



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: **C. Š.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Martiníkem
sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1

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

za účasti osob
zúčastněných
na řízení: **1. Bc. K. M.**
bytem X
zastoupený advokátkou Mgr. Kateřinou Lukešovou
sídlem Klaudiánova 135/1, Mladá Boleslav

2. R. D.

3. J. D.

oba bytem X
oba zastoupení advokátem Mgr. Petrem Fouskem
sídlem Purkyňova 372, Bělá pod Bezdězem

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2023, č. j. 016264/2023/KUSK-DOP/Svo

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce vlastní pozemek p. č. XA v k. ú. X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území).
2. Městský úřad Mělník (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 13. 7. 2022, č. j. MUME-37806/DSA/22/VABR (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), na žádost osoby zúčastněné na řízení 1. (dále jen „žadatel“) určil, že dopravní cesta tak, jak je patrna v terénu, a která vede přes žalobcův pozemek, je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.
3. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný na základě žalobcova odvolání změnil část výroku prvostupňového rozhodnutí tak, že jej doplnil o geometrické zaměření komunikace ze dne 17. 2. 2022 zpracované Ing. P. V..

Žaloba

4. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobce domáhá zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí.
5. Namítá, že je již vedeno jedno řízení o určení veřejně přístupné účelové komunikace na žalobcově pozemku, které dosud nebylo ukončeno. Jedná se o řízení vedené u Městského úřadu Bělá pod Bezdězem, které se týká stejného pozemku i totožné věci, tj. určení, zda jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Žalobce nesouhlasí s žalovaným, že toto řízení bylo pravomocně skončeno rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 5. 3. 2011 (pozn. soudu ve skutečnosti jde o rozhodnutí ze dne 5. 3. 2012). Tímto rozhodnutím totiž žalovaný toliko zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k novému projednání. Žalovaný navíc v rozporu s tím uvedl, že původní řízení ještě běží, ale nejde o řízení ve stejné věci, pouze ze stejného důvodu. Nynější řízení před žalovaným by dle žalobce mělo být zastaveno.
6. Dále žalobce nesouhlasí s tím, že byl naplněn znak znatelnosti a stálosti cesty v terénu. Znatelnost vyjetých kolejí se odvíjí od konkrétních terénních a přírodních podmínek, ročního období a dále také vlastní trasy, po které daný řidič jede. Vzhledem k tomu, že koleje jsou vyjety především zemědělskou technikou, je znatelnost v terénu „rozporuplná“. Vyjeté koleje nemají jednoznačnou a stálou lokaci. Přes pozemky v okolí žalobcova pozemku jsou vyjeté různé koleje. Takto vytvořené koleje nelze považovat za pozemní komunikaci ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích. Na základě jednoho zaměření nelze zhodnotit, zda vyježděné koleje mají dostatečnou stálost. Předložené důkazy přesně neprokazují, že se vyježděné koleje v různých letech a časových obdobích vždy nacházely na žalobcově pozemku. Geometrické zaměření bylo provedeno jen v jednom časovém okamžiku. Nevypovídá tak o tom, že se vždy nacházely přesně v tomto místě. Městský úřad se měl seznámit se stavem na místě v různých obdobích roku.

7. Konečně žalobce zpochybňuje splnění znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace. V době, kdy žalobce nabyl svůj pozemek, žádná cesta se na něm nenacházela. Není tedy správná úvaha žalovaného, že žalobce již svým jednáním nemohl projevit nesouhlas se vznikem komunikace. Nelze akceptovat výklad, že by každý vlastník neoploceného pozemku musel aktivně bránit jakémukoliv průjezdu či průchodu, aby na místě nemohla být v budoucnu určena veřejně přístupná účelová komunikace. Jelikož se na žalobcově pozemku nenacházela účelová komunikace v době, kdy jej vlastnil bývalý vlastník, neměl předchozí vlastník důvod projevovat nesouhlas. Žalobce tedy mohl relevantně projevit nesouhlas s užitím svého pozemku jako komunikace. Činil tak již od okamžiku, kdy pozemek nabyl.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby s odůvodněním, že překážka zahájeného řízení může nastat pouze za kumulativního splnění dvou podmínek. Žalobcem zmiňované původní řízení bylo zahájeno na žádost F. D. a J. V. z důvodu přístupu k pozemkům v jejich vlastnictví po pozemcích PZE XB a XC. Žalobou napadené rozhodnutí je výsledkem řízení vedeného na žádost žadatele ve věci přístupu k jeho pozemkům, tedy z jiného důvodu a pouze ohledně jediného pozemku p. č. XA, tedy v jiné věci. Navíc se jedná o deklaratorní řízení a důvodem pro zahájení byla nutná komunikační potřeba ke konkrétním pozemkům. Nejde proto o totožnou věc (přístup je řešen pro rozdílné pozemky a žadatelé jsou jiné osoby).
9. Dále žalovaný uvádí, že zaměření cesty v jeden časový okamžik bylo potřebné právě z důvodu změn průběhu cesty s ohledem na roční období nebo dráhu, kterou se řidič rozhodne jet. Žalobci prospívá, neboť díky němu může omezit jízdu mimo zaměřený průběh cesty. Ohledně námítky absence souhlasu žalovaný odkazuje na prvostupňové a napadené rozhodnutí.

Vyjádření žadatele

10. Žadatel navrhuje zamítnutí žaloby s odůvodněním, že nedošlo k porušení § 48 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť žádost, jejímž výsledkem je napadené rozhodnutí, podala jiná osoba, než původní žadatelé.
11. Z provedeného dokazování je zřejmé, že se na žalobcově pozemku nachází patrná a stálá cesta. Její existence byla zjištěna z historických katastrálních map hluboko do minulosti. Patrnost cesty v terénu a její průběh potvrzují letecké snímky za období několika let. Dlouhodobá a neměnná podoba cesty je patrná z katastrálních map již od 17. a 18. století.
12. Žadatel podotýká, že opakované problémy s dopravní obslužností okolních pozemků začaly poté, co žalobce pozemek koupil od Pozemkového fondu ČR, a proto již v roce 2011 probíhala obdobná aktivita vlastníků okolních pozemků k ochraně jejich práv a přístupu k jejich pozemkům tak, jak učinil nyní žadatel. Žalobce si je sám vědom existence veřejně přístupné účelové komunikace. To je zřejmé z jeho vyjádření ve správním řízení, ale také z účelovosti jeho jednání od nabytí pozemku (žalobce koupil jediný pozemek v lokalitě, na němž historicky vždy existovala veřejně přístupná účelová komunikace).

Posouzení věci

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků, je včasná a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Poté přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu

napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl bez jednání, neboť se má za to, že účastníci s takovým postupem souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Překážka litispendence

14. Žalobce předně namítá, že ohledně určení veřejně přístupné účelové komunikace na jeho pozemku již probíhá jedno správní řízení, a proto měly správní orgány nynější řízení o žadatelově žádosti zastavit.
15. Podle § 48 odst. 1 správního řádu brání zahájení řízení u některého správního orgánu tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu.
16. Výše citované ustanovení upravuje problematiku tzv. překážky litispendence neboli věci zahájené. Ta brání tomu, aby u správního orgánu bylo zahájeno další řízení o (1) téže věci a z (2) téhož důvodu. Je-li řízení o žádosti zahájeno i přes existující překážku litispendence, musí být zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, dále jen „NSS“ ze dne 18. 5. 2011, č. j. 3 Ads 59/2011 – 73). Překážka litispendence je přitom dána za současného splnění shora obou uvedených podmínek, tedy musí jít o řízení *v téže věci* i *z téhož důvodu* (viz rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2013, č. j. 6 Ads 139/2012 – 58).
17. Z judikatury dále plyne, že totožnost věci (první podmínka) je určována totožností práva nebo povinnosti, totožností účastníků a současně totožností předmětu řízení (viz např. bod 16 rozsudku NSS ze dne 21. 3. 2023, č. j. 8 As 265/2021 – 74). Překážka litispendence je dána jak v případech, kdy obě řízení mají týž předmět, tak i v případech, kdy předmět jednoho řízení je součástí širšího předmětu druhého řízení (viz rozsudek NSS č. j. 3 Ads 59/2011 – 73). Judikatura dále dovodila, že předmětem řízení je obsah žádosti, resp. výsledek, kterého se žadatel domáhá, tedy co je v řízení sledováno (viz bod 53 rozsudku NSS ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014 – 108). Předmět řízení tedy není definován samotným objektem (nepřímým předmětem), k němuž se řízení vztahuje (např. konkrétní stavbou, pozemkem atp.), ale zejména tím, o jakých otázkách má být v řízení rozhodnuto. Je podstatné, co plyne ze smyslu a účelu právní úpravy, k dosažení čeho jednotlivá řízení slouží a co má být jejich výsledkem, tedy co řízení jako celek sleduje. Totožnost předmětu není dána ani tehdy, vychází-li každé z řízení z odlišných skutkových okolností (viz bod 46 rozsudku NSS ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 349/2018 – 73, a tam citovaná judikatura a literatura). Podstatné je tedy i to, zda žádosti v obou řízeních vycházejí ze stejného skutkového základu (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, č. j. 1 As 98/2016 – 75).
18. V projednávané věci žalovaný založil napadené rozhodnutí jednak na úvaze, že dřívější řízení o určení veřejně přístupné účelové komunikace, na které žalobce v odvolání poukazoval (sp. zn. SZ_111582/2011/KUSK/2), bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Bělá pod Bezdězem. Dále žalovaný konstatoval, že řízení vedené před tímto úřadem bylo zahájeno na základě žádosti F. D. a J. V. ve věci, zda se na pozemcích PK XD a PK XC nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Dle žalovaného tak nešlo o stejné řízení, neboť J. V. není účastníkem nynějšího řízení, které je navíc vedeno jen o jediném pozemku p. č. XA. Nejedná se o tutéž věc, pouze o žádost z téhož důvodu. Jestliže řízení před Městským úřadem Bělá pod Bezdězem nebylo skončeno, měl se žalobce domáhat ochrany proti nečinnosti. Jelikož

to žádný z iniciátorů řízení neučinil, lze se dle žalovaného důvodně domnívat, že „řízení mělo být zastaveno“.

19. S žalobcem lze obecně souhlasit, že rozhodnutím odvolacího orgánu, jímž se ruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc se mu vrací k novému projednání ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, není správní řízení jako takové ještě pravomocně skončeno. Věc se jím toliko vrací správnímu orgánu I. stupně, který řízení vede dále a musí v něm opět rozhodnout. To ale žalovaný ani nezpochybňuje. Jeho argumentace se vztahuje toliko k *odvolacímu* řízení – tedy že žalovaný jako odvolací správní orgán v řízení, které žalobce označil, již pravomocně rozhodl. Žalovaný tím reagoval na žalobcovu odvolací námitku, ve které uváděl právě a pouze spisovou značku odvolacího řízení před žalovaným. Úvahy žalovaného tak ani nelze mít za vnitřně rozporné. Sám totiž připustil, že prvoinstanční řízení před Městským úřadem Bělá pod Bezdězem nutně nemusí být skončeno (pouze se dle žalovaného lze důvodně domnívat, že se tak stalo). Z napadeného rozhodnutí i obsahu správního spisu navíc plyne, že si žalovaný ani nijak neověřoval, zda předchozí řízení bylo, či nebylo pravomocně skončeno. Žalobcovu odvolací námitku žalovaný považoval za lichou již z toho důvodu, že nešlo o řízení ve stejné věci jako v té, kterou projednával.
20. Rozhodující je tedy posouzení, zda se obě řízení vedla o téže věci ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu. Žalobci lze částečně přisvědčit v tom, řízení před Městským úřadem Bělá pod Bezdězem bylo vedeno i o žalobcově pozemku p. č. XA. Sám žalovaný totiž v napadeném rozhodnutí vychází ze skutkového zjištění, že žalobce v roce 2009 odkoupil tento pozemek od Pozemkového fondu ČR a původně byl označen PK XD. Tedy že jde o stejný pozemek, který byl předtím veden ve zjednodušené evidenci pod označením dle dřívějšího pozemkového katastru (to má i oporu ve správním spise, v němž je založeno srovnávací sestavení parcel, dle nějž pozemek PK XD odpovídá pozemku p. č. XA). Jak přitom plyne z výše citované judikatury (rozsudek NSS č. j. 3 Ads 59/2011 – 73), překážka litispendence je dána i v případech, kdy předchozí řízení mělo širší předmět. Jestliže tedy Městský úřad Bělá pod Bezdězem vedl řízení o dvou pozemcích (PK XD a PK XC), z nichž o jednom (žalobcově) následně vedl další řízení městský úřad (a žalovaný), nelze z toho automaticky dovozovat rozdílnost věci. V tom se žalovaný mylí. Obě řízení se totiž co do žalobcova pozemku překrývala a v obou se řešilo, zda se na stejném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
21. Žalovaný ovšem svůj závěr o rozdílnosti věci postavil i na skutečnosti, že obě řízení neměla stejný okruh účastníků a že žadateli byly jiné osoby, než nyní. Tuto dílčí úvahu žalobce v žalobě nijak nevyvrací. Soud připomíná, že při přezkumu napadeného rozhodnutí je vázán uplatněnými žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Rozsah přezkumu je tak ovlivněn jejich kvalitou a precizností. Soudu nepřísluší si za žalobce domýšlet další argumenty na podporu žaloby (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS).
22. Zcela obecně tak lze říci, že i okruh účastníků, včetně toho, kdo je v postavení žadatele, je z hlediska totožnosti věci relevantní. Z výše citované judikatury plyne, že i okruh účastníků určuje totožnost věci. V této souvislosti z obsahu správního spisu plyne, že rozhodnutím Městského úřadu Bělá pod Bezdězem ze dne 13. 4. 2011 byla na pozemcích PK XD a PK XC určena existence veřejně přístupné účelové komunikace. Toto rozhodnutí posléze žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 3. 2012 (pod žalobcem uváděnou spisovou značkou SZ_111582/2011/KUSK/2), zrušil a věc vrátil k novému projednání. Žádné další podklady týkající se předchozího řízení správní spis neobsahuje. I z těchto dvou rozhodnutí je nicméně

zřejmé, že okruh v nich uvedených účastníků se lišil od okruhu vymezeného v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí. Řada osob, které byly účastníky tehdejšího řízení (např. S. A., A. a A. B., J. P., V. P., J. a M. V. atd.), účastníky nynějšího řízení nebyly, a naopak (J. V., J. a I. H. či žadatel).

23. Soud si je vědom toho, že okruh účastníků řízení o určení veřejně přístupné účelové komunikace se v souladu s § 27 odst. 2 správního řádu odvíjí mj. od vlastnictví nemovitostí, pro které může sporná komunikace plnit úlohu důležité dopravní spojnice, resp., u nichž je předpoklad využívání žalobcova pozemku jako komunikace (viz komentář k § 2 v Černín, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, a bod 16 rozsudku NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018 – 59). Odlišné okruhy účastníků uvedené v rozhodnutích správních orgánů tedy samozřejmě mohou být způsobeny i změnami ve vlastnictví těchto nemovitostí v mezidobí od jejich vydání (neboť účastenství dle § 27 správního řádu vzniká a zaniká přímo ze zákona automaticky v návaznosti na změny v osobě vlastníka). Bylo však na žalobci, aby na argumentaci žalovaného odpovídajícím (resp. alespoň nějakým) způsobem reagoval a pokusil se ji vyvrátit. Není na soudu, aby z vlastní iniciativy prověřoval, kdo je čím právním nástupcem u potenciálně dotčených nemovitostí (zda se tedy ve skutečnosti okruhy *aktuálních* účastníků správního řízení nekryjí), anebo zda jsou okruhy účastníků odlišné z jiných důvodů (např. protože veřejně přístupná účelová komunikace měla být určena na jiné části pozemku p. č. XA, aby plnila roli dopravní spojnice k částečně jiným pozemkům, než tomu je nyní).
24. Pro posouzení totožnosti věci, konkrétně předmětu řízení je pak podstatné i to, kdo byl v tom kterém řízení žadatelem. Z výše citované judikatury totiž plyne, že předmět řízení není definován jen samotným objektem řízení – tedy v projednávané věci stejným pozemkem p. č. XA (dříve PK XD), na němž měla být určena (ne)existence veřejně přístupné účelové komunikace. Zásadní je i obsah žádosti (výsledek, kterého se žadatel domáhá), k čemu jednotlivá řízení slouží, co jako celek sledují a z jakých skutkových okolností vychází (zejm. zda žádosti v obou řízeních vycházejí ze stejného skutkového základu).
25. Soud v této souvislosti připomíná, že řízení o určení veřejně přístupné účelové komunikace je řízením o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu. Zkoumá se v něm tedy v první řadě skutečnost, zda žadatel prokázal, že určení veřejně přístupné účelové komunikace je nezbytné pro uplatnění jeho práv. Každý žadatel tedy musí *ve vztahu ke své osobě* prokázat, že je pro něj nutné určení existence komunikace (viz opět komentář k § 2 v Černín, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Z toho plyne, že každá žádost o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace je svým způsobem skutkově jedinečná, obsahově odlišná a vázaná na konkrétní osobu, která z nějakého důvodu potřebuje, aby byla existence komunikace postavena najisto. Řízení jako celek totiž vždy slouží u každého žadatele k jinému účelu – určení komunikace pro uplatnění jeho vlastních práv.
26. Byť by se tedy mohlo v konkrétních případech jednat o komunikaci na stejném pozemku, důležité je i to, kdo se domáhá jejího určení, neboť tato osoba je na prvním místě povinna tvrdit a prokázat, že je pro ni určení komunikace nezbytné. Jestliže se jí to nezdaří, nutným důsledkem je zamítnutí žádosti bez dalšího. Pokud by se tedy posuzovala překážka litispendence jen na základě toho, zda je, či není vedeno řízení ohledně téhož pozemku (popř. i stejné části komunikace), vedlo by to k tomu, že by řízení o první žádosti „blokovalo“ ostatní potenciální žadatele (osoby, pro které je taktéž nezbytné určení existence

komunikace) v uplatnění jejich vlastních práv do doby, než by o ní bylo pravomocně rozhodnuto. V řízení o první žádosti by totiž tyto osoby sice zpravidla měly postavení účastníků dle § 27 odst. 2 správního řádu, avšak stále by byly závislé na tom, zda žadatel prokáže nezbytnost určení komunikace pro uplatnění svých vlastních práv. Jinými slovy by nemohly splnění této podmínky nahradit prokázáním, že i pro ně je určení komunikace nezbytné. K tomu by musely podat vlastní žádost, o které by se vedlo samostatné řízení, které by ovšem v důsledku shora naznačeného (nesprávného) přístupu muselo být vzápětí zastaveno pro překážku litispendence.

27. V souzené věci z rozhodnutí Městského úřadu Bělá pod Bezdězem ze dne 13. 4. 2011 plyne, že řízení bylo zahájeno na základě žádostí F. D. a J. V.. Jednalo se tedy skutečně o osoby odlišné od nynějšího žadatele. Ten by sice hypoteticky mohl v předchozím řízení mít nyní postavení účastníka (jako právní nástupce některého z tehdejších vlastníků pozemků), nic by to ale nezměnilo na tom, že výsledek tohoto řízení byl v prvé řadě závislý na tom, zda se tehdejším žadatelům podaří, či nepodaří prokázat, že určení komunikace na pozemku p. č. XA je nezbytné pro uplatnění *jejich vlastních práv*. Žadatel se nyní domáhá uplatnění svých vlastních práv, konkrétně (dle obsahu jeho žádosti ze dne 12. 12. 2019) potřebuje určení existence komunikace k přístupu na své pozemky p. č. XE, XF, XG a XH. Řízení o jeho žádosti tedy sleduje jiný účel a zakládá se na jiných skutečnostech, než dřívější řízení o žádostech F. D. a J. V.. Obě řízení tak nemají stejný předmět, v důsledku čehož nemůže jít o stejnou věc ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu.

28. Žalobní bod je nedůvodný.

Obecná východiska posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace

29. Zbývajícími žalobními body žalobce zpochybňuje splnění některých ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

30. 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.

31. 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.

32. Z judikatury NSS plyne, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází ze zákona (není třeba žádného úkonu správního orgánu) při současném naplnění čtyř znaků, kterými jsou: 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 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).

Patrnost a stálost cesty v terénu

33. Žalobce namítá, že nebyl splněn znak patrnosti a stálosti cesty v terénu, neboť vyjeté koleje nemají stálou polohu v terénu. Jejich lokace se mění zejména v závislosti na ročních obdobích a konkrétní dráze projíždějících řidičů.
34. 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.
35. Z judikatury i komentářové literatury (viz komentář k § 7 v Černín, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015) dále plyne, že kritérium zřetelnosti v terénu slouží pouze k vyloučení těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď v terénu nikdy reálně nevznikly, nebo naopak již dávno pokojně zanikly. Správní orgány by je měly aplikovat uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu. Kritérium zřetelnosti v terénu tak mohou splnit i pouhé koleje vyjeté v trávě nebo zpevněné místy kamením či sutí (viz bod 27 rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018 – 70). Charakter účelové komunikace se neztrácí ani v případě, že cesta v zimě zapadne sněhem, neboť se na místě stále nachází, jen ji nelze dočasně využívat (viz bod 23 rozsudku NSS ze dne 10. 11. 2023, č. j. 10 As 111/2022 – 69, č. 4564/2024 Sb. NSS).
36. Žalovaný ke splnění tohoto znaku v napadeném rozhodnutí odkázal na fotodokumentaci ve spisu, ze které je zřejmé, že cesta je v terénu viditelná a užívaná vozidly i chodci. Obsahem spisu jsou dle žalovaného i vojenské mapy a cesta je od roku 1938 velmi dobře patrná i na volně dostupných mapových podkladech na internetu a leteckých snímcích. Její průběh se během let prakticky nezměnil, což je patrné z bohaté letecké fotodokumentace. K žalobcovým odvolacím námitkám žalovaný dále konstatoval, že žalobce nikdy nepředložil žádný důkaz ke svému tvrzení, že se na jeho pozemcích nenachází vyjeté koleje. Nic mu nebránilo, aby předložil zaměření průběhu cesty odlišné od žadatelova. Z fotografií ve spise a leteckých snímků jednoznačně plyne, že cesta je v terénu patrná a průběh se významně nemění. Pokud se v jejím okolí nacházejí jiné vyjeté koleje, právě ty mají charakter sezónních cest. Žalovaný připustil, že cesta může v důsledku přírodních vlivů měnit svůj průběh. To ale nic nemění na její stálosti, neboť jako taková nezaniká (jen mění svůj průběh) a zůstává jako dopravní koridor. I z pohledu do katastrální mapy je pak zřejmé, že cesta byla historicky pozemkově oddělena, což platí dodnes.
37. Žalobce v žalobě (podobně jako v předchozím žalobním bodě) s výše uvedenými úvahami žalovaného prakticky vůbec relevantně nepolemizuje. Obsahem žalobního bodu je veskrze jen opakuje se a zcela obecná námitka o údajně měnícím se průběhu cesty. Žalobce nekonkretizuje z jakých „*důkazů předložených navrhovatelem*“ (pozn. soudu: žalobce se v žalobě označuje střídavě jako „žalobce“, „navrhovatel“, „odvolatel“ i „dovolatel“, což jen dokresluje nízkou kvalitu celého podání) dovozuje své tvrzení o tom, že vyjeté koleje nemají stálou polohu v terénu. Nespecifikuje, které části cesty nevedou po jeho ale jiných

pozemcích; ani neuvádí, v čem (v jaké konkrétní části) je žadatelem předložené geometrické zaměření nepřesné. K žalobním tvrzením nadto neoznačuje žádné důkazy.

38. Soudu tedy nezbyvá než jen obecně konstatovat, že se v podstatě bezesbýtku ztotožňuje s žalovaným. Ve správním řízení se sice obecně uplatňuje zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu), avšak v řízení o určení právního vztahu ji modifikuje § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že správní orgán zásadně vychází z důkazů, které byly navrženy účastníky. Neoznačí-li důkazy k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán z důkazů, které byly provedeny. Žalobce ve správním řízení neoznačil jediný důkaz, který by byl jen nasvědčoval tomu, že dochází k nějakým podstatnějším změnám v trase cesty na jeho pozemku. Naopak správní spis obsahuje celou řadu podkladů (většinou předložených žadatelem), které prokazují, že cesta na žalobcově pozemku existovala dlouhodobě ve stejné trase. Není tedy pravda, že by žalovaný na stálost cesty usoudil jen z jednoho důkazu (zaměření předloženého žadatelem).
39. Z obsahu správního spisu tak plyne, že cesta je patrná již na mapách z vojenského mapování v 19. století. Také už v historických pozemkových knihách ze stejného období byl pozemek PK XD veden jako cesta. Na příslušných pozemkových mapách z 19. i počátku 20. století byl jeho tvar shodný jako dnes: žalovaný tedy správně poznamenal, že cesta byla prostorově oddělena i hranicemi pozemku. Stálost a patrnost cesty pak dokládají i novější letecké snímky z let 2006 a 2012, na nichž jsou zřetelně viditelné vyjeté koleje v trávě – aniž by se jejich poloha mezi těmito lety nějak výrazněji změnila. Oba snímky jsou přitom zjevně z jiných ročních období (na jednom jsou pole v okolí zelená, na druhém již porostlá obilím). Žadatel dále předložil čtyři fotografie cesty z let 2020 a 2021, které opět prokazují patrnost cesty (vyjetých kolejí), a to opět v různých ročních obdobích (na jednom snímku jsou přiléhající pole rozoraná, na jiných na nich roste obilí či tráva). Totéž lze seznat z žadatelem předložených fotografií ze 7. 12. 2019 a léta 2018: jedná se vždy o dvě fotografie stejných míst (dle polohy sloupů elektrického vedení a železných sloupků v zemi) a na obou jsou vidět vyjeté koleje ve stejných místech. Fotodokumentaci z místa pořídil i samotný městský úřad v lednu 2021. I na ní jsou zobrazeny vyjeté koleje ve stejných místech, jako na ostatních fotografiích (lze opět poznat z polohy sloupků, oplocení či hranic polí). Konečně žadatel k vyjádření ze dne 1. 7. 2021 doložil ještě další letecké snímky a fotografie, na nichž lze vysledovat stále stejný stav (koleje v trávě podél sloupků a hranic polí).
40. Z výše uvedeného je zřejmé, že správní orgány měly dostatečný přehled o tom, jaký je stav cesty na místě nejen v různých obdobích roku, ale i dlouhodobě po několik desetiletí. O tom, že cesta byla ustálena ve stejné trase, konečkonců svědčí už (a právě) samotný fakt, že se na místě vytvořily zřetelné koleje. Pokud by každý řidič jezdil jinudy, nebo by se cesta měnila vlivem přírodních podmínek v různých obdobích, nemohlo by se tak stát. Správní orgány tedy neměly důvod provádět na místě další šetření v různých obdobích jen na základě žalobcovy neurčité a obecné námitky o údajných změnách trasy, tím spíše za situace, kdy žalobce neoznačil jediný důkaz k prokázání tohoto tvrzení (§ 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 správního řádu). Jelikož nebyly prokázány žádné výraznější změny v průběhu trasy v čase, nebylo zapotřebí ani zpracovávat další geometrická zaměření. Pro určení konkrétní trasy bylo dostačující to, které předložil žadatel (přesně řečeno se jednalo o výškopisné a polohopisné zaměření komunikace ze dne 17. 2. 2022, k zaměření došlo 14. 2. 2022).
41. Nad rámec soud poznamenává, že i kdyby docházelo k určitým dílčím změnám konkrétního průběhu trasy v důsledku povětrnostních vlivů či chování jednotlivých řidičů, nemělo by to na posouzení znaku stálosti a patrnosti v terénu žádný vliv. Jak plyne z výše citované

judikatury a literatury, tento znak má toliko vyloučit cesty, které v terénu nikdy reálně nevznikly, nebo naopak již dávno pokojně zanikly. V pochybnostech je třeba cestu považovat spíše za patrnou. Ze všech výše uvedených podkladů je zřejmé, že cesta na žalobcově pozemku po celou dobu existovala – tedy že nešlo jen např. o sezónní cestu (koleje by se nevytvořily vůbec, popř. jen v náznacích na různých místech) či o historickou cestu, jež by dávno zanikla. Naopak je zjevné její nepřetržité využívání vozidly. Žalovaný tedy zcela správně zdůraznil podstatu tohoto znaku: že cesta jako taková nikdy nezanikla a fungovala jako dopravní koridor.

42. Pokud pak jde o konkrétní zaměření, lze na okraj říci, že výrok rozhodnutí, kterým se deklaruje existence veřejně přístupné účelové komunikace, musí být jasný, určitý a srozumitelný, tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde zcela přesně je daná účelová komunikace na dotčených pozemcích situována a v jaké délce a šířce přes tyto pozemky vede (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64, bod 97). Z toho logicky plyne, že bylo nutné komunikaci na žalobcově pozemku zachytit v určitém časovém okamžiku tak, aby ve výroku posléze mohla být přesně určena její trasa. Za tím účelem bylo nutné primárně vyjít z umístění vyjetých kolejí; a i kdyby to nebylo z nějakých důvodů možné, musel silniční správní úřad za pomoci dalších ukazatelů (bezpečné a účelné využívání, umístění přírodních překážek, vyjádření osob cestu využívajících apod.) nějakou konkrétní trasu určit (viz bod 37 rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2021, č. j. 7 As 304/2021 – 68). Žalobce přitom v řízení nikdy žádným konkrétnějším způsobem nezpochybnil vymezení trasy dle zaměření, které předložil žadatel (např. že by koleje ve skutečnosti vedly jinudy, apod.).

43. Žalobní bod je nedůvodný.

Souhlas vlastníka s obecným užíváním

44. Žalobce konečně namítá, že vyslovil relevantní nesouhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace na svém pozemku (resp., že se na jeho pozemku v době nabytí žádná komunikace nenacházela, a proto neměl důvod s ní nesouhlasit).

45. Obecně platí, že vznik veřejně přístupné účelové komunikace je podmíněn i souhlasem vlastníka s obecným užíváním. Ten může její vlastník udělit buď výslovným prohlášením (případně věnováním), nebo jej může vyjádřit konkludentně tím, že v době, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto obecným užíváním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, a naopak strpěl užívání pozemku jako komunikace. Jinými slovy, neprojevil-li vlastník kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, má se za to, že jeho souhlas byl dán. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Účinek souhlasu (tj. omezení vlastnického práva veřejnoprávním institutem obecného užívání dle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) přitom nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělal, ani jeho právních nástupců. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít (viz body 20 až 22 rozsudku NSS ze dne 20. 12. 2023, č. j. 7 As 85/2023 – 82, a celou řadu tam citované judikatury). Výjimkou jsou jen případy, kdy k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkovi, pokud byl posléze tomuto vlastníkovi nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci (viz rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204, č. 2390/2011).

Sb. NSS). Restituce nicméně může být relevantní okolností pouze v případech, kdy byl souhlas udělen veřejnoprávní korporací (subjektem) v době nesvobody (viz bod 64 rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 396/2021 – 91).

46. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda ji některý z předchozích vlastníků obecnému užívání věnoval, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60). Jinými slovy v situacích, kdy okamžik zřízení či vzniku veřejně přístupných účelových komunikací leží tak hluboko v minulosti, že lze hovořit o tom, že veřejná cesta existuje od nepaměti, lze mít bez bližšího dokazování za to, že souhlas původního vlastníka byl v minulosti udělen (za předpokladu splnění ostatních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, zejména nutné komunikační potřeby). Udělení souhlasu s obecným užíváním se v takovém případě presumuje (viz bod 27 rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 104/2022 – 56).
47. V projednávané věci městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí k tomuto znaku konstatoval, že se nepodařilo prokázat, že by bývalí vlastníci pozemku p. č. XA bránili vzniku dopravní cesty. S takovým využitím pozemku p. č. XA souhlasili a nijak proti němu neprotestovali. Současný vlastník (žalobce) nemůže svým aktem tento souhlas zrušit. Bylo též zjištěno, že užívání cesty vlastníci neomezili jen na konkrétní uživatele, nýbrž umožňovali přístup blíže nespecifikovanému okruhu uživatelů. Taktéž žalovaný v napadeném rozhodnutí dovodil, že dle vyjádření účastníků řízení nebylo v užívání cesty nikdy bráněno a z historických map je zřejmé, že cesta byla užívána pravidelně. Pokud předchozí vlastník aktivně nebránil užívání cesty, vyslovil konkludentní souhlas. Ten je závazný pro všechny budoucí vlastníky. Žalobce získal svůj pozemek v roce 2009 a ihned poté chtěl užívání zabránit, sám byl však vázán souhlasem předchozího vlastníka (Pozemkový fond ČR). K žalobcovým odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že žalobce neprokázal své tvrzení o tom, že v době, kdy pozemek koupil, na něm nebyla žádná cesta. Na leteckých snímcích je cesta dohledatelná kontinuálně. Sám žalobce navíc v řízení argumentoval, že po nabytí pozemku nesouhlasil s užíváním cesty. Není tedy zřejmé, s čím měl vlastně nesouhlasit. Přechod souhlasu na právní nástupce se neuplatní jen při nabytí v restituci, což není tento případ. Cesta v místě existuje historicky, lze se tedy domnívat, že zde existuje od nepaměti.
48. Soudu nezbývá než zopakovat, že žalobcovy námitky jsou zcela obecné a opět vůbec nereflktují nosné důvody napadeného rozhodnutí. Žalobce v podstatě znova tvrdí, že v době nabytí pozemku (ani neuvádí kdy se tak stalo) se na něm nenacházela žádná cesta a neměl tedy s čím nesouhlasit; k tomu jen přidává obecné tvrzení o tom, že ani v době, kdy pozemek vlastnil jeho právní předchůdce (opět žalobce ani neuvádí, kdo to byl), se zde žádná cesta nenacházela. Soud tak ve shodě s žalovaným konstatuje, že žalobce v řízení před správními orgány neoznačil jediný důkaz, kterým by tato tvrzení prokazoval – přestože bylo primárně na něm, aby tak učinil v souladu s již zmíněným § 142 odst. 3 správního řádu. Ke svým tvrzením o neexistenci cesty (ať už v době nabytí či dříve) žalobce neoznačuje jediný důkaz ani v žalobě.
49. Naproti tomu obsahem správního spisu je celá řada podkladů, dle nichž cesta na žalobcově pozemku existovala hluboko v minulosti, nejméně již v 19. století, zatímco žalobce svůj pozemek nabyt až v roce 2009 (viz kupní smlouva ze dne 1. 6. 2009 založená ve správním spise). K tomu soud pro stručnost odkazuje výše na bod 39 a zdůrazňuje, že zejména na

historických mapách z 19. a 20. století je již cesta vyznačená a je fakticky viditelná i na leteckém snímku z roku 2006. Dále lze doplnit, že ve správním spise je založena řada vyjádření účastníků a dalších osob, které potvrzují dlouhodobou existenci cesty ještě v dobách, kdy žalobce svůj pozemek nevlastnil. Např. Ing. L. Č. ve vyjádření ze dne 18. 1. 2021 uvedl, že dle pamětníků, starousedlíků a sousedů se jedná o historickou cestu využívanou od nepaměti; T. a L. K. ve vyjádření ze dne 21. 1. 2021 sdělili, že cestu využíval už jejich dědeček; B. J. ve vyjádření ze dne 25. 1. 2021 uvedl, že cesta na pozemku p. č. XA byla cestou odjakživa a využívali ji i jeho předci; a Ing. G. H. ve vyjádření ze dne 28. 1. 2021 sdělil, že jeho rodina vlastní na místě pozemky již od roku 1985, přičemž pozemek p. č. XA je nepřetržitě po dobu 35 let používán jako příjezdová cesta k okolním pozemkům. Žalovaný též trefně poznamenal, že žalobce si opakovaně protirečí. Na jednu stranu totiž uvádí, že již od doby nabytí pozemku projevuje nesouhlas s jeho využitím jako pozemní komunikace, ale na druhou stranu tvrdí, že se na něm žádná pozemní komunikace v té době (ani dříve) nenacházela. Žalobcovým námitkám o neexistenci cesty v době nabytí pozemku (resp. v době, kdy jej vlastnil předchozí vlastník), tak ve světle výše uvedeného nelze přisvědčit.

50. Lze dodat, že žalovaný ani nenastavil žádnou nesprávnou „výkladovou logiku“. Jeho úvahy o tom, že předchozí vlastník pozemku aktivně nebránil jeho užívání jako komunikace, jsou zcela v souladu se shora citovanou judikaturou, dle které lze souhlas vyjádřit i konkludentně (prostým strpěním obecného užívání cesty), zatímco v případě nesouhlasu se vyžaduje vlastníkovu *aktivní jednání*. Jen nad rámec lze uvést, že žalovaný správně vyšel z toho, že cesta se na místě nacházela od nepaměti (jak je zjevné z historických map i výše citovaných vyjádření). V intencích shora citované judikatury se tedy presumuje, že předchozí vlastník dal k obecnému užívání pozemku souhlas (správní orgány měly ostatní znaky veřejně přístupné účelové komunikace za splnění, včetně nutné komunikační potřeby – tento znak žalobce v žalobě ani nezpochybňuje). Zcela tak postačilo konstatovat, že nebylo prokázáno, že by některý z předchozích vlastníků pozemku jakkoliv bránil v užívání pozemku ze strany veřejnosti (blíže neurčeného okruhu osob). Žalobce již na takto uděleném souhlasu, jak opět plyne z výše citované judikatury, nemohl nic změnit. Nejde ani o případ, kdy by žalobce pozemek nabyl v restituci, neboť jej odkoupil od Pozemkového fondu ČR ve veřejné soutěži (jak sám uvedl ve vyjádření ze dne 16. 10. 2019 a dokládá to i kupní smlouva).

51. I poslední žalobní bod je nedůvodný.

Závěr a náklady řízení

52. S ohledem na shora uvedené závěry soud žalobu prvním výrokiem zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

53. O náhradě nákladů řízení účastníků rozhodl soud druhým výrokiem podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, který byl z procesního hlediska ve věci neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl naopak plně úspěšný, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

54. Třetím výrokiem soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost. Soud k přiznání náhrady ani neshledal žádné důvody zvláštního zřetele hodné (a osoby zúčastněné na řízení je ani netvrdily).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 11. března 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu