



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka a ve věci

žalobkyně: **České přístavy, a.s.**
sídlem Jankovcova 1627/16a, 170 00 Praha

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 19. 3. 2024, č. j. 005839/2024/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2024, č. j. 005839/2024/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 3 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá otázkou, zda mělo být podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) žalobkyni nařízeno odstranění pevné překážky (svodidla) z pozemků parc.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

č. XA a XB (dále jen „předmětné pozemky“) v katastrálním území X (není-li uvedeno jinak, nacházejí se níže uváděné pozemky v témže katastrálním území). Pro zodpovězení této otázky je třeba nejprve posoudit, zda se na těchto pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

2. Předmětné pozemky vlastní žalobkyně, která tvrdí, že existence veřejně přístupné účelové komunikace je vyloučena, neboť v daných místech provozuje překladiště pro lodní dopravu, které bylo v minulosti povolené a zkolaudované jako veřejnosti nepřístupné. Zpochybňuje rovněž naplnění v zásadě všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Odstranění pevné překážky se naopak ve správním řízení domáhal P. H., který vlastní pozemek parc. č. XA, sousedící s předmětným pozemkem parc. č. XB, a dále navazující pozemek parc. č. XC v katastrálním území X, na němž má stavbu.



3. Soud pro přehlednost předkládá výřez katastrální ortofotomapy, na které je patrné žalobkynino překladiště, kolem něhož bylo až do instalace svodidla možné projít i projet ke stavbě pana H.

Průběh správního řízení

4. P. H. se dne 10. 7. 2023 obrátil na Městský úřad Kolín (dále jen „silniční správní úřad“) s podáním označeným jako podnět k uložení povinnosti odstranit pevnou překážku na veřejně přístupné účelové komunikaci na hranici předmětných pozemků. Uvedl, že od nepaměti z předmětného pozemku parc. č. XA směřovala cesta podél Labe k nemovitostem – např. stavbě na jeho pozemku parc. č. XB v katastrálním území X, a dál až do Kojic. Šlo o cestu vyježděnou v terénu, místy zpevněnou kamenivem, vždy volně přístupnou a užívanou vlastníky přilehlých nemovitostí i veřejností k chůzi i jízdě motorovými vozidly. Jednotlivé nemovitosti spojovala se silnicí č. II/322 nebo s viaduktem do Vinařic. Na jaře roku 2023 však tuto cestu žalobkyně přehradila svodidly.
5. K podání byl nad rámec současných map a fotografií sporné cesty a instalovaného svodidla přiložen protokol ze dne 28. 5. 1987 vyhotovený v souvislosti s kolaudací stavby „Překladiště RO-RO Týnec n/L“. Protokol obsahuje souhlasné vyjádření Městského národního výboru Týnec nad Labem (dále „MěNV“) s kolaudací za podmínky, že bude umožněn vstup a úprava vjezdu na pozemek paní H. sousedící s pozemkem stavby. Podatel dále doložil dopis Státní plavební správy v Praze ze dne 21. 6. 1988 (dále jen „dopis SPS“) adresovaný Místnímu národnímu výboru v Týnci nad Labem, dle něž byly dne 8. 6. 1987 splněny „závazky k rodině H.“ uvedené v protokolu ze dne 28. 5. 1987. Též se v něm uvádí, že ohledně sjezdu bylo mj. domluveno, že na krátkém křídle budou svodidla pouze přišroubována a snímatelné sloupky zasunuty do otvorů. V případě potřeby vjezdu proto může rodina H. se svodidly dle potřeby manipulovat.
6. Žalobkyně se k výzvě silničního správního úřadu vyjádřila tak, že svodidla obnovila v souladu s kolaudačním rozhodnutím k překladišti ze dne 21. 7. 1987. Argumentovala, že výše uvedený protokol není právně závazný a nelze z něj dovozovat povinnost realizovat zmíněný sjezd. Úprava sjezdu není v podmínkách kolaudačního rozhodnutí uvedena. Žalobkyně s vyjádřením předložila kolaudační rozhodnutí stavby „Příjezdová komunikace – objekt S 201 – součásti překladiště RO-RO Týnec n. L. pro SPS Praha“ ze dne 6. 7. 1987.
7. Silniční správní úřad písemností datovanou dnem 2. 10. 2023 oznámil zahájení správního řízení ve věci zřízení nepovolené překážky na veřejně přístupné účelové komunikaci na předmětných pozemcích, neboť měl „podnět“ za opodstatněný.
8. V řízení se vyjádřila obec Kojice, dle níž uzavření komunikace na předmětných pozemcích omezuje přístup na navazující účelovou komunikaci, která pokračuje až do obce Kojice. Dle obce měla být komunikace užívána veřejně po mnoho let bez omezení. Dalším důvodem pro zachování průjezdnosti této komunikace má být i přístup na pozemky v jejím katastru za drážním náspem na pozemku parc. č. XA. Pro přístup na tyto pozemky slouží podjezd pod tratí mezi pozemky parc. č. XB a XC v katastrálním území Kojice. Tento podjezd však není dimenzován na větší techniku a neumožňuje průjezd nákladních aut, případně bývá zaplavován potokem Maršava. Účelová komunikace z Týnce nad Labem je tak uvažována jako záložní pro případ zásahu na pozemcích „za tratí“.
9. Rovněž město Týnec nad Labem ve vyjádření argumentovalo ve prospěch odstranění pevné překážky. Sdělilo, že dle pamětníků v daném místě svodidla nikdy instalována nebyla. Komunikace byla vždy užívána veřejností. Překladiště bylo využíváno jen sporadicky k překládání nadrozměrných nákladů.

10. Žalobkyně v obsáhlém vyjádření uváděla následující okruhy tvrzení, jimiž se uložení povinnosti odstranit pevnou překážku bránila: 1) existence veřejně přístupné účelové komunikace dosud nebyla pravomocně deklarována v samostatném správním řízení; 2) překladiště pro lodní dopravu bylo povoleno a kolaudováno jako veřejnosti nepřístupný uzavřený prostor a jeho účelové určení je z důvodu ochrany života a zdraví osob neslučitelné s veřejně přístupnou komunikací; 3) umístění svodidla byla povolena jako nedílná součást celého zařízení; 4) na zpevněné vybetonované ploše nemůže být cesta patrná; 5) naplněn není ani zákonný účel cesty, neboť Týnec nad Labem a Kojice propojuje silnice č. II/322 a obsluha nemovitostí je možná z východního vstupu od obce Kojice; 6) žalobkyně ani její právní předchůdce nikdy nevyjádřili souhlas (ani konkludentně) s veřejným užíváním dotčených pozemků; 7) obecnému užívání cesty zamezuje i závora instalovaná třetí osobou, která se historicky nacházela za řešenými svodidly; 8) absentuje i nutná komunikační potřeba, jelikož existuje rovnocenný přístup z východního směru od obce Kojice; 9) předběžnou otázkou je i (i)legalita stavby P. H., od níž se odvíjí posouzení nutné komunikační potřeby.
11. Žalobkyně doložila k vyjádření listiny související s povolením a kolaudací překladiště a jeho jednotlivých částí. Ve stavebním povolení ze dne 15. 5. 1985 ke stavbě příjezdové komunikace – S0 201 k překladišti je v podmínce č. 9 uloženo, že „[z]hruba od km 0,064 stavby /od směrového odbočení/ bude další část komunikace sloužit jako účelová komunikace, s vyloučením veřejného provozu, přístupná pouze pro pěší v prostoru k podchodu pod tratí ČSD. Na napojení proto bude umístěna těžká závora zabráňující vjezdu na tuto komunikaci a dále zde budou umístěny“ v povolení blíže specifikované zákazové a příkazové značky.
12. Silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 24. 11. 2023, č. j. MUKOLIN/OD 127897/23-vol (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalobkyni nařídil ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí odstranit nepovolenou pevnou překážku z veřejně přístupné účelové komunikace, nacházející se na předmětných pozemcích, kterou tvoří „svévolně instalované silniční svodidlo“. Silniční správní úřad považoval za rozhodující, že předmětné pozemky byly po mnoho let užívány bez jakéhokoliv omezení jako dopravní cesta, čemuž jejich vlastník nebránil. Ani povolení překladiště na tom nic nemění. Všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly naplněny. V první části cesty se jedná o zkolaudovanou stavbu účelové komunikace, která pokračuje okrajem areálu překladiště se zpevněným krytem a poté již s nezpevněným povrchem v podobě vyježděných kolejí podél Labe až do obce Kojice. Veřejná cesta zde existuje od nepaměti. Z hlediska využití spojuje nemovitost pana H. se silnicí č. II/322, je využívána veřejností (rybáři, turisty, chataři) a dle vyjádření obce Kojice i k nezbytné obsluze pozemků za drážním náspem. Souhlas s veřejným užíváním byl dán mlčky. Jakási překážka v podobě natřené větve z roku 2022 nesvědčí o aktivním nesouhlasu žalobkyně. Ačkoli zde vznikla stavba překladiště, vlastník nebránil veřejnému užívání pozemků jako cesty. Alternativní přístup z východní strany je vyloučen, neboť je nepoměrně delší a méně kvalitní (jde jen o vyjeté koleje v terénu). Navíc vede po pozemcích více vlastníků. Otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace byl silniční správní úřad oprávněn posoudit v tomto řízení.
13. Žalobkynino odvolání obsahující převážně již dříve uplatněné námitky zamítl žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž současně potvrdil prvostupňové rozhodnutí. S posouzením silničního správního úřadu se ztotožnil. Nad rámec prvostupňového rozhodnutí dodal, že nutná komunikační potřeba se posuzuje k jednotlivým nemovitostem, kterou je jak stavba, tak pozemek. Nepovolená stavba proto nemá vliv na to, zda existuje nutná komunikační potřeba k pozemkům ve vlastnictví pana

H. Vedle nich pak nutnou komunikační potřebu představuje i pro pozemky parc. č. XA a XB v katastrálním území Kojice. Závora, která je zachycena na snímku z roku 2019, není předmětem posouzení a nelze dovozovat, k jakému účelu a kdy byla osazena. Žalobkyní dodatečně instalované cedule o zákazu vstupu se na místě minimálně do října roku 2022 nenacházely. Pokud měla být svodidla obnovena v rámci údržby, bylo tak učiněno s velkou časovou prodlevou. Na snímku z roku 2014 je patrné, že svodnice byla nahrazena dvěma dřevěnými prkny, nikoli ale v místě cesty. Překladiště zřejmě nebylo dokončeno zcela v souladu s projektovou dokumentací. Pokud byla následně odstraněna závora, vlastník naznačil vůli ponechat přístup volný. Na odstranění svodidla vlastník nereagoval. Nově osazené svodidlo má zjevně sloužit jako oplocení či zeď, nikoli jako zádržné opatření.

Obsah podání účastníků

14. Žalobkyně se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Soud na tomto místě rekapituluje uplatněné žalobní body pouze ve stručnosti, neboť se s žalobní argumentací vypořádá níže v odůvodnění.
15. Předně žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jelikož se žalovaný neměl dostatečně vypořádat s odvolacími námitkami ohledně absence nutné komunikační potřeby, souhlasu s veřejným užíváním a existencí dlouhodobě umístěné závory na pozemku pana H. Žalovaný rovněž nereagoval na tvrzení stran nebezpečnosti vedení veřejně přístupné účelové komunikace přes objekt překladiště.
16. Za nezákonné považuje žalobkyně napadené rozhodnutí z následujících důvodů: Správní orgány měly nejprve pravomocně deklarovat, zda (ne)existuje sporná veřejně přístupná komunikace, a až následně v samostatném řízení řešit přípustnost pevné překážky. Ve věci rovněž nebylo možné rozhodnout dříve, než bude dořešena legalita stavby pana H., o níž se v současnosti vede řízení o dodatečném povolení. Žalobkyně dále zdůrazňuje, že svodidla instalovala v rámci nezbytné údržby objektu v souladu s projektovou dokumentací. Žalobkyně trvá i na tom, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vést skrze objekt překladiště pro lodní dopravu, který byl povolený a zkolaudovaný jako veřejnosti nepřístupný uzavřený prostor. V posledku žalobkyně zpochybňuje naplnění jednotlivých znaků nutných pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace.
17. Žalovaný navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že žalobkyně jen opakuje odvolací námitky, které ale byly řádně vypořádány. Dle judikatury nejsou správní orgány povinny reagovat na každé dílčí tvrzení, pokud námitky vypořádají společně. Z podkladů ve správním spisu vyplývá, že měl být zachován přístup H. a všech účastníků užívajících podchod pod tratí. Pokud byla na místě vzdáleném od překladiště na přechodnou dobu (snad) umístěna závora, veřejně přístupná komunikace nezanikla. K osazení předpokládaného dopravního značení nikdy nedošlo, i to značí konkludentní souhlas s veřejným užíváním. S odkazem na judikaturu žalovaný dovozuje, že nebylo třeba vést samostatné řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Cesta ke stavbě pana H. vedla. Sama stavba není předmětem řízení. Z fotografií žalovaný vyvozuje, že záměrem nebylo vést svodidla přes cestu. Na místě se nenacházela po dlouhou dobu. Námitky ohledně nemožnosti vést veřejně přístupnou cestu skrze objekt překladiště se mívají s předmětem řízení. Cesta spojuje nemovitosti různých vlastníků a slouží vozidlům i pěším. Vlastník komunikace nikdy nebránil veřejnému užívání cesty a překladiště nedokončil v rozsahu stavebního povolení. Závora umístěná třetí osobou

neprokazuje aktivitu vlastníka komunikace. Vzhledem k vedené železniční trati komunikace saturuje nutnou komunikační potřebu.

18. Soud vyzval i další účastníky správního řízení (P. H. a dotčené obce) k případnému uplatnění práv osob zúčastněných na řízení dle § 34 s. ř. s. Nikdo z oslovených však tohoto práva ve stanovené lhůtě nevyužil.

Posouzení věci soudem

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Žaloba je tedy věcně projednatelná. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
20. Soud o věci rozhodl bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s takovým postupem žalobkyně souhlasila výslovně již v žalobě a žalovaný se k výzvě soudu nevyjádřil, že by jednání požadoval. Nadto soud shledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Dokazování soud neprováděl, neboť si při posouzení věci vystačil s obsahem správního spisu, z něhož vychází [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS].
21. Úvodem soud předesílá, že věcný přezkum správního rozhodnutí je možný pouze tehdy, pokud jsou z něj zřejmé důvody a úvahy, kterými byl správní orgán veden. Soud by se proto v první řadě musel zabývat tím, zdali je napadené rozhodnutí přezkoumatelné. Nicméně vzhledem k ostatním žalobním bodům a zpochybnění jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace se bude soud z důvodu přehlednosti a srozumitelnosti věnovat namítané nepřezkoumatelnosti při vypořádání věcně souvisejícího žalobního bodu.

Posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace v řízení o odstranění pevné překážky

22. Zprvu se soud vyjadřuje k tomu, zdali správní orgány mohly posoudit existenci veřejně přístupné účelové komunikace na předmětných pozemcích v řízení o odstranění nepovolené pevné překážky jako předběžnou otázku.
23. Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí pro pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání, který spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, odst. 24). Nikdo tak nesmí pozemní komunikace znečišťovat, poškozovat či na nich bez povolení silničního správního úřadu umisťovat pevné překážky (§ 19 odst. 2 a § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Pevnou překážku vymezuje § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích jako „ostatní předměty“, které nejsou dopravní značkou a zařízením (kromě zábradlí, zrcadel a hlásek). Jestliže dojde k neoprávněnému umístění pevné překážky zasahující do pozemní komunikace, zahájí silniční správní úřad z moci úřední nebo na žádost některého z uživatelů této komunikace řízení o odstranění takové překážky (srov. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 349/2018-73, odst. 74).

24. Podání P. H. označené jako podnět je tudíž z materiálního hlediska žádostí o zahájení řízení, neboť v něm tvrdil užívání sporné cesty před zahrazením jako komunikační spojnice s jeho nemovitostmi. Na správní řízení o odstranění nepovolené pevné překážky je proto v tomto případě nutné hledět jako na řízení zahájené na žádost [§ 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“)].
25. Logickým předpokladem pro odstranění pevné překážky je skutečnost, že se tato překážka nachází na dálnici, silnici, místní komunikaci či veřejně přístupné účelové komunikaci (§ 29 odst. 1 a 3 zákona o pozemních komunikacích). Vystanou-li silničnímu správnímu úřadu pochybnosti o veřejnoprávním charakteru dané cesty, tedy zda se vůbec jedná o pozemní komunikaci, je třeba nejprve tuto otázku vyřešit.
26. Soud nepřisvědčil žalobkyni, že by se tak mohlo stát jen v samostatném řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu, které by nutně předcházelo řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Judikatura se totiž ustálila na závěru, že silniční správní úřad si charakter dané cesty, v tomto případě existenci veřejně přístupné účelové komunikace, posoudí jako předběžnou otázku, než ve věci odstranění nepovolené pevné překážky rozhodne meritorně [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, srov. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS, ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015-25, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39, odst. 13 a 28, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 22 Cdo 3545/2020-296].
27. Uvedený postup vyplývá přímo ze správního řádu, neboť podle jeho § 142 odst. 2 správní orgán nevede řízení o určení právního vztahu (zde: o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace), jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může tuto otázku řešit v rámci jiného správního řízení. Tímto jiným správním řízením je nutno rozumět právě i řízení o odstranění nepovolené pevné překážky, jak dovodila výše shrnutá judikatura.
28. Žalobkyně sice tvrdí, že rozhodnout v jiném správním řízení mohl silniční správní úřad jen za předpokladu, že o charakteru komunikace není sporu, tato argumentace však nemá oporu ve správním řádu. Neexistence sporu je podmínkou pro vydání osvědčení podle části čtvrté správního řádu, neboť jím se toliko potvrzují určité nesporné skutečnosti, které jsou správnímu orgánu známy z jeho úřední činnosti (viz žalobkyní odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 26. 1. 2010, č. j. 59 Ca 68/2009-34). Případný spor mezi účastníky o charakteru pozemní komunikace však nebrání tomu, aby tuto otázku správní orgán posoudil v jiném správním řízení, jak správní řád přímo předpokládá. Tento zákon nestanovuje, že by posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace jako předběžné otázky v rámci řízení o odstranění nepovolené pevné překážky něco bránilo. Z žalobkyní odkazovaného rozsudku jí dovozovaný závěr neplyne a nadto je rozporný s ustálenou judikaturou vyšších soudů shrnutou výše.
29. Soud neshledal ani porušení principu dvojinstančnosti správního řízení. Žalobkyně v této námitce konstatovala, že se o specifikaci veřejně přístupné účelové komunikace dozvěděla až z prvostupňového rozhodnutí. Tak tomu ale není. Již v oznámení o zahájení řízení ze dne 2. 10. 2023 silniční správní úřad popsal, že řízení povede o odstranění pevné překážky na veřejně přístupné účelové komunikaci nacházející se na okraji města Týnec nad Labem (ve směru od Kojic) od sjezdu ze silnice č. II/322 (Týnec nad Labem – Kojice) přes areál žalobkyně k nemovitosti pana H. na pozemku parc. č. X, která dále pokračuje podél toku

Labe ve směru na Kojice. V oznámení současně ve stručnosti vysvětlil, proč má za to, že byl vlastníkem této komunikace vysloven konkludentní souhlas s jejím veřejným užíváním. Tedy již od samého zahájení řízení byla žalobkyně seznámena s okolnostmi, které silniční správní úřad považoval za rozhodné pro rozhodnutí ve věci.

30. V následném řízení se účastníci vyjadřovali převážně právě k existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Sama žalobkyně v obsáhlém vyjádření zpochybňovala naplnění každého znaku posuzované sporné cesty. Dobře si tak byla vědoma, jakým směrem má svou argumentaci vést. Tomu odpovídá i obsah prvostupňového rozhodnutí, neboť řeší zejména to, zda se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci v daném místě jedná či nikoli. Závěry silničního správního úřadu následně k odvolání žalobkyně přezkoumal i žalovaný, který se rovněž věnoval posouzení veřejnoprávního charakteru sporné cesty. Tuto skutečnost tudíž obě instance zkoumaly. Nadto, i kdyby se vedlo samostatné řízení o určení právního vztahu, žalobkyni by se dostalo konečného posouzení a specifikace veřejně přístupné účelové komunikace rovněž až z rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z věcného hlediska by se proto nejednalo o žádný rozdíl. Pouze formálně by prvostupňový orgán vydal samostatné deklaratorní rozhodnutí a po jeho právní moci by zahájil řízení o odstranění nepovolené pevné překážky. Takový postup by ale byl v tomto případě nevhodný a kolidující s § 142 odst. 2 správního řádu, neboť si správní orgán tuto otázku posoudí jako předběžnou. Tento žalobní bod není důvodný.

Vliv povolení překladiště pro lodní dopravu na možnost vzniku veřejně přístupné účelové komunikace

31. Žalobkyně se dále brání tím, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vést přes objekt překladiště pro lodní dopravu, který byl povolen a zkolaudován jako veřejnosti nepřístupný uzavřený prostor.
32. Soud přisvědčuje žalobkyni, že ve správním řízení doložila různé povolovací akty k objektu překladiště a jeho jednotlivých součástí, z nichž plyne, že obslužné komunikace neměly být veřejně přístupné. Například podle stavebního povolení ze dne 15. 5. 1985 ke stavbě příjezdové komunikace – S0 201 k překladišti je v podmínce č. 9 uloženo, že „[z]hruba od km 0,064 stavby /od směrového odbočení/ bude další část komunikace sloužit jako účelová komunikace, s vyloučením veřejného provozu, přístupná pouze pro pěší v prostoru k podchodu pod tratí ČSD. Na napojení proto bude umístěna těžká závora zabraňující vjezdu na tuto komunikaci a dále zde budou umístěny“ v povolení blíže specifikované zákazové a příkazové značky. Rovněž již P. H. se svým podáním doložil listiny, které prokazují zřízení svodidel v místech, kde je obnovila žalobkyně a které je povinna dle rozhodnutí správních orgánů vydaných v této věci odstranit. Z dopisu SPS však plyne, že daná svodidla měla být instalována tak, aby s nimi mohla rodina H. při příjezdu k jejich objektu volně manipulovat.
33. Mezi účastníky panuje spor o tom, zdali dříve vydaná veřejnoprávní povolení na úseku stavebního řádu vylučují existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Soud uvádí, že nikoli.
34. Z právní úpravy totiž vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první citovaného zákona (resp. v § 7 odst. 2 větě první). Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy dochází *ex lege* při kumulativním naplnění čtyř podmínek či kritérií, kterými se soud bude zabývat níže.

K jejímu vzniku tak není třeba žádného úkonu správního orgánu. Rozhodující je pouze faktický stav v terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci, plní zákonný účel, saturuje nutnou komunikační potřebu a vlastník s jejím veřejným užíváním souhlasil. Skutečnost, že cesta byla zbudována bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu nemá vliv na to, že se podle zákona o pozemních komunikacích jedná o pozemní komunikaci (viz rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 57/2019-53, odst. 37).

35. Tato obecná východiska se plně uplatní i ve věci žalobkyně, a proto je klíčové, zdali sporná cesta naplňuje zákonem a judikaturou požadovaná kritéria pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. Ze správního spisu je patrné, že při povolování překladiště nebylo počítáno s tím, aby bylo veřejnosti volně přístupné. Za tím účelem bylo v povoleních předpokládáno umístění závary a dopravních značek, které by volný vstup do objektu překladiště omezily. Svodidla měla být zřízena i v místech, kde na zpevněnou plochu překladiště navazuje cesta (vyjeté koleje v terénu) ke stavbě P. H. To ostatně žalobkyně dokládá i výňatky z projektové dokumentace k objektu překladiště. Nicméně správní orgány založily své závěry na tom, že po již dlouhou dobu se v prostoru překladiště žádné překážky bránící veřejnému užívání, které byly předvídány při povolení objektu v osmdesátých letech minulého století, nenacházejí, z čehož lze dovodit konkludentní souhlas vlastníka předmětných pozemků s jejich obecným užíváním.
36. V obecné rovině soud souhlasí, že pokud se prokáže, že vlastník komunikaci věnoval obecnému užívání, tato komunikace je veřejností skutečně užívána a splňuje další podmínky, vznikne veřejně přístupná účelová komunikace přímo ze zákona. Dovolává-li se žalobkyně vydaných veřejnoprávních povolení k objektu překladiště, sama o sobě nejsou vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na překážku. Jak bylo řečeno, podstatným je faktický stav, tedy zda žalobkyně, resp. její právní předchůdce dle vydaných povolení i konali a činili taková opatření, která by veřejnému užívání sporné cesty bránila, resp. zda byly předmětné pozemky jako veřejně přístupná účelová komunikace užívány. Pokud by se prokázal vznik veřejně přístupné účelové komunikace na předmětných pozemcích (k tomu viz níže), musela by ji žalobkyně respektovat. Povoleními aprobevovaný účel užívání objektu překladiště nemá na vznik veřejně přístupné účelové komunikace vliv, pakliže budou naplněny veškeré její znaky.
37. Soud poznamenává, že žádný spor o veřejnoprávní charakter komunikace v objektu překladiště by nevznikl, pokud by bylo důsledně postupováno podle výše rekapitulovaných povolení, tj. závara, svodidla a příkazové a zákazové značky omezující vstup by byly umístěny po celou dobu fungování překladiště. Pakliže by právní předchůdce či žalobkyně veřejné užívání cesty skutečně strpěli, nemohli by se původně schváleného účelu užívání objektu dovolávat. V tomto ohledu je vznik veřejně přístupné účelové komunikace nezávislý na povolovacích aktech vydávaných stavebním úřadem. Žalobkyně má sice pravdu, že veřejnoprávní režim manipulační plochy, která nebyla po určitou dobu využívána, nezaniká, avšak v důsledku toho může dojít k naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace.
38. Nepřípadný je žalobkynin odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2017, č. j. 9 A 207/2012-146. V označené věci soudy přezkoumávaly rozhodnutí správních orgánů, dle nichž nemůže dopravní cesta vést průjezdem bytového domu. Městský soud v Praze vázán právním názorem NSS vysloveným v rozsudku ze dne 27. 10. 2016, č. j. 9 As 141/2016-30, podle kterého „[n]eexistuje jediný rozumný důvod, proč by skutečnost, že je průjezd součástí domu, měla znamenat, že jím nemůže vést dopravní cesta. Tato argumentace by dávala smysl

tehdy, pokud by se jednalo o část domu, která dopravu fakticky znemožňuje (např. souvislá zeď). Průjezd však k tomuto účelu přímo slouží a je z tohoto důvodu vybudován, proto se ostatně jako průjezd či průchod nazývá. Závěr, že jím nemůže vést pozemní komunikace, proto neobstojí“, zrušil přezkoumávané rozhodnutí s tím, že správní orgány (chybně vedené nesprávným posouzením prvního znaku) se dostatečně nezabývaly zbylými znaky veřejně přístupné účelové komunikace. V tamní věci se tak soudy zabývaly zcela jinou skutkovou situací. Silniční správní úřad a žalovaný naopak v případě žalobkyně dovozovali, že komunikace vedoucí překladištěm je volně přístupná a pokračuje kolem stavby P. H. až do sousední obce Kojice, tedy že fakticky nebyla uzavřená a veřejnosti nepřístupná. Argumentace o nemožnosti vést veřejně přístupnou komunikaci do uzavřeného vnitrobloku proto nemůže žalobkyni prospět.

39. Poukazuje-li žalobkyně na plánové intenzivnější využití překladiště v souvislosti s výstavbou jaderného zařízení v Dukovanech, lze ji v případě existence veřejně přístupné účelové komunikace na jejích pozemcích odkázat na § 7 odst. 1 větu druhou zákona o pozemních komunikacích, dle níž může silniční správní úřad 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. Pokud by tedy v daných místech veřejně přístupná účelová komunikace existovala, bylo by možné její užívání veřejností omezit (např. v době, kdy bude překladiště fakticky užíváno k jeho účelu), a to s ohledem na žalobkyní vykonávanou činnost.
40. Na druhou stranu soud dodává, že účel a intenzita využití překladiště jsou okolnostmi, které je třeba brát v úvahu při zkoumání možných alternativ, tedy jiných komunikačních spojení k obsluhovaným nemovitostem. Pokud by užívání komunikace třetími osobami nebylo bezpečné a ohrožovalo jejich život a zdraví kvůli přítomnosti a pohybu těžké manipulační techniky, musejí správní orgány tuto skutečnost vzít v potaz a zabývat se tím, zdali není důvodem pro přiklonění se k jiným variantám obsluhy nemovitostí, pro něž má cesta plnit nutnou komunikační potřebu (podrobněji viz níže).
41. Žalobkyně též uváděla, že existují místa, na nichž z povahy věci veřejně přístupná účelová komunikace vzniknout nemůže. Příkladem uvádí nemožnost vedení takové komunikace skrze I. zónu národního parku mimo vyznačené cesty, přes koleje vysokorychlostní tratě, letištní runway či území lomu s aktivní těžbou. K tomu soud předně konstatuje, že není jeho úkolem řešit hypotetické situace, které v daném případě nenastaly. Posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace je záležitostí konkrétních skutkových okolností, které musejí být pečlivě případ od případu vyhodnocovány. Jen ve stručnosti soud uvádí, že v některých případech omezení přístupu vyplývá přímo ze zákona [např. ve vztahu k národním parkům viz § 16 odst. 2 písm. l) a m) a § 17 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny] a v dalších žalobkyní uváděných případech si lze těžko představovat naplnění jednotlivých podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace (např. že by cesta přes lom s aktivní těžbou měla uspokojovat nezbytnou komunikační potřebu pro určitou nemovitost v okolí apod.).

Naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace

42. Dále soud přistoupil k posouzení, zdali správní orgány řádně vyhodnotily splnění kritérií určujících, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

43. Veřejně přístupná účelová komunikace je dle zákona a judikatury definována čtyřmi znaky, jimiž jsou:

- (i) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci;
- (ii) cesta 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 (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích);
- (iii) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s jeho obecným užíváním;
- (iv) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí

(srov. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS, a dále nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, či ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10). Všechny definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází byť i jediný, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná.

44. Splnění prvního znaku žalobkyně v řízení před soudem již nepochybně. Správní orgány k němu uvedly, že v části od silnice č. II/322 se jedná o zkolaudovanou stavbu účelové komunikace se zpevněným krytem. Dále pokračuje okrajem objektu překladiště a poté již s nezpevněným povrchem v podobě vyježděných kolejí v terénu podél Labe až do obce Kojice. Vzhledem k absenci žalobní námitky brojící proti tomuto závěru jej soud nepřezkoumával a vycházel z něj.

Zákonný účel

45. Naplnění druhého znaku žalobkyně popírá tím, že jako spojnici města Týnec nad Labem a obce Kojice slouží již samotná silnice č. II/322. Nemovitost ve vlastnictví P. H. je rovněž dostupná z východního směru od obce Kojice. Z toho důvodu nemá dle žalobkyně vedení veřejně přístupné cesty po jejích pozemcích racionální opodstatnění.

46. Soud konstatuje, že zde shrnuté žalobní námitky, byť žalobkyní uváděné u druhého znaku, míří proti splnění poslední podmínky, tedy zda komunikace představuje pro vlastníky konkrétních nemovitostí nezbytnou spojnici (z důvodu nutné komunikační potřeby). Na základě map a fotografií založených ve správním spisu ale nemůže být pochyb o tom, že správními orgány deklarovaná cesta spojuje pozemky ve vlastnictví P. H. parc. č. XA a parc. č. XB, který je již v katastrálním území Kojice a na němž stojí stavba, se silnicí č. II/322. Tedy sporná komunikace slouží ke spojení jmenovaných nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Silniční správní úřad dále shledal, že má sloužit i k obsluze pozemků za drážním náspem ležícím na pozemku parc. č. XA, v katastrálním území Kojice. Žalovaný dodal, že komunikační potřebu představuje i pro pozemky parc. č. XC a XD v témže katastrálním území.

47. Soud v této části souhlasí se správními orgány, neboť spojení uváděných pozemků minimálně se silnicí č. II/322 je zjevné. To, zda se jedná o jediný možný a nezbytný přístup, je věcí až čtvrtého kritéria. Zákonem požadovaný účel sporné komunikace má však soud ve

shodě se správními orgány za splněný. Jelikož v průběhu správního řízení žalobkyně nenamítala, že by sporná cesta tento zákonný účel neplnila (argumentovala shodně jako v žalobě), nemůže být napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné. Propojení města Týnec nad Labem a obce Kojice silnicí č. II/322 neřeší napojení výše jmenovaných pozemků s touto silnicí.

Souhlas vlastníka s veřejným užíváním

48. Co se týče souhlasu vlastníka s veřejným užíváním pozemní komunikace, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které již nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, a ani jeho právních nástupců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejností užívaná účelová komunikace, s tím nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.
49. Při posuzování souhlasu vlastníka je nutné zkoumat především okruh uživatelů cesty. Účelová komunikace totiž podléhá obecnému užívání, které spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob (tj. veřejnosti) tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (srov. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pokud se tak prokáže, že blíže neurčený okruh osob užívá cestu buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho konkludentním souhlasem), pak je daný znak naplněn (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS).
50. Jestliže by naopak vlastník sporné cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o *výprosu* ve smyslu § 2189 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“, srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS). Výprosa je soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“. Vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné vymahatelné právo (srov. § 2190 odst. 1 občanského zákoníku a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001, nebo rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, bod 52).
51. Právě šíře okruhu uživatelů tak představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou výprosou. Jak výstižně shrnul NSS v již citovaném rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, „[z]a jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrozličnějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá“.

52. Žalobkyně setrvale tvrdí, že ona ani její právní předchůdce nikdy nedali souhlas s veřejným užíváním komunikací v objektu překladiště. S ohledem na povolený účel překladiště by se dle žalobkyně navíc jednalo o souhlas protiprávní a iracionální. Dále ve správním řízení i v žalobě argumentuje, že veřejnosti v užívání cesty bránila i dlouhodobě umístěná závora, a to bezprostředně za místem, kde se nachází opětovně namontované svodidlo.
53. Silniční správní úřad v prvostupňovém rozhodnutí k tomuto znaku rozvedl, že jak město Týnec nad Labem, tak obec Kojice potvrdily, že veřejná cesta na předmětných pozemcích existuje od nepaměti, což měl starosta města Týnec nad Labem potvrdit i ústně. Ačkoli v osmdesátých letech minulého století vznikla na předmětných pozemcích stavba překladiště, od jeho kolaudace nebylo nijak bráněno jejich veřejnému užívání. Za takového stavu lze dle silničního správního úřadu dovodit konkludentní souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty.
54. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tyto závěry potvrdil. Dle jeho názoru je z map zřejmé, že cesta byla pravidelně užívána neomezeným okruhem uživatelů. Cesta nebyla od silnice č. II/322 označena žádnou dopravní značkou nebo cedulí, která by obecnému užívání bránila. To mají dokazovat snímky na www.mapy.cz v sekci Panorama. Žalovaný zjistil, že je možné sjezd vidět v roce 2022, 2018, 2014 a 2013. Ze snímkování lze dle žalovaného shledat, že se v prostoru překladiště pohybují rybáři i se svými vozidly. V místě instalované překážky nebylo užívání dlouhodobě bráněno. Z toho dle žalovaného vyplývá konkludentní souhlas vlastníka s veřejným užíváním.
55. Soud o naplnění řešeného kritéria uvažil takto:
56. Správní orgány dovodily konkludentní souhlas vlastníka předmětných pozemků s jejich obecným užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace na základě toho, že se v daných místech od nepaměti nacházela veřejná cesta, resp. že od zřízení překladiště nikdy nebylo veřejnosti v užívání cesty aktivně bráněno. Tím reagovaly na žalobkynin argument, že s veřejným užíváním cesty nesouhlasila.
57. Dle soudu však úvaha silničního správního úřadu, že cesta v daných místech existuje od nepaměti, nemá oporu ve správním spisu. Silniční správní úřad zjevně vyšel toliko z vyjádření města Týnec nad Labem a „ústního potvrzení“ jeho starosty. Nicméně ve správním spisu se nenacházejí žádné mapové podklady, snímky či jiné listiny, případně protokoly o výsledcích svědků, které by potvrzovaly existenci veřejné cesty na předmětných pozemcích rovněž před vznikem překladiště. V řízení byly naopak doloženy důkazní prostředky (veřejnoprávní povolení ke stavbě překladiště), které prokazují vybudování „vnitřní“ účelové komunikace v rámci objektu překladiště. Sám silniční správní úřad na straně 3 prvostupňového rozhodnutí popisuje spornou komunikaci s odkazem na povolení a kolaudaci komunikace speciálním stavebním úřadem v letech 1985 a 1987. Silniční správní úřad se rovněž nevyjádřil k tomu, zdali zkoumaná cesta splňovala veškeré znaky právě i před obdobím vzniku překladiště (zejména kudy přesně měla vést a zda plnila nutnou komunikační potřebu). Nadto, pokud by se jednalo o cestu využívanou od nepaměti, pak by již bylo nadbytečné zkoumat, zdali byl udělen souhlas vlastníka s veřejným užíváním, neboť by to byl přesně ten případ, kdy pro zjevnou prastarost cesty není možno vystopovat, zda byl s jejím obecným užíváním udělen souhlas, či nikoli (viz rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS).
58. Pro výše uvedené soud mohl přezkoumat pouze to, zdali byl či nebyl udělen souhlas s veřejným užíváním cesty po vzniku překladiště, kdy měla být dle doložených listin též

zpevněná plocha na předmětných pozemcích vybudována. Vzhledem k závěrům správních orgánů soud připomíná, že pouhá neexistence výslovného zákazu užívání komunikace nemůže znamenat, že je cesta komukoliv veřejně přístupná. Pro naplnění obecného užívání komunikace je třeba prokázat, že dotčený pozemek může být a je fakticky kýmkoliv bezplatně obvyklým způsobem používán pro určené účely (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, odst. 49). Konkludentní souhlas vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že sporná cesta není fyzicky oplocena ani označena jako soukromý pozemek se zákazem vstupu, pokud vlastník neměl důvod vstup na svůj pozemek nijak omezovat (viz rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, odst. 35).

59. Ve správním spisu se totiž nachází pouze několik fotografií (ovšem bez uvedení data pořízení), na nichž je patrné, že před instalací svodidla, o jehož odstranění silniční správní úřad rozhodl, se na pozemcích žalobkyně jiná překážka či dopravní značka, které by bránily veřejnosti v užívání, nenacházela. Na snímcích ve správním spisu ale naopak není vidět, že by kdokoliv uvedenou cestu užíval. V řízení rovněž nebyli vyslechnuti žádní svědci, kteří by užívání cesty veřejností potvrdili. Ústní potvrzení starosty města Týnec nad Labem nelze vůbec brát v potaz, neboť o něm ve spisu není žádný záznam, jedná se toliko o jednostranné a ničím nepodložené tvrzení silničního správního úřadu. Písemná vyjádření tohoto města a obce Kojice se pak jen v obecné rovině zmiňují o veřejné přístupnosti cesty, aniž by toto tvrzení bylo dále rozvedeno. Dle soudu tak není dostatečně podložen závěr silničního správního úřadu, že cesta je užívána neomezeným okruhem uživatelů („rybáři, turisty, chatari“).
60. Odkazoval-li žalovaný na zjištění z webu www.mapy.cz sekce Panorama, na nichž mají být vidět rybáři s vozidly pohybujícími se v prostoru překladiště, pak ani tyto odkazované snímky nejsou založeny ve správním spisu. Pokud však správní orgán nezachytí stav internetové stránky, kterou vzal v potaz pro své rozhodování, ať již tiskem nebo uložením na elektronický nosič dat, znemožní tak správnímu soudu úkol vycházet při přezkumu rozhodnutí ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Je proto nezbytné, aby důkazy z internetu, které správní orgán nashromáždí, byly přezkoumatelně označeny datem svého pořízení (viz rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS). V důsledku tohoto pochybení nemůže soud závěry žalovaného o užívání cesty veřejností řádně přezkoumat.
61. Nadto soud upozorňuje, že je třeba ve správním řízení prokázat, že veřejnost užívala jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci předmětné pozemky v části, ve které navazují na vyjeté koleje v terénu vedoucí ke stavbě P. H. na pozemku parc. č. XA a parc. č. XB v katastrálním území Kojice. Z kolaudačního rozhodnutí ze dne 6. 7. 1987 k příjezdové komunikaci k překladišti vyplývá, že SPS byla povinna zajistit odvodnění podchodu pro pěší pod silnicí č. II/322. Silniční správní úřad rozvedl, že po cca 60 m od podjezdu se zde napojuje místní komunikace města Týnec nad Labem pokračující do místní části Vinařice. Dle výtisku mapy přiložené k podání P. H. se ale tento podjezd/podchod nachází v blízkosti sjezdu do prostoru překladiště ze silnice č. II/322, tj. na opačné straně, než bylo žalobkyní instalováno svodidlo znemožňující přístup ke stavbě P. H. Žalobkyně proto v odstavci 31 žaloby správně poukazuje na to, že správní orgány řádně nevzaly v úvahu, v jakém rozsahu, v jakých místech a pro jaký účel měla být sporná komunikace využívána. Nelze vyloučit, že veřejnost mohla užívat jen část překladiště od průchodu k nájezdu na silnici č. II/322.

62. Na žalovaném proto bude, aby se podrobněji zabýval tím, zdali veřejnost komunikaci v areálu skutečně užívala a též v jakém rozsahu tak případně činila. Nyní shromážděné podklady na tuto otázku přesvědčivou odpověď nedávají. Z podnětu P. H. a jím doložených fotografií lze usuzovat, že na užívání předmětných pozemků a dále patrné cesty k jeho stavbě měl zájem zejména on. Pokud by ale tento úsek komunikace neužívaly i třetí osoby, těžko by šlo hovořit o jejím obecném užívání. Z řízení nadto vyplynulo, že právní předchůdce žalobkyně řešil přístup ke stavbě H. individuálně (viz výše odst. 5), a proto měla být instalována svodidla, s nimiž by šlo v případě potřeby vjezdu volně manipulovat. To by nasvědčovalo spíše tomu, že právo přístupu bylo založeno v rovině soukromého práva (tj. jako výprosa, srov. odst. 50 výše). Byť protokol ze dne 28. 5. 1987 vyhotovený v souvislosti s kolaudací stavby překladiště obsahuje souhlasné vyjádření MěNV za podmínky, že bude umožněn vstup a úprava vjezdu na pozemek paní H. sousedící s pozemkem stavby, předložená stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí tuto podmínku již neobsahují. Předmětné podklady tedy nasvědčují spíše tomu, že právní předchůdce nehodlal cestu zpřístupnit veřejnosti, ale H. vstup umožňoval na základě individuální dohody.
63. Následně však již buď vůbec nebyla zřízena, nebo byla dodatečně odstraněna (žalobkyně hovoří o odcizení) opatření, jež měla bránit volné přístupnosti veřejnosti. Pouze z tohoto faktu ale nemůže být dovozováno, že sporná komunikace byla též veřejností fakticky využívána, a tedy že vlastník udělil souhlas s jejím veřejným užíváním. Tím se budou muset správní orgány zabývat v dalším řízení.
64. Soud dále připomíná, že bylo-li řízení o odstranění pevné překážky zahájeno na žádost některého z uživatelů, posuzuje silniční správní úřad naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace primárně ve vztahu k nemovitostem té osoby, která projeví na odstranění pevné překážky právní zájem. Žadatel má navíc – obdobně jako v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu – povinnost na podporu svého tvrzení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace označit a navrhnout důkazy (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58, č. 4425/2023 Sb. NSS, odst. 38). Pavel H. byl však v řízení pasivní a kromě prvotního podání již další úkony neučinil. Přitom právě on byl povinen na podporu svých tvrzení o veřejném užívání cesty označit a navrhnout důkazy.
65. Soud se ztotožňuje s žalobkyní rovněž v tom, že žalovaný přezkoumatelně nevypořádal námitku, již upozorňovala na přítomnost závory v místě těsně za dodatečně instalovaným svodidlem. Žalovaný toliko uvedl, že není předmětem posouzení a že z jednoho snímku nelze dovozovat, k jakému účelu a kdy byla v místě osazena, ani jaký vliv měla na obecné užívání. Žalovaný však nemohl tuto námitku tak lehce „smést ze stolu“. Žalobkyně v odvolání tvrdila, že závora byla na daném místě instalována dlouhodobě a že bránila veřejnosti v užívání předmětné cesty ze západního směru. Žalovaný se proto měl důkladněji zabývat tím, kdy byla daná závora zřízena a za jakým účelem. Nejednalo se přitom o nepřekonatelný úkol, neboť ji patrně na cestu umístil Pavel H., jak žalobkyně upřesňuje v žalobě. Jako účastník řízení se tak mohl k souvisejícím okolnostem vyjádřit, resp. to byla jeho povinnost (viz předcházející odstavec), byť třeba i na výzvu správního orgánu. Závora obecně představuje překážku, která omezuje přístup veřejnosti. Proto je zhodnocení, zda a od kdy tak skutečně působila, relevantní pro to, zda danou cestu užívala i široká veřejnost. Je pravdou, že dřívější existence závory nemůže být samo o sobě důkazem aktivního odporu žalobkyně s veřejným užíváním, pokud ji sama nezřídila. Nicméně může mít vliv na užívání cesty třetími osobami. Pokud ty by cestu z důvodu přítomnosti závory neužívaly, nemusela

by žalobkyně mít důvod realizovat další omezující opatření. Žalovaný se proto neměl spokojit jen s jednou fotografií, pokládal-li ji za nedostatečnou pro celistvé posouzení, a naopak měl i v této otázce vést další dokazování. Jelikož tak neučinil, vypořádal námitku nepřezkoumatelným způsobem.

66. Soud shrnuje, že napadené rozhodnutí shledal v části zabývající se souhlasem vlastníka s veřejným užíváním sporné cesty nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Současně vzal žalovaný za rozhodný skutkový stav, který nemá oporu ve spisech a který vyžaduje zásadní doplnění. Proto jsou dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.
67. Závěrem tohoto žalobního bodu žalobkyně přdestřela, že na překladišti a v jeho okolí instalovala cedule o zákazu vstupu. Žalovaný kontroval, že tato opatření přicházejí opožděně, neboť se na místě přinejmenším do roku 2022 nenacházela, což zjistil z funkce Panorama na www.mapy.cz. Soud nicméně opět konstatuje, že žalovaný výstupy z této webové aplikace ani nezaložil do správního spisu, ani s nimi jiným způsobem neseznámil účastníky, a proto z nich nelze vycházet. Pokud ale toto pochybení v dalším řízení napraví a přezkoumatelně doloží, že cedule nebyly instalovány dříve, soud souhlasí, že by se jednalo o opožděnou aktivitu, neboť ostatní opatření předvídaná již při povolení a kolaudaci překladiště mající omezovat přístup veřejnosti byla odstraněna již mnohem dříve. Soud ale připomíná, že předně je třeba prokázat, že sporná cesta fakticky vůbec byla užívána veřejností, jinak by žalobkyně neměla ani důvod jakékoli překážky vylučující obecné užívání instalovat.

Nutná komunikační potřeba

68. Dále soud přistoupil k vypořádání námitek stran nutné komunikační potřeby, kterou má sporná komunikace saturovat.
69. Nutná komunikační potřeba není dána, „*existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva.*“ V takovém případě „*je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům*“ (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, odst. 34). Nutná komunikační potřeba se zkoumá ve vztahu k dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, odst. 9). Bylo proto povinností správních orgánů posoudit, zda případná alternativní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení nemovitostí ve vlastnictví dotčených osob, tedy zda je daná komunikace vhodná pro nezbytný obslužný provoz dotčených nemovitostí (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76).
70. Od počátku správního řízení měla žalobkyně toto kritérium za nenaplněné, neboť dle ní lze všechny žalovaným vypočtené pozemky rovnocenně obsluhovat z východní strany od obce Kojice. Namítala též, že musí být zohledněn způsob užívání nemovitostí, který ovlivňuje míru nutné komunikační potřeby. Za určující rovněž považovala možné nebezpečí, které třetím osobám hrozí při užívání cesty vedoucí skrze překladiště.
71. Nejprve soud předesílá, že napadené rozhodnutí argumentaci ohledně alternativní trasy zcela nepomíjí. Žalovaný na konci strany 4 a na straně 5 napadeného rozhodnutí odkázal na závěry silničního správního úřadu a s odkazem na rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-37, dodal, že je nežádoucí cestu kouskovat, pročez by cesta od Kojic měla být

se spornou komunikací na pozemcích žalobkyně posuzována jako jeden celek. Silniční správní úřad navíc nabízenou alternativu vyloučil z důvodu její nepoměrně větší délky, nižší kvality a vedení přes pozemky vícero vlastníků. Správní orgány tedy v základních obrysech alternativní přístup zhodnotily. Přesto však nereagovaly na žalobkyninu argumentaci v úplnosti, jak soud níže vysvětlí.

72. Podle žalovaného sporná cesta na pozemcích žalobkyně představuje nezbytnou spojnici pro pozemky ve vlastnictví P. H. parc. č. XA a parc. č. XB, který je již v katastrálním území Kojice, a i pro pozemky parc. č. XC a XD ve shodném katastrálním území. Žalobkyně též namítá, že jí z celého správního řízení není zřejmé, zda se má jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci jen pro pěši, nebo zároveň i pro užití motorovými vozidly. Nadto zpochybnila nutnou komunikační potřebu ve vztahu ke stavbě P. H., neboť se vede řízení o jejím odstranění, resp. dodatečném povolení. Zároveň jde dle žalobkyně o stavbu s omezeným způsobem využití (technická stavba pro obsluhu a údržbu území, sklad nářadí), která zásadně není určena ani ke krátkodobému pobytu osob. V té souvislosti přílehlavě odkázala na rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, v jehož odstavci 41 NSS podotkl, že „*skutková zjištění ohledně faktického stavu účelové komunikace, zejména její šíře, jsou podstatná pro závěr, zda je nutná komunikační potřeba ve vztahu ke konkrétní nemovitosti splněna. V odůvodnění je pak zejména nutno vzít v potaz i typ stavby (či pozemku), jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům), či podle šířky, sklonu a typu zpevnění by pak měl silniční správní úřad vyhodnotit, zda se ten typ dopravy, který sporná cesta doposud umožňovala, a to v rozsahu, v jakém to povaha konkrétních zpřístupňovaných nemovitostí do budoucna vyžaduje, může odehrávat též po alternativní cestě (Černínová, Michaela a kol., op. cit. komentář k § 7).*“
73. V prvostupňovém ani v napadeném rozhodnutí však není vůbec vymezeno, za jakým účelem, v jakém rozsahu a jak často jsou uvedené pozemky jejich vlastníky či uživateli užívány. Z toho důvodu správní orgány nemohly postavit na jisto, v čem přesně tkívá a jak intenzivní je jimi dovozovaná nutná komunikační potřeba, kterou má sporná komunikace plnit. Správní orgány odmítly alternativní trasu z východní strany od obce Kojice především pro její délku a technickou kvalitu. Nicméně, pokud by nutná komunikační potřeba byla sporadická či méně častá a sledovala zejména rekreační zájmy vlastníků obsluhovaných nemovitostí, jistě nelze klást na alternativní cestu takové nároky, jako kdyby obsluhovanou nemovitostí byl rodinný dům, k němuž jeho obyvatelé denně příjíždějí a musejí zajistit jeho obsluhu i z technického hlediska (srov. např. žalovaným citovaný rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76).
74. Soud se neztotožňuje s žalobkyní, že žalovaný byl povinen vyčkat na výsledek řízení o odstranění stavby P. H. Žalovaný totiž mohl nutnou komunikační potřebu posuzovat čistě i jen ve vztahu k pozemku, na kterém stavba stojí, případně vzhledem k jeho faktickému využívání. Nicméně žalovaný pochybil v tom, že neposoudil způsob a míru využití tohoto pozemku ze strany jeho vlastníka, tj. zda je opravdu nutný příjezd na daný pozemek vozidlem, jak často, zdali se na něm určitým způsobem hospodář apod. Bez těchto zjištění nemohly správní orgány řádně vyřešit, zdali je východní cesta od Kojic dostačující alternativou.
75. Žalobkyně v řízení doložila fotografie východní cesty, z nichž plyne, že je v terénu patrná (byť místy se jedná o vyjeté koleje), a tedy i využitelná. Silniční správní úřad podotkl, že cesta může být při nepříznivých klimatických podmínkách hůře sjízdná, nicméně judikatura připouští, že např. v případě přístupu k rekreačnímu domku není rozhodné, že tento přístup

vede po cestě, která je náročně sjízdná automobilem (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, odst. 56). Nelze bezvýhradně lpět na tom, aby měly veškeré nemovitosti celoročně – tedy i za nepříznivých povětrnostních podmínek – zajištěnou možnost příjezdu automobilem (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2023, č. j. 10 As 111/2022-69, odst. 54). Prvotně tedy musejí správní orgány zjistit, jakou komunikační potřebu má cesta naplňovat, pak teprve mohou zvážit, zdali je alternativní trasa vhodná pro obsluhu nemovitostí s ohledem na jejich obvyklý způsob využití. Tímto způsobem ale správní orgány nepostupovaly.

76. Zde soud pokládá za nutné opětovně připomenout, že bylo-li řízení o odstranění pevné překážky zahájeno na žádost P. H., posuzuje silniční správní úřad naplnění znaku nutné komunikační potřeby primárně ve vztahu k jeho nemovitostem. P. H. měl povinnost na podporu svého tvrzení o existenci nutné komunikační potřeby označit a navrhnout důkazy. V žádosti o odstranění pevné překážky však k nutné komunikační potřebě ničeho konkrétního neuvedl.
77. Výše uvedené platí i ohledně pozemků parc. č. XA a XB, v katastrálním území Kojice. Žalovaný vůbec nevysvětlil, kdo a pro jaké účely tyto pozemky užívá. Prvně jmenovaný je pozemek určený k plnění funkcí lesa a po druhém přímo vede cesta od Kojic. Oba jsou podle evidence katastru nemovitostí ve vlastnictví České republiky. Ve správním spisu se nenachází vůbec žádné podklady, které by o nutné komunikační potřebě ve vztahu k nim hovořily. Vzhledem k tomu žalovaný nemohl bez uvedených zjištění uzavřít, že alternativní trasa k těmto pozemkům neexistuje.
78. Argumentoval-li žalovaný tím, že je namístě cestu posuzovat jako celek, nelze opomíjet, že NSS v odkazovaném rozsudku ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, odst. 19, závěrem upozornil, že *„uvedené východisko nemůže být uplatňováno bezvýjimečně; vždy je nutno vycházet z konkrétní situace“*. Žalovaný nevysvětlil, proč by v případě žalobkyně bylo potřebné na danou cestu nutně hledět jako na jeden celek, resp. proč by cesta z východní strany od Kojic pozbyla na významu, jestliže by na pozemcích žalobkyně veřejně přístupná účelová komunikace neexistovala. Ze směru od pozemků žalobkyně je zřejmé, že sporná cesta může mít potenciální význam pro obsluhu nemovitostí P. H. (správní orgány však dosud nezjistily jaký – viz odst. 74-76 výše). Nicméně již výše soud naznačil, že je možné, že přístup k jeho nemovitostem byl řešen prostředky soukromého práva. Z řízení do této chvíle nevyplynulo, pro jaké další nemovitosti by měla veřejná cesta na pozemcích žalobkyně nezbytnou komunikační potřebu plnit. Další stavby (patrně chaty) se nacházejí až dále na východ blíže k obci Kojice, k nimž vede z této obce cesta. Setrval-li by žalovaný na svém závěru, musel by vysvětlit, z jakého důvodu by bylo nežádoucí cestu „kouskovat“ na části.
79. Nadto z argumentace žalovaného plyne, že za veřejně přístupnou účelovou komunikaci považoval celý úsek od pozemků žalobkyně až do obce Kojice. V takovém případě by ale postrádal jakoukoliv váhu jeho argument, že alternativní trasa z východního směru by vedla přes pozemky více soukromých vlastníků. Podle právního názoru žalovaného tam totiž veřejně přístupná účelová komunikace již vede. Toliko nad rámec soud podotýká, že správní orgány ani neuvedly, přes které pozemky, jakých vlastníků přístup z východního směru zvažovaly. Soud z evidence katastru nemovitostí zkusmo ověřil, že pozemek parc. č. XA a pozemky parc. č. XB, XC, XD, XE, XF a XG, v katastrálním území Kojice, přes něž by nejspíše měla cesta z východní strany vést, jsou ve vlastnictví České republiky, resp. obce Kojice, tedy veřejnoprávních korporací, na jejichž pozemcích by se cesty sloužící obecnému

užívání měly primárně nacházet. Z náhledu v katastru nemovitostí není patrné, zdali cesta nevede rovněž po pozemku parc. č. XG, v katastrálním území Kojice, který je ve vlastnictví fyzické osoby. Soud nicméně v této fázi nesmí nahrazovat nalézací činnost správních orgánů, které se věci budou opětovně věnovat.

80. Soud nepřehlédl, že silniční správní úřad v návaznosti na vyjádření obce Kojice zmiňoval užití sporné cesty i k případnému zásahu na pozemcích „za drážním náspem“, kam je jinak zajištěn přístup skrze podjezd pod tratí, který není dimenzován na rozměrnější techniku.
81. Mínil-li silniční správní úřad „zásahem“ nutnost umožnit vjezd vozidlům Integrovaného záchranného systému, NSS v již zmiňovaném rozsudku ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, odst. 32, dovedl, že *[s]ložky integrovaného záchranného systému (§ 4 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů), mají v nezbytných případech zajištěn příjezd přes cizí pozemky na základě zákona (např. § 25 zákona č. 239/2000 Sb., § 17 a násl. zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, § 1037 občanského zákoníku; k tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2977/2009, týkající se zřízení práva nezbytné cesty dle občanského zákoníku), není tedy třeba jej řešit prostřednictvím institutu veřejně přístupné účelové komunikace.“*
82. Soud přisvědčuje žalobkyni i v tom, že správní orgány při posuzování možnosti využití alternativní trasy nevzaly v úvahu účel a způsob využití překladiště, skrze nějž by měla sporná cesta vést. NSS v rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, odst. 30, shrnul, že *„[b]ezpečnost je jedním z kritérií, které je třeba při zkoumání nutné komunikační potřeby posuzovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013-21, ve kterém NSS dovedl „komunikační nutnost“ proto, že šlo „o jedinou bezpečnou pěší cestu“). V posuzovaném případě je navíc použitelný i stěžovatelkou odkazovaný náleze prvorepublikového nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 1935, č. 12225/35 Boh. A, který v podobných věcech upozorňoval na potřebu posoudit též bezpečnost alternativní cesty (k tomu, že při posuzování veřejně přístupné účelové komunikace lze vycházet i z prvorepublikové judikatury srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 26, z této judikatury vychází též Ústavní soud, např. již opakovaně cit. náleze II. ÚS 268/06, body 33 až 35).“*
83. Žalobkyně ve správním řízení poukazovala na možné nebezpečí plynoucí z povahy provozu překladiště, které by mohlo osobám pohybujícím se po sporné cestě hrozit. Správní orgány se k této námitce přesto nevyjádřily a nezahrnuly ji do svých úvah. Správně měly zvážit, zdali provoz překladiště skutečně nepůsobí nebezpečí pro zdraví a životy uživatelů veřejně přístupné účelové komunikace. Relevantními okolnostmi v takovém případě jsou četnost a způsob využití překladiště. Roli tak může hrát skutečnost, že překladiště není v nepřetržitém provozu, nýbrž jen několikrát do roka. Nicméně žalobkyně poukazuje na jeho intenzivnější využití v souvislosti s výstavbou jaderného zařízení v Dukovanech. Soudu nepřísluší, aby předjímal závěry správních orgánů (proto ani neprováděl dokazování přílohami žaloby, které s touto otázkou souvisejí). Správní orgány tak budou muset zkoumat i tuto okolnost.
84. Soud naopak nesouhlasí s žalobkyní, že by deklarací veřejně přístupné účelové komunikace došlo ke zmaření účelu překladiště a znehodnocení ekonomického potenciálu dotčeného areálu. Pokud by veškeré výše uvedené znaky byly splněny, veřejně přístupná účelová komunikace by vznikla přímo ze zákona bez ohledu na rozhodnutí silničního správního úřadu. Již výše soud vysvětlil, že z důvodu ochrany oprávněných zájmů žalobkyně, by mohl silniční správní úřad upravit či omezit provoz na případné pozemní komunikaci na jejích pozemcích. Přitom by mohl zohlednit právě ekonomické zájmy žalobkyně a intenzitu a

způsob využití překladiště. Soud proto nemíní, že by možná existence veřejně přístupné účelové komunikace nevyhnutelně zhatila hospodářské využití překladiště.

Povolení stavebního úřadu nebránilo vést řízení o odstranění pevné překážky

85. V posledku se soud zabýval námitkou, dle níž bylo svodidlo, jehož odstranění bylo nařízeno, osazeno důvodně v souladu s projektovou dokumentací k objektu překladiště.
86. Pevnou překážku lze v souladu s § 29 zákona o pozemních komunikacích umístit na veřejně přístupnou účelovou komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu, jehož účelem je účinná ochrana obecného užívání pozemní komunikace a zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Bez povolení silničního správního úřadu nelze pevnou překážku na veřejně přístupnou účelovou komunikaci umístit ani tehdy, pokud by jinak s jejím umístěním a vybudováním (jakožto se stavbou) souhlasil příslušný stavební úřad (srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 3/2013-191, odst. 62, nebo rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2021, č. j. 7 As 317/2021-37, odst. 35).
87. Na základě uvedeného je nerozhodné, zda bylo svodidlo předvídáno projektovou dokumentací k objektu překladiště, která byla posuzována při jeho povolení a kolaudaci stavebním úřadem. Pakliže bylo svodidlo následně odstraněno (třebaže jej měla dle žalobních tvrzení odcizit třetí osoba) a ve správním řízení se prokáže naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace, byla by jeho opětovná montáž možná jen s povolením silničního správního úřadu, protože z pohledu zákona o pozemních komunikacích by se o pevnou překážku ve smyslu § 29 jednalo. Stavební úřad a silniční správní úřad sledují ochranu jiných veřejných zájmů, a proto nelze dřívějším povolením a kolaudací stavby vyloučit uplatnění pravomoci silničního správního úřadu, který dbá na ochranu obecného užívání pozemních komunikací.
88. Předpokladem je však zjištění, že na pozemcích žalobkyně veřejně přístupná účelové komunikace skutečně vznikla, což vzhledem k shledaným vadám bude znovu předmětem posouzení správních orgánů. Soud k žalobním tvrzením toliko dodává, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace není rozhodný způsob odstranění původních svodidel, ale to, zda jsou naplněna všechna kritéria, mj. i užívání sporné cesty veřejností a souhlas vlastníka, který může být vyvozen i z dostatečně dlouhé pasivity a strpění obecného užívání jeho pozemků. Proto není správná domněnka žalobkyně, že je nepodstatné, po jak dlouhé době k opravě svodidla přistoupila.

Závěr a náklady řízení

89. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a pro nedostatečně zjištěný skutkový stav, který vyžaduje zásadní doplnění. Současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
90. V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku. Primárním úkolem správních orgánů bude přezkoumatelně vypořádat žalobkyniny námitky. Současně chtějí-li setrvat na dosavadním skutkovém závěru, že spornou cestu užívala veřejnost a případně v jakém rozsahu, budou muset vycházet ze zjištění majících oporu ve správním spisu. Nelze se proto odkazovat na skutečnosti, které měl někdo „ústně sdělit“ či které jsou viditelné na internetovém prohlížeči, aniž by bylo ve spise podloženo, jakým způsobem a z jakého důkazního prostředku byly tyto poznatky opatřeny. V návaznosti na to správní orgány posoudí, zdali žalobkyně či její

právní předchůdce možné obecné užívání předmětných pozemků strpěli, resp. nijak mu nebránili, a tedy s obecným užíváním souhlasili. Opětovně též zváží všechny relevantní okolnosti pro určení, zdali v dané lokalitě k obsluhovaným pozemkům neexistuje jiná alternativní cesta. V té souvislosti neopomenou vymezit, jaký charakter má a v čem spočívá nutná komunikační potřeba obsluhovaných nemovitostí. Rovněž vezmou v úvahu žalobkyní tvrzená rizika plynoucí z provozu překladiště. Po vyjasnění předběžné otázky, zda přes předmětné pozemky vede veřejně přístupná účelová komunikace či nikoliv, správní orgány následně posoudí, zda lze nařídít odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

91. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 3 000 Kč, která odpovídá zaplacenému soudnímu poplatku. Jiné vynaložené náklady řízení ze soudního spisu nevyplývají. Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

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.

Praha 24. října 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu