, že obě cesty jsou kvalitativně podobné, neboť podléhají povětrnostním podmínkám, erozi a podmáčení. Severní cesta, která je minimálně sedminásobně delší (sporná cesta je navíc v jižní části dle fotografií ve správním spise zpevněná panely), je tak daleko rizikovější pro dopravu vozidly, neboť je po ní třeba jet déle.

106. Soud je konečně přesvědčen, že v projednávané věci je při posuzování intenzity zásahu do žalobcových vlastnických práv třeba přihlídnout i ke skutečnosti, že žalobce sám využívá „zkratku“ přes *cizí* pozemek p. č. XC (ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení) ke svému domu. Přitom ale tvrdí, že se zde nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a žádá po žadateli, který je jeho bezprostředním sousedem, aby využíval několikanásobně delší severní cestu (která navíc ústí jen na silnici č. II/237).
107. Soud tak uzavírá, že správní orgány dospěly ke správnému závěru o tom, že severní cesta nepředstavuje alternativu ke sporné cestě, a je tedy splněn znak nutné komunikační potřeby. Žalobní bod je nedůvodný.
108. K námitce v replice, že správní orgány neověřily sjízdnost pozemku p. č. XC, ač na to ve svém rozsudku v této věci upozorňoval NSS, soud dodává, že byla uplatněna až po uplynutí žalobní lhůty v rozporu s § 71 odst. 2 s. ř. s. K opožděnému žalobnímu bodu nelze přihlížet. Nad rámec ale lze konstatovat, že správní orgány se touto otázkou řádně zabývaly (městský úřad na str. 17 svého rozhodnutí a žalovaný na str. 13 napadeného rozhodnutí, kde mj. správní orgány mj. poukázaly i na to, že žalobce využívá tento pozemek k příjezdu na vlastní pozemky).

Komunikační potřeba neurčitého okruhu osob

109. Žalobce v posledním žalobním bodu namítá, že nebyl splněn znak „*komunikační potřeby neurčitého okruhu osob*“, neboť přístup přes žalobcovy pozemky byl využíván jen ke dvěma rodinným domům.
110. Soud konstatuje, že žádný takový znak veřejně přístupné účelové komunikace judikatura nedovodila ani neplyne ze zákona. Jak totiž trefně poznamenal žalovaný, žalobce zde směšuje dva znaky: souhlas vlastníka s obecným užíváním a nutnou komunikační potřebu. Oba je však nutno důsledně rozlišovat, jak dovodila i konstantní judikatura NSS. Z rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 – 14, č. 3371/2016 Sb. NSS, plyne, že souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke *konkrétním dotčeným nemovitostem*, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Postačí, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje *alespoň k jedné dotčené nemovitosti* (shodně viz též např. bod 36 rozsudku NSS ze dne 1. 2. 2024, č. j. 6 As 80/2023 – 44, či bod 24 rozsudku NSS č. j. 8 As 65/2021 – 50).
111. Žalobce se tedy mýlí v tom, že by mělo mít nějakou relevanci, kolik osob musí využívat cestu přes jeho pozemky (mají ve vztahu k ní nutnou komunikační potřebu) či že s Jaroslavem Houdou uzavřel soukromoprávní smlouvu o výprose. Stačí, že je nutná komunikační potřeba dána u žadatele (viz závěry soudu k předchozímu žalobnímu bodu). Splnění znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním žalobce v žalobě nezpochybňuje.

112. Opak neplyne ani z žalobcem citované judikatury. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, toliko plyne (viz bod 40), že nutná komunikační potřeba je dána jen v případě, že neexistuje alternativní přístup a přístup ani není upraven soukromoprávním institutem. Neplyne z něj tedy nějaká povinnost uspokojit nutnou komunikační potřebu soukromoprávně, které se žalobce neustále dovolává. K žadatelově pozemku p. č. XF přitom alternativní cesta neexistuje (viz výše) a není zajištěna ani soukromoprávně. Ani z rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, č. 2370/2011 Sb. NSS, neplyne nic o tom, že by se znak nutné komunikační potřeby zkoumal ve vztahu k neurčitému okruhu osob, popř. že by u omezeného okruhu osob bylo možné přístup k jejich nemovitostem řešit jen soukromoprávně. Jak ostatně sám NSS později konstatoval, rozsudek č. j. 2 As 44/2011 – 99 v některých otázkách vybočuje z dosavadní ustálené judikatury, avšak i tak oba znaky nesměšuje a nevztahuje nutnou komunikační potřebu k veřejnosti (viz bod 12 rozsudku č. j. 6 As 213/2015 – 14).
113. Soud dodává, že si je vědom judikatury, dle které *může* (nikoliv musí) být nutná komunikační potřeba v odůvodněných případech posuzována *i* (nikoliv pouze) ve vztahu k širší veřejnosti, pokud je sporná komunikace nezbytná pro přístup veřejnosti k veřejně přístupným nemovitostem či objektům (viz již citovaný bod 36 rozsudku NSS č. j. 6 As 80/2023 – 44). Tato judikatura nicméně *rozšiřuje* znak nutné komunikační potřeby i na potřeby veřejnosti (jedná se tedy o alternativu k nutné komunikační potřebě jednotlivých vlastníků, k judikатурnímu vývoji viz body 24 a 25 rozsudku NSS č. j. 8 As 65/2021 – 50). V projednávané věci není aplikovatelná, neboť nutná komunikační potřeba byla shledána ve vztahu k žadateli jako vlastníkovu nemovitosti, což stačí.

Závěr a náklady řízení

114. Soud shrnuje, že shledal důvodným žalobní bod, jímž žalobce namítal porušení práva vyjádřit se k podkladům napadeného rozhodnutí před jeho vydáním. Jelikož tato vada řízení mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, soud je zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Zbývajících žalobními body se soud buď nemohl zabývat, anebo je posoudil jako nedůvodné. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu, **včetně závěrů, které soud vyslovil k nedůvodným žalobním bodům** (§ 78 odst. 5 s. ř. s. a bod 47 usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 – 41, č. 3321/2016 Sb. NSS). Mimo jiné tedy i těmi, jež soud vyslovil k naplnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace.
115. V dalším řízení žalovaný především neopomene v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) a § 36 odst. 3 věty první správního řádu dát účastníkům možnost vyjádřit se k nově pořízeným podkladům svého rozhodnutí.
116. Nad rámec lze dále říci, že pakliže bude mít (např. na základě odvolacích námitek) žalovaný za to, že je nutno změnit výrok prvostupňového rozhodnutí co do konkrétního umístění veřejně přístupné účelové komunikace, v první řadě musí respektovat rozsah žádosti žadatele. Nemůže tedy veřejně přístupnou účelovou komunikaci deklarovat na pozemcích, jichž se žádost netýkala (a to i kdyby se tam reálně nacházela). Kromě toho, bude-li výrok měnit jen zčásti, bude dbát na to, aby nebyl vnitřně rozporný, tedy zejména aby grafické zobrazení komunikace **přesně odpovídalo** textovému vymezení (včetně označení pozemků, šířky, délky a dalších parametrů komunikace).
117. Při umístění komunikace žalovaný dále vyjde z judikatury, dle které na existenci veřejně přístupné účelové komunikace nemá vliv úmyslné jednání žalobce, jímž bránil jejímu

(částečnému či úplnému) využívání. Pokud se tedy cesta v důsledku žalobcovy jednání vychýlila ze své původní trasy, nebude k tomu žalovaný přihlížet. Dále bude žalovaný respektovat hlediska, která NSS vymezil v bodě 37 svého rozsudku v této věci. Cestu tedy určí podle vyjetých kolejí na jednotlivých pozemcích. Pokud by to nebylo možné (např. z důvodu jejich rozježdění), může využít další ukazatele: nutnou šíři pro účelné a bezpečné využívání komunikace, umístění případných přírodních překážek, vyjádření osob cestu využívajících apod.

118. Z formálního hlediska jsou obecně přípustné obě varianty zobrazení trasy komunikace, které správní orgány zvolily (zákres do katastrální mapy či do ortofotomapy s podkladem katastrální mapy). V projednávané věci se nicméně jako vhodnější jeví přístup městského úřadu, který je přesnější, neboť komunikaci vymezil konkrétními číselnými vzdálenostním od katastrálních hranic pozemků. Dle potřeby tedy lze podle hranic pozemků zjistit přesný průběh komunikace nezávisle na změnách nastalých v terénu od vydání rozhodnutí. Ortofotomapa, kterou použil žalovaný, je sice ilustrativnější, na druhou stranu je ale zjevné, že v projednávané věci se situace na místě mění (neboť žalobce různými způsoby brání průjezdu přes jeho pozemky). Mohlo by tedy být obtížné podle ní zjistit přesný průběh komunikace, nebude-li později situace namísto odpovídat tomu, jak byla vyobrazena v ortofotomapě (ostatně žalobce upozorňuje na to, že právě tento problém nastal v později vedeném řízení o odstranění pevné překážky). Kromě toho je tato metoda i poměrně nepřesná, neboť v místech, kde zákres komunikace nekoresponduje s katastrálními hranicemi pozemků, lze jen velmi těžko určit přesné rozměry (zejm. šířku) komunikace. Žalovaný tedy může případně i ponechat výrok prvostupňového rozhodnutí nedotčen (včetně zákresu), předtím nicméně musí k žalobcově odvolací námitce ověřit, zda má oporu ve skutkových zjištěních správních orgánů. Změní-li jej, bude taktéž dbát na to, aby umístění komunikace bylo v souladu se shora uvedenými hledisky a aby mělo oporu ve správním spise (zjištěných skutečnostech).
119. Soud neshledal důvody ke zrušení prvostupňového rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Ke zrušení napadeného rozhodnutí soud přistoupil pro vadu, ke které došlo v odvolacím řízení, v němž ji bude možné i napravit.
120. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl druhým výrokem v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů proti neúspěšnému žalovanému. Náhradu nákladů řízení tvoří: odměna advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby včetně návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě a sepsání repliky) podle § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif; odměna advokáta za jeden úkon právní služby po 1 550 Kč (druhý návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) podle § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 3 ve spojení s odst. 2 písm. a) advokátního tarifu; paušální náhrada hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu; a zaplacené soudní poplatky za podání žaloby a dvou návrhů na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši celkem 5 000 Kč. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 530,50 Kč. Náhrada nákladů řízení žalobce tak činí celkem 19 580,50 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

121. Soud žalobci nepřiznal náhradu nákladů řízení spočívající v odměně advokáta a paušální náhradě hotových výdajů za sepis podání ze dne 15. 9. 2023, neboť v něm žalobce neuváděl žádné skutečnosti, které by byly pro věc relevantní. Náklady na tento úkon tak žalobce nevynaložil důvodně (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s. *a contrario*).
122. Třetím výrokem soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost a ani nenavrhla přiznání náhrady nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 je 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 28. února 2024

Lenka Bursíková, v. r.

předsedkyně senátu