



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: **Z. H.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Kokešem
sídlem náměstí T. G. Masaryka 153, Příbram I, Příbram

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

za účasti: **M. U.**
bytem X

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 28. 6. 2022, č. j. 082560/2022/KUSK-DOP/HOL,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný na základě odvolání žalobce změnil rozhodnutí Obecního úřadu Lazsko (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 12. 2. 2018, č. j. LAZS/131/2013 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Výrok prvostupňového rozhodnutí zněl takto: *„pozemky parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG v k. ú. X prochází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (zákona o pozemních komunikacích), neboť předmětná komunikace splňuje zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu platné právní úpravy a ustálené judikatury; Na vlastníka předmětné veřejné účelové komunikace se plně vztahují povinnosti a omezení vyplývající z práva obecného užívání pozemních komunikací dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Tento právní vztah trvá minimálně od roku 1976.“* Žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl tak, že: *„na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG, všechny k. ú. [a obec] X, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o šířce cca 3,5 m až 8,5 m a délce cca 126,0 m v rozsahu zjištěném a zakresleném do snímku katastrální mapy podložené leteckým snímkem dne 16. 11. 2021.“* (dále jen „sporná komunikace“).

Obsah žaloby

2. Žalobce nesouhlasí se závěrem, že veřejně přístupná účelová komunikace vznikla konkludentním souhlasem předchozích vlastníků. Sám nedal jakýkoliv souhlas s užíváním svých pozemků [pozn. soudu – myšleny pozemky parc. č. XA a parc. č. XB v katastrálním území a obci X (dále jen „pozemky žalobce“); všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku se nacházejí ve stejném katastrálním území]. Od zakoupení pozemků v letech 2009 a 2010 od předchozího vlastníka Lesů České republiky, s. p., který je veřejnoprávní korporací, je nikdy za veřejně přístupnou účelovou komunikaci nepovažoval a dostatečně svůj postoj dával najevo. Sám prvostupňový orgán konstatoval, že žalobce zablokoval své pozemky, aby nemohly být užívány jako veřejně přístupná účelová komunikace. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, žalobce namítá, že k souhlasu právního předchůdce, jímž je veřejnoprávní korporace se přihlíží. Veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací se pozemek stává věnováním k obecnému užívání. Dle žalobce závěry nálezu Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, o přechodu souhlasu s veřejným užíváním z vlastníka na vlastníka platí pouze mezi soukromými subjekty, a proto je nelze vztáhnout na projednávaný případ.
3. Žalobce též nesouhlasil se závěrem, že byl naplněn předpoklad nutné komunikační potřeby. Nutnou komunikační potřebu mohou splňovat maximálně pozemky parc. č. XC, parc. č. XD, parc. č. XE, parc. č. XF a parc. č. XG a části pozemků parc. č. XA a parc. č. XB. K domům č. p. YA, č. p. YB, č. p. YC a č. p. YD v obci X se dá dle žalobce bez problémů dostat po komunikaci na těchto pozemcích mimo pozemky žalobce. Podle rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, je nutné nenahraditelnost komunikační potřeby řešit již při rozhodnutí, zda jde o účelovou komunikaci. Prvostupňový orgán však pouze uvedl, že k předmětné komunikaci neexistuje alternativa, což žalovaný převzal. Správní orgány se tak nijak nezabývaly komunikačními možnostmi.
4. Dále žalobce připomněl závěry předcházejícího zrušujícího rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 54 A 169/2018-53 (dále jen „rozsudek 54 A 169/2018“). Žalovaný však

v rozporu s nimi opět nevydal dostatečně určitý výrok napadeného rozhodnutí a uvedl jen přibližný údaj o šířce veřejně přístupné účelové komunikace „cca“ 3,5 m až 8,5m a délce cca 126,0 m, což je zcela neurčité.

Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta. Odkázal na závěry obsažené v rozsudku 54 A 169/2018, podle nichž žalobce konkludentní souhlas s veřejným užíváním svých pozemků učinil. Stejně tak v případě alternativní komunikace prvostupňový orgán zjistil, že ta pro zajištění plnohodnotného komunikačního spojení sousedních nemovitostí neexistuje. Ve zbytku žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, jehož výrok považuje za dostatečně určitý.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

6. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že společně s druhou spoluvlastnicí (sestrou) vlastní stavební a komunikační pozemky parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC a parc. č. XD, přičemž jsou odkázáni na jejich připojení spornou komunikací.

Podstatný obsah správního spisu

7. Dne 2. 8. 2013 Bc. J. a P. L., spoluvlastníci pozemků parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC a parc. č. XD; K. P., vlastnice pozemků parc. č. XE, parc. č. XF, parc. č. XG a parc. č. XH; M. K., vlastnice pozemků parc. č. XI a parc. č. XJ; a M. S., vlastník pozemku parc. č. XK (dále jen „žadatelé“) podali podle § 142 správního řádu u prvostupňového orgánu žádost o určení charakteru sporné komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 6. 2022 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), neboť historicky slouží jako nezbytná komunikační potřeba pro žadatele či provozovatele a uživatele jejich nemovitostí.
8. Ve správním spisu jsou dále volně založeny 2 fotografie pohledu na spornou komunikaci ze dne 12. 6. 2018 ze serveru *Mapy.cz*. Na první je zachycena sporná komunikace v místě jejího počátku u budovy sídla Obecního úřadu Lazsko. Na druhé je zachycena sporná komunikace v okolí domu, v němž bydlí žalobce.
9. Dne 19. 8. 2013 prvostupňový orgán provedl místní šetření. Rozhodování rozšířil o pozemek parc. č. XA, neboť na něm se sporná komunikace také nachází. Sporná komunikace je zcela zřetelná po celé své délce. Povrch je asphalt, místy štěrk na zpevněném podkladu. Na první pohled je jasné, že domy č. p. YA, č. p. YB, č. p. YC a č. p. YD nemají jinou přístupovou komunikaci. Nemovitost č. p. YA může být pro pěší přístupna i kolem budovy obecního úřadu na pozemku parc. č. XB, nicméně nemůže sloužit k plné obslužnosti. Po velmi úzké jednosměrné cestě větší vozy (popeláři, hasiči) neprojedou. Přílohu tvoří celkem 24 fotografií pořízených při místním šetření zachycujících spornou komunikaci a bezprostřední okolí, z nichž je zjevné užívání sporné komunikace vlastníky okolních nemovitostí (zaparkovaná auta, vyjeté stopy vozidel). Dále je v příloze ortofotomapa dané lokality z katastru nemovitostí a letecký snímek ze serveru *Mapy.cz*.
10. Ze žalobcem předložené „KUPNÍ SMLOUVY na převod vlastnického práva z České republiky“ uzavřené dne 30. 6. 2010 mezi žalobcem a Lesy České republiky, s.p., vyplývá, že žalobce koupil pozemek parc. č. X od tohoto státního podniku. Smlouva neobsahuje žádné zmínky o veřejném užívání.

11. Dále je ve spisu nedatované prohlášení osoby zúčastněné na řízení a druhé spoluvlastnice jejich pozemků (úředně ověřené podpisy ze dnů 17. 5. 2006 a 24. 5. 2006), že souhlasí, aby manželé L. využívali k příjezdu na své pozemky (parc. č. XA a parc. č. XB) pozemky parc. č. XC a parc. č. XD, které vlastní prohlašující.
12. Prvostupňový orgán rozhodnutím ze dne 22. 8. 2013 podle § 142 správního řádu určil, že „*pozemky na parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG v k. ú. X prochází veřejná účelová komunikace, tak jak je uvedeno v § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a tento právní stav trvá minimálně od roku 1976.*“ Následuje vyznačení veřejně přístupné účelové komunikace, tj. sporné komunikace, na výtisku katastrální ortofotomapy v příloze tohoto rozhodnutí. Na tomto náčrtku je veřejně přístupná účelová komunikace vyznačena napříč pozemkem žalobce parc. č. X.
13. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. V příloze doložil ohlášení stavby, které učinil dne 8. 12. 2011 u Obecního úřadu Milín jakožto stavebního úřadu, v němž stavbu označil jako „*stavba nového oplocení vlastního pozemku, účelové stání pro koně do 25 m².*“. Z ověřeného situačního nákresu vyplývá, že žalobce chce zahradit část pozemku parc. č. XA oplocením a současně svůj pozemek parc. č. XB zahradit plotem s vraty a vrátky tak, aby již nebyl volně průjezdnou cestou. V příloze jsou dále souhlasy dotčených sousedů, nicméně na podpisovém archu není uvedeno, jakého stavebního záměru se vlastně týká.
14. Dne 18. 9. 2013 osoba zúčastněná na řízení společně s druhou spoluvlastnicí jejich pozemků sdělily, že ohlášení stavby jim nikdy nebylo předloženo a přiložené podpisy k němu nepatří, protože se týkají jiného dokumentu. Dále doložily rozhodnutí v restitučním řízení, které vydalo Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Příbram dne 12. 4. 2006 (včetně přílohy v podobě geometrického plánu ze dne 4. 4. 2005) dokládající, že nemohly restituovat pozemek parc. č. X. Souhlasem s tímto řešením tak osoba zúčastněná na řízení a druhá spoluvlastnice jejich pozemků umožnily, aby byl pozemek parc. č. X využíván jako veřejná komunikace.
15. Prvostupňový orgán ve stanovisku k žalobcově odvolání ze dne 29. 9. 2013 mimo jiné uvedl, že žalobce nikdy nedal prvostupňovému orgánu ani žadatelům vyjádření, že si nepřeje, aby se sporná komunikace užívala. Zablokování pozemků žalobce nelze brát jako vyjádření nesouhlasu, neboť při jednání se starostou a místostarostou žalobce tvrdil, že se to stalo nedopatřením. Starosta považoval záležitost za důsledek sousedských sporů, neboť předtím tři roky byla sporná komunikace užívána normálně. To vedlo několikrát k zablokování sporné komunikace pro popelářský vůz. Starosta v příloze doložil dopis právního zástupce žalobce ze dne 3. 9. 2013, ve kterém dotyčný nabízí možnost strpění veřejně přístupné účelové pozemní komunikace za pravidelný nájem. V doplnění stanoviska k odvolání prvostupňový orgán doložil „*Kupní smlouvu*“ ze dne 18. 9. 2009 mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení a druhou spoluvlastnicí, kterou žalobce zakoupil pozemek parc. č. XA. Článek IV této smlouvy obsahuje upozornění: „*Prodávající upozorňují kupujícího, že převáděnou parc. č. XA používají vlastníci parc. č. XB a st. XC v k. ú. X, manželé J. L. a P. L., a to jako příjezd k veřejné komunikaci.*“
16. Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014 žalovaný zrušil rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 22. 8. 2013 a věc mu vrátil k novému projednání, neboť prvostupňový orgán řádně nevyrozuměl všechny v úvahu přicházející účastníky správního řízení.
17. Dne 24. 3. 2014 prvostupňový orgán provedl opakované místní šetření. Opětovně zaznamenal, že sporná komunikace prochází i přes pozemek parc. č. X. Dle názoru zástupce

žalobce nelze vydat rozhodnutí o určení veřejně přístupné účelové komunikace v původním rozsahu, neboť tomu brání nová legální stavba, která má za následek faktický zánik průjezdu. Žalobce je ochoten umožnit přístup k domům v rozsahu smluvního závazku k údržbě přístupové cesty včetně zimní údržby na náklady obce.

18. Dále je ve správním spisu nedatovaný a nijak blíže neoznačený náčrt oplocení pozemků žalobce, zvl. parc. č. XA a parc. č. XB. Z něj je především patrné, že cesta vedoucí přes pozemek parc. č. XA je na obou dvou koncích pozemku ohraničena vraty a vrátky tak, aby bylo možné průjezd přes tento pozemek kdykoliv omezit.
19. Rozhodnutím ze dne 5. 4. 2014 prvostupňový orgán podle § 142 správního řádu určil, že „*pozemky na parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG v k. ú. X prochází veřejná účelová komunikace, tak jak je uvedeno v § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a tento právní stav trvá minimálně od roku 1976.*“ Následuje vyznačení veřejné účelové komunikace, tj. sporné komunikace, na výtisku katastrální ortofotomapy v příloze tohoto rozhodnutí. Žalobcův pozemek parc. č. X je stále vyznačen jako veřejně průjezdný prostředkem sporné komunikace. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce opětovně odvolání.
20. Dne 23. 5. 2014 manželé L. sdělili, že spornou komunikaci potřebují pro přístup na svůj pozemek coby jedinou přístupovou cestu. Nikdy neprojížděli žalobcovým uzavřeným dvorem. Nikdy nepodepsali žalobcem doloženou mapu o uzavření cesty, ale jen souhlas s opravou domu. Žalobce jim cestu k domu již několikrát zatarasil. Opětovně doložili souhlas osoby zúčastněné na řízení a druhé spoluvlastnice k průjezdu přes pozemek.
21. Dne 25. 5. 2014 osoba zúčastněná na řízení a druhá spoluvlastnice znovu potvrdily, že daly manželům L. souhlas k průjezdu přes pozemek.
22. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 11. 2015 zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 5. 4. 2014.
23. Zdejší soud rozsudkem ze dne 16. 8. 2017, č. j. 48 A 2/2016-63 (dále jen „rozsudek 48 A 2/2016“), zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2015 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že stavebnímu úřadu nepřislouší deklarace existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, nicméně umístění určité stavby může mít význam pro posouzení charakteru sporné komunikace. K problematice ohlášení žalobcova plotu soud shledal, že žalobce nemohl z toho, že stavební úřad nevydal zákaz provedení ohlášené stavby plotu, dovozovat, že se na pozemcích žalobce nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Dále se soud podrobně zabýval tím, jak žalobce nakoupil své pozemky, a po zvážení všech okolností dospěl k závěru, že žalobce ve vztahu k pozemku parc. č. XA neprokázal, že v přiměřené době od nabytí vlastnického práva dal najevo nesouhlas s užíváním pozemku jako komunikace veřejností. V případě pozemku parc. č. XB soud dospěl k totožnému závěru, tj. žalobce též včas neprojevil nesouhlas s veřejným užíváním. Navíc žalobce věděl, že nabývá pozemek zatížený režimem veřejně přístupné účelové komunikace. K otázce existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby soud uvedl, že správní orgány toliko uvedly neexistenci alternativy, nicméně to navzdory podrobnému odvolání žalobce nepodepřely žádnou bližší úvahou. Žalovaný ani prvostupňový orgán nevysvětlili, proč k zajištění spojení nepostačuje alespoň jedna z větví sporné komunikace.
24. Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2017 žalovaný v návaznosti na zrušující rozsudek 48 A 2/2016 zrušil rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 5. 4. 2014 a věc mu vrátil k novému

projednání. Učinil tak za účelem doplnění dokazování a odstranění vad řízení, které vytkl správním orgánům zdejší soud.

25. Dne 26. 11. 2017 vlastníci domu č. p. X a pozemků parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC a parc. č. XD uvedli, že příjezdová cesta je jen na pozemcích parc. č. XE, parc. č. XF, parc. č. XG, parc. č. XH, parc. č. XI a parc. č. XJ. Žádná jiná příjezdová cesta neexistuje a nikdy ani nebyla. Trvají na vrácení sporné komunikace do původního stavu.
26. Dne 27. 11. 2017 prvostupňový orgán provedl opakované místní šetření. Právní zástupce žalobce uvedl, že žalobce trvá na všech uplatněných námitkách. Zejména není naplněna nezbytná komunikační potřeba.
27. Součástí správního spisu je dále rovněž vyjádření, které osoba zúčastněná na řízení (společně s druhou spoluvlastnicí) učinila v řízení vedeném před Krajským soudem v Praze pod sp. zn. 48 A 2/2016. Uvedla, že její nemovitosti byly vždy přístupné ze silnice II. třídy X a silnice III. třídy Y přes pozemek parc. č. X. Ten byl zemědělským dvorem, sloužil jako manipulační plocha a komunikace k hospodářským a obytným budovám. Západní část dvora restituovala a prodala žalobci. Ve smlouvě byl nicméně žalobce upozorněn, že pozemek používají manželé L. jako příjezd k veřejné komunikaci. Východní část bývalého dvora nebyla vrácena s tím, že musí sloužit jako veřejná komunikace a parkoviště objektu, kde je umístěn obecní úřad.
28. Dne 1. 12. 2017 společnost RUMPOLD-P s.r.o., IČO: 61778516, (dále jen „RUMPOLD-P“) sdělila prvostupňovému orgánu, že provedla kontrolu sporné komunikace v místě kolem obecního úřadu. Ideální šířka pozemní komunikace je 3,5 m. Umožní bezpečný provoz vozidla během odstraňování odpadu.
29. Prvostupňový orgán v **prvostupňovém rozhodnutí** konstatoval, že se v případě sporné komunikace jedná o veřejnou komunikaci, která neslouží pouze obyvatelům a jejich obsluze, ale i široké veřejnosti, které zpřístupňuje sběrný dvůr. Neexistuje žádný alternativní přístup. Omezení vlastnického práva je tedy nezbytné, samozřejmě pouze v nezbytném rozsahu, aby veřejně přístupná účelová komunikace plnila svou funkci. S námitkami žalobce se vypořádal Krajský soud v Praze v rozsudku 48 A 2/2016, a to ve vztahu k otázce oplocení pozemků žalobce, kolaudačnímu souhlasu. Zbývá tak vyřešit otázku nenahraditelné komunikační potřeby. Prvostupňový orgán zdůraznil, že není nezbytné, aby veřejně přístupná účelová komunikace spojovala dvě přilehlé komunikace. Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je pozemek veden v katastru nemovitostí. Podstatné je, zda pozemek splňuje veškeré znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba coby nezbytná podmínka přiměřenosti omezení.
30. Podle prvostupňového orgánu veřejná místní komunikace prochází pozemky takto:
 - parc. č. XA (pozemek žalobce – *pozn. soudu*), hranici komunikace tvoří zdi budovy sídla Obecního úřadu Lazsko (č. p. YA) na jedné straně v šíři 3,5 m směrem k zahradě č. p. YB, přes roh č. p. YC v šíři 3,5 m po obvodu budovy pokračuje komunikace na
 - parc. č. XB, kde po obvodu v šíři 3,5 m kopíruje budovu č. p. YD (v místě, kde je pozemek užší než 3,5 m je touto šíří dotčen pozemek parc. č. XA), komunikace se stáčí na sever (navazuje na jednosměrnou cestu) v šíři 3,5 m a přechází na

- parc. č. XC (pozemek ve spoluvlastnictví osoby zúčastněné na řízení – *pozn. soudu*), zde je komunikace jasně vymezena obrubníkem, který ohraničuje vjezd na pozemek (zahradu č. p. YE) a zelený pruh předzahrádky, zde se veřejná účelová komunikace rozděluje na levou a pravou část.

Levá část přes pozemek parc. č. XA v šíři 3,5 m

- parc. č. XD, zde je komunikace jasně vyznačena obrubníkem, který ohraničuje vjezd na pozemek (zahradu č. p. YF) a zelený pruh předzahrádky, dále přes pozemek č. XA v šíři 3,5 m parc. č. XE (pozemek žalobce – *pozn. soudu*) v šíři 3,5 m vyústí na
- parc. č. XG, kde je veřejná účelová komunikace ukončena souběžně vjezdem na parc. č. XG (oplocená část) konec veřejné účelové komunikace bude zasahovat i na pozemek parc. č. XE.

Pravá část přes pozemek parc. č. XA na

- parc. č. XG v šíři 3,5 m k vjezdu do sběrného dvora respektive k vjezdu k zahradě č. p. YE.

31. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dále plyne, že prvostupňový orgán vzal při rozhodování o šířce komunikace v úvahu, že by měla plně obsluhovat výše uvedená č. p. Zejména vyvážení komunálního odpadu, v případě nutnosti zásah vozu integrovaného záchranného systému (IZS). Šířka 3,5 m byla určena na základě doporučení příslušných institucí. Šetřením prvostupňový orgán ověřil, že může být dodržena v celé délce veřejné účelové komunikace. Sporná komunikace spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby vlastníků s ostatní pozemní komunikací. Nebyla nalezena alternativní komunikace. Sporná komunikace zajišťuje přístup k nemovitostem zkolaudovaným v 70. letech minulého století a z logiky vyplývá, že tehdy k nim vlastníci museli mít přístup. Dále je sporná komunikace stálá a zřetelná, o čemž svědčí fotodokumentace. Konkludentní souhlas byl splněn strpěním předchozích vlastníků, neboť sporná komunikace je užívána jako veřejná cesta minimálně od roku 1976 z naléhavé komunikační potřeby. Na základě těchto skutečností lze omezit soukromá práva vlastníka v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Od roku 2013 se vyskytují případy blokování sporné komunikace a nemožnosti odvozu komunálního odpadu. Zablokování pozemků nelze brát jako vyjádření nesouhlasu. Žalobce při jednání se starostou obce Lazsko uvedl, že se tak stalo nedopatřením. Žalobce nikdy nedal žádné vyjádření, že si nepřeje, aby se sporná komunikace užívala. Neexistuje alternativní cesta k pozemkům ve vlastnictví žadatelů o určení právního vztahu, o níž by bylo možné rozumně uvažovat.
32. Jako **příloha** prvostupňového rozhodnutí je v jeho záhlaví uveden tento náčrt vymezení veřejně přístupné účelové pozemní komunikace:

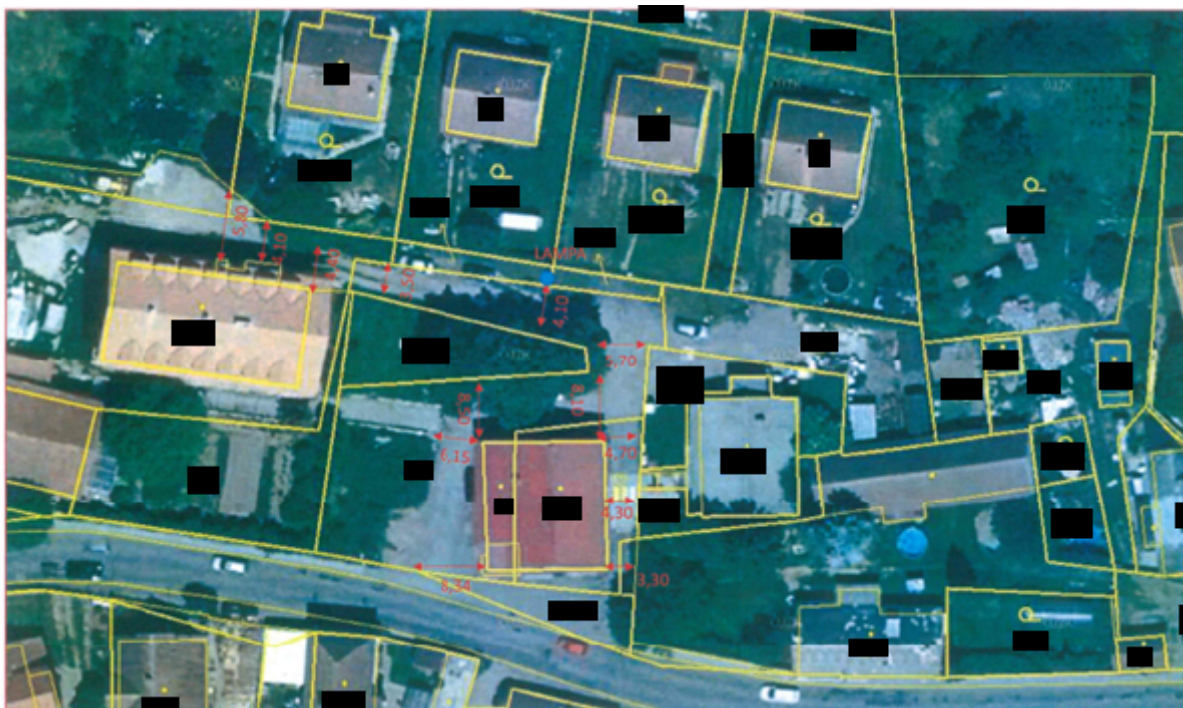


33. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání. Namítal v něm, že se prvostupňový orgán nezabýval otázkou naplnění nutné komunikační potřeby a nevysvětlil, zda je podoba veřejně přístupné účelové pozemní komunikace nezbytná. Též nemělo být správně posouzeno hledisko přiměřenosti, protože se deklarovaná veřejně přístupná účelová pozemní komunikace dělí na dvě. Následně vysvětlil, proč je možná i alternativní komunikace přes pozemky parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC, parc. č. XD a parc. č. XE. Nemá však problém zpřístupnit asfaltovou část cesty na pozemku parc. č. XF svým sousedům. Ve zbytku na tomto pozemku již není veřejná cesta a její stav nepřipouští veřejné užívání. Znovu též rozporoval splnění podmínky konkludentního souhlasu s veřejným užíváním, neboť s ním stavbou oplocení zřetelně projevil nesouhlas.
34. Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2018, č. j. 039193/2018/KUSK-DOP/HOL, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.
35. Toto rozhodnutí žalovaného soud zrušil **rozsudkem 54 A 169/2018** a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud se opětovně neztotožnil se žalobcovou námitkou, že jeho pozemky jsou oplocené. Zopakoval, že stavebnímu úřadu nepřísluší deklarace charakteru určité pozemní komunikace. Nicméně nelze vyloučit, že umístění či povolení určité stavby nepochybně může mít v řízení o určení charakteru komunikace význam i s ohledem na dobrou víru stavebníka či presumpci správnosti správních aktů. Spor mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení ohledně souhlasu se stavbou se netýká řízení. Naopak je významné, že část plotu nevyžadovala ani ohlášení ani povolení, tj. z dalšího postupu stavebního úřadu lze vztahovat účinky jen ve velmi omezené míře. K otázce (ne)souhlasu žalobce a předchozích vlastníků s užíváním pozemků soud opět podrobně uvedl, že po nabytí vlastnického práva k pozemkům parc. č. XA a parc. č. XB žalobce po dobu nejméně 2 let trpěl jejich veřejné užívání, aniž by s tím vyjádřil nesouhlas. Z vyjádření prvostupňového orgánu vyplývá, že se sousedské vztahy vyostřily až během roku 2013, což několikrát vedlo k zablokování komunikace. Tím ale dle soudu nelze znemožnit určení, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci. Mezi účastníky přitom není sporné, že daný pozemek byl před nabytím žalobcem užíván i dalšími osobami. Bylo tedy rozhodnutím žalobce nabýt pozemky zatížené režimem veřejně přístupné účelové komunikace. K otázce nutné komunikační potřeby soud připomněl, že již dřívějším rozsudkem 48 A 2/2016

zavázal žalovaného k tomu, aby tuto otázku přezkoumatelně posoudil. Tímto právním názorem se však správní orgány v dalším řízení neřídily. Prvostupňový orgán se otázkou zabýval v odůvodnění, nicméně ji nepromítl do výroku prvostupňového rozhodnutí, kde neuvedl obsahově přesnější vymezení průběhu a šíře veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Tento nedostatek není napraven ani přiloženou ortofotomapou. Odkaz na ni není obsažen v samotném výroku. I pokud by soud akceptoval, že odkaz je v záhlaví na první straně ještě před slovy „ROZHODNUTÍ“, nelze vyznačení veřejně přístupné účelové komunikace v této mapě považovat za dostatečně určité. Je provedeno pouze „od oka“. Popis pouze v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nepostačuje. K tomu soud připomněl důraz judikatury na jasnost závěru o tom, zda a jaká pozemní komunikace k určitým nemovitostem vede. Z výroku prvostupňového rozhodnutí tak nelze seznat, zda má veřejně přístupná účelová komunikace zahrnovat pozemky parc. č. XA a parc. č. XB v celé jejich šíři, nebo pouze jejich část. Výrok prvostupňového rozhodnutí je tak nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Se žalovaným nelze souhlasit, že účelem řízení bylo pouze určit, zda se na pozemních nachází veřejně přístupná účelová pozemní komunikace s tím, že její konkrétní polohu bude třeba zjistit v dalším řízení. Je zjevné, že se správní orgány zabývaly námitkou žalobce ohledně možné alternativní komunikace, což vyplývá z ortofotomapy, ale již to není nijak promítnuto do výroku prvostupňového rozhodnutí. Soud potvrdil, že existence alternativní přístupové cesty nevyšla najevo a žalobce ani její existenci netvrdí.

36. Rozsudkem ze dne 27. 5. 2021, č. j. 9 As 33/2021-26, NSS zamítl kasační stížnost žalovaného proti rozsudku zdejšího soudu 54 A 169/2018.
37. Dne 16. 11. 2021 žalovaný provedl prohlídku a zjištění současného stavu sporné komunikace. Uvedl, že celková délka sporné komunikace je cca 126 m, šířka průměrně v rozmezí 3,5 m až 8,5 m, což je dostačující pro průjezd vozidel. Vzhledem k tomu, že sporná komunikace je lemována zelení a do průjezdního profilu nezasahují pevné překážky, spornou komunikaci mohou používat i rozměrnější vozidla, samozřejmě s ohledem na únosnost pozemku. Počátek sporné komunikace je v místě styku pozemků parc. č. XA a parc. č. XB. Odstup od budovy obecního úřadu je 3,5 m, důvodem jsou zaparkovaná vozidla. Ze silnice č. II/X je možné sjet na cestu sjezdem o šířce 8,34 m. Sporná komunikace dále pokračuje podél obecního úřadu, na konci budovy obecního úřadu a dokončenou stavbou oplocení je její šířka 6,15 m. Za budovou obecního úřadu a mezi pozemkem parc. č. XA je šířka sporné komunikace 8,5 m, pokračuje ke vzdálenějšímu zadnímu rohu budovy obecního úřadu, kde je šířka 8,10 m. Mezi pozemky parc. č. XC a parc. č. XD je šířka 5,70 m. Vlevo sporná komunikace pokračuje jako vyjeté koleje šířky 3,5 m, mezi první lampou veřejného osvětlení a vnější hranou sporné komunikace je vzdálenost 4,1 m v šíři, mezi druhou lampou, respektive obrubníkem, a vnější hranou sporné komunikace je vzdálenost 3,5 m. Dále sporná komunikace pokračuje mezi rohem domu žalobce a obrubníkem, kde je šířka 4,4 m, u branky na pozemek parc. č. XE je šířka 4,1 m, rozšiřuje se na 5,8 m, kde u odstaveného zemního stroje končí. V konečné části sporné komunikace bylo zjištěno, že se zde nacházejí nově vytyčené hranice pozemků, které zatím nejsou zaznamenány v katastru nemovitostí. Sporná komunikace je v terénu velmi dobře patrná, je zřejmé, že je užívána. Pracovníci žalovaného na cestě potkali tři osoby, dvě u nemovitosti žalobce, třetí prováděla úklid pravděpodobně pro obec. Je důvodné se domnívat, že spornou komunikaci používá veřejnost.

38. Přílohu protokolu o místním šetření ze dne 16. 11. 2021 představuje katastrální ortofotomapa, na níž žalovaný vyznačil shora uvedené body a naměřené vzdálenosti. Dále je zde 8 barevných snímků, na kterých jsou vyznačeny naměřené vzdálenosti, a které potvrzují pozorování žalovaného při místním šetření.



39. Dále je k tomuto ve správním spisu založen výkres „Zaměření místní komunikace“ zpracovaný geodetem dne 14. 1. 2019 na základě zaměření ve dnech 4. 12. 2018 a 18. 12. 2018. Dále žalovaný založil do spisu letecké snímky z ortofotomapy katastru nemovitostí a mapu katastru nemovitostí.
40. Dne 17. 5. 2022 žalobce ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí opakovaně nesouhlasil s tím, že by jeho pozemky byly věnovány veřejnému užívání na základě konkludentního souhlasu předchozích vlastníků. Znovu nesouhlasil s naplněním předpokladu existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby a zopakoval svou tezi o alternativní cestě na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC, parc. č. XD a parc. č. XE, případně lze podle něj využít pozemek parc. č. XF. Dosavadní závěry prvostupňového orgánu a žalovaného o neexistenci alternativy žalobce považoval za nedostatečně odůvodněné. Deklarovaná veřejně přístupná účelová pozemní komunikace přitom ústí na dvě pozemní komunikace a správní orgány nevysvětlily, proč nepostačuje pouze jedno spojení. Podle žalobce je postačující pouze jedno ze dvou spojení.
41. V odůvodnění **napadeného rozhodnutí** žalovaný konstatoval, že sporná komunikace splňuje zákonné znaky veřejné účelové pozemní komunikace. Jako veřejná cesta je užívána minimálně od roku 1976 z naléhavé komunikační potřeby. Vede od silnice č. II/X okolo obecního úřadu přes část pozemku parc. č. XA a přes pozemky parc. č. XB, parc. č. XC, parc. č. XD a parc. č. XE až na část pozemku parc. č. XF. Ústí pouze na silnici č. II/X v místě u obecního úřadu. K odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že pozemky žalobce se staly veřejnou cestou konkludentním souhlasem předchozích vlastníků. Žalobce neprokázal, že původní vlastník v minulosti jakýmkoliv způsobem vyslovil nesouhlas s veřejným užíváním. Naopak, strpěním užívání pozemku původní vlastník založil právně závazný stav i pro budoucího majitele. Žalobce neprokázal, že dal v přiměřené době od nabytí

vlastnického práva najevo nesouhlas s užíváním svých pozemků jako komunikace veřejností. Ke sporné komunikaci neexistuje srovnatelná alternativa pro zajištění plnohodnotného spojení k nemovitostem ve vlastnictví žadatelů. Alternativa musí být komunikace existující, majitele nemovitostí nelze nutit k nepřiměřeným nákladům na úpravu nové komunikace. S ohledem na závěry NSS v rozsudku ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, může být veřejnou účelovou komunikací i slepá cesta, což je nyní projednávaný případ. Uživateli bude vedle vlastníků nemovitostí také jejich širší rodiny, přátelé, poskytovatelé služby atd. Žalobcem citovaný nález ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, prvostupňový orgán respektoval. Lze přisvědčit žalobci, že ÚS konstruoval určitou výjimku z pravidla pro případy, kdy předchozí vlastník pozemku byl veřejnoprávní subjekt. S ohledem na usnesení ÚS ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 136/15, nelze vždy bez dalšího tvrdit, že přechod předcházejícího souhlasu veřejnoprávního vlastníka na soukromého vlastníka je vyloučen zejména, pokud o tomto omezení věděl. Sousední nemovitosti byly zkolaudovány před zhruba 37 lety a již tehdy k nim musely mít jejich vlastníci přístup. Posouzení komunikace jako účelové nepříslušelo stavebnímu úřadu. Alternativa přes pozemek parc. č. XG neexistuje, pravděpodobně se jedná o historickou cestu, která nyní neexistuje. Závěrem napadeného rozhodnutí jsou jako přílohy označeny: zápis z prohlídky současného stavu sporné komunikace dne 16. 11. 2021, zakreslení sporné komunikace do katastrální mapy.

Posouzení žaloby soudem

42. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas a po vyčerpání řádných opravných prostředků, že je věcně i místně příslušným soudem a napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, jelikož účastníci řízení s tímto postupem nevyjádřili ve lhůtě stanovené soudem nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že podaná žaloba je nedůvodná.
43. Mezi účastníky je sporné, zda byly splněny podmínky § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, která má procházet mimo jiné přes pozemky ve vlastnictví žalobce parc. č. XA a parc. č. XB.
44. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.
45. Pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace (resp. možnost její deklarace v řízení podle § 142 správního řádu) je třeba kumulativně splnit čtyři podmínky: (i) jde o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která (ii) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž (iii) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň (iv) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS). Žalobce zpochybňuje naplnění třetí a čtvrté

podmínky. Soud se projednávanou věcí zabývá již potřetí. Soud proto v nyní posuzované věci vycházel ze svých dřívějších závěrů, od nichž neshledal důvod se odchýlit.

K námitce neexistence žalobcovy souhlasu s veřejným užíváním

46. Žalobce v podané žalobě znovu zopakoval námitku, že nikdy nesouhlasil s veřejným užíváním svých pozemků. Tuto námitku přitom shledal zdejší soud nedůvodnou již v rozsudku 48 A 2/2016 a tento svůj závěr následně zopakoval v rozsudku 54 A 169/2018, jehož závěry byl žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí vázán (srov. § 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalobce zajisté může při podání opakované žaloby proti rozhodnutí správního orgánu polemizovat s předcházejícími závěry zrušujícího rozsudku soudu. Musí však jít o takovou polemiku, aby se soud od svých dřívějších závěrů vůbec mohl odchýlit. Jde o takové případy jako například argumentace novými skutkovými zjištěními, změnou judikatury nebo právní úpravy apod. S prostým zopakováním již jednou řádně vypořádané argumentace žalobce nemůže být úspěšný.
47. V projednávané věci přitom žalobce toliko zopakoval svou předcházející argumentaci, a navíc s nesprávným tvrzením, že pozemky zakoupil od Lesů České republiky, s. p. Žalobce totiž od nich zakoupil pouze pozemek parc. č. XA (parkoviště naproti budově sídla Obecního úřadu Lazsko), zatímco pozemek parc. č. XB (jakýsi dvůr) zakoupil od osoby zúčastněné na řízení a druhé spoluvlastnice, které jsou soukromníky, kteří tento pozemek získali v restitučním řízení. S ohledem na totožnost žalobcovy argumentace i soud setrval na svých předcházejících závěrech.
48. Soud tak na tomto místě připomíná, že pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS).
49. Ze správního spisu vyplývá, že pozemek parc. č. XA žalobce nabyt na základě kupní smlouvy ze dne 18. 9. 2009 od osoby zúčastněné na řízení a druhé spoluvlastnice. Pozemek parc. č. XB žalobce nabyt na základě kupní smlouvy ze dne 30. 6. 2010 od Lesů České republiky, s. p. Žalobce nijak nekonkretizoval, od jakého okamžiku přesně a jakou formou dával najevo, že nesouhlasí s užíváním předmětných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace. Z hlediska žalobních tvrzení i podkladů, jež jsou součástí správního spisu, lze jako vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu žalobce chápat nejdříve shora již zmíněné ohlášení stavby oplocení, které je opatřeno datem 31. 11. 2011 a stavebnímu úřadu bylo doručeno dne 8. 12. 2011.
50. Ve vztahu k pozemku parc. č. XA je třeba vyjít ze skutečnosti, že účinky smlouvy týkající se tohoto pozemku dle doložky příslušného katastrálního úřadu na dané smlouvě (právní účinky vkladu) nastaly již dne 2. 10. 2009. Není tedy zřejmé, že by žalobce po dobu delší než dva roky (minimálně do prosince 2011) netrpěl užívání svého pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Krom toho lze dodat, že součástí obsahu této smlouvy vztahující se k pozemku parc. č. XA bylo v čl. IV mimo jiné toto upozornění: „*Prodávající upozorňují kupujícího, že převáděnou parc. č. XA používají vlastníci parc. č. XB a st. XC v k. ú. X, manželé J. L. a P. L., a to jako příjezd k veřejné komunikaci.*“ Byť toto smluvní ustanovení samo o sobě nemůže být podkladem k tomu, aby sporná komunikace naplňovala znaky komunikace obecně veřejně přístupné, je více než zjevné, že žalobce si byl již v době

uzavírání smlouvy vědom toho, že na daném pozemku vede komunikace, kterou užívají i další osoby. Ve vztahu ke spornému pozemku parc. č. XA tedy lze konstatovat, že žalobce nikterak nedoložil (a ze správního spisu neplyne), že by v přiměřené době od nabytí vlastnického práva dal najevo svůj nesouhlas s užíváním pozemku jako komunikace veřejnosti.

51. Obdobně ve vztahu k pozemku parc. č. XA soud již v předcházejícím rozsudku 54 A 169/2018 poukázal na to, že ač předmětná smlouva byla uzavřena již dne 30. 6. 2010 a účinky vkladu do katastru nemovitostí nastaly již v srpnu téhož roku, není zřejmé, že by žalobce před shora již zmíněným ohlášením stavby oplocení (na konci roku 2011) dal najevo svůj nesouhlas s veřejným užíváním sporné komunikace nacházející se na tomto pozemku. Navíc není zřejmé, že by žalobce danou nemovitost užíval (navštěvoval) pouze občasně (naopak dle adresy žalobce uvedené na žalobě v uvedeném místě žalobce skutečně žije), a stejně tak v dané věci nevyplynulo, že by další osoby daný pozemek jako spornou komunikaci používaly pouze občas či dokonce výjimečně. S přihlédnutím k těmto okolnostem měl žalobce dostatečný prostor k tomu, aby dal jednoznačně najevo, že nesouhlasí s užíváním sporné komunikace, což lze vyjma oplocení učinit poměrně jednoduše například snadno proveditelnou formou umístění tabule zakazující vstup či svědecky doložitelného vykazování osob komunikaci užívajících (srov. Komentář k § 7. In: Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015).
52. Odkazuje-li žalobce v této souvislosti na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, je třeba připustit, že se zde skutečně mimo jiné uvádí, že „v poslední době se vyskytly případy, že předmětná komunikace [...] je blokována“. Toto zjištění vychází z vyjádření starosty obce Lazsko ze dne 29. 9. 2013 k odvolání žalobce proti rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 22. 8. 2013, podle kterého se „během letošního roku“ vyostřily sousedské vztahy, což několikrát vedlo k zablokování sporné komunikace a nemožnosti průjezdu popelářského vozu, a vyjádření manželů L. ve správním řízení ze dne 23. 5. 2014 o tom, že žalobce již několikrát cestu „zatarasil“. Z citované části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí však nelze dovodit, že by obecní úřad uznal existenci kvalifikovaného nesouhlasu žalobce s užíváním.
53. Na druhou stranu je nutné zdůraznit, že při rozhodování o určení existence účelové komunikace správní orgány vychází z pokojného stavu, který je v místě dán. Znemožnit deklaraci účelové komunikace není možné například tím, že vlastníci pozemků cestu přehradí v souvislosti s podáním návrhu na vydání deklaratorního rozhodnutí. Existující veřejně přístupná účelová komunikace nemůže zaniknout jednostranným svévolným aktem některého z vlastníků dotčených pozemků či jejich nástupců (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59). Také odborná literatura upozorňuje, že „[u] fyzického zániku účelové komunikace je pouze třeba mít na paměti, že musí jít o přirozený proces, kterému se nikdo z uživatelů právní cestou nebrání a jehož výsledkem je pokojný stav. K právnímu zániku účelové komunikace nemůže dojít v případě, kdy ji fyzicky zničí (např. rozorá, osází keři) bez povolení jejího vlastníka, nebo kdy k jejímu vymizení v terénu dojde proto, že vlastník svévolně bránil veřejnosti v jejím obecném užívání (např. zřízením oplocení) a silniční správní úřad nebyl schopen příslušné řízení dokončit v rozumné době“ (Komentář k § 18. In: Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015).

54. Mezi účastníky není přitom sporné, že pozemky žalobce byly před jejich nabytím žalobcem užívány jako komunikace i dalšími osobami. Pokud žalobce v této souvislosti poukazuje na judikaturu týkající se nemožnosti vycházet ze souhlasu předchozího vlastníka, zdejší soud již v předcházejících dvou rozsudcích vysvětlil, že tento odkaz není pro nyní projednávanou věc přílehlavý. Závěry, které v nálezu citovaném žalobcem zaujal ÚS, se totiž týkají specifické situace opětovného nabytí vlastnického práva v důsledku restituce, a to ve vztahu k pozemkům, na nichž měla vzniknout veřejná komunikace v době jejich „okupace“ (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS), zatímco v projednávané věci žalobce nabyl své pozemky na základě smluvního ujednání. Bylo tedy jeho rozhodnutím nabýt pozemky zatížené veřejnoprávním režimem veřejně přístupné účelové komunikace. Stejně tak nelze přehlédnout, že v posuzované věci se osoby, jimž byl pozemek parc. č. XA v době nesvobody odňat (tj. osoba zúčastněná na řízení a druhá spoluvlastnice), existence veřejně přístupné účelové komunikace naopak dovolávají, což vyjádřily v průběhu správního řízení.
55. S ohledem na výše uvedené soud již potřetí setrvává na závěru, že okruh žalobních námitek týkajících se souhlasu vlastníka s užíváním sporné komunikace není důvodný. Z žaloby i z odvolání ze dne 19. 2. 2018 plyne, že žalobce je ochoten akceptovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace procházející i jeho pozemky parc. č. XA a parc. č. XB, pokud nebude zasahovat jím namítané části těchto pozemků, které hodlá oplotit. Z prvostupňového rozhodnutí plyne, že takto prvostupňový orgán zamýšlel veřejně přístupnou účelovou komunikaci vymežit, byť tak učinil pouze v odůvodnění a nepromítl tuto skutečnost do výroku.

K otázce existence nutné komunikační potřeby

56. Jak soud uvedl výše, žalobce v podané žalobě prakticky souhlasí s vymezením sporné komunikace coby veřejně přístupné účelové pozemní komunikace tak, jak jej provedl žalovaný v ortofotomapě katastru nemovitostí, na kterou odkazuje výrok napadeného rozhodnutí (podrobněji srov. dále). Soud se proto domnívá, že v tomto případě došlo mezi žalobcem a žalovaným k nedorozumění, protože žalobce připouští vymezení sporné komunikace v maximálním rozsahu, v jakém je skutečně žalovaným vymezena.
57. Žalovaný zmínil žalobcem navrhovanou alternativu přes pozemek parc. č. X jako neexistující s tím, že se pravděpodobně jedná o historickou cestu.
58. Podle soudu lze na žalobcem poukazovaném pozemku parc. č. Y spatřit něco, co snad dříve bylo polní cestou vedoucí z/do obce X severozápadním směrem. Tomu by pak odpovídal i způsob využití dle katastru nemovitostí (ostatní komunikace). Nyní se však jedná o mezující pozemek oddělující od sebe dvě pole porostlé střední vegetací, na němž (snad) vede pouze pěšinka. Rodinné domy žadatelů nemají tímto směrem vůbec orientovány vjezdy a stání pro automobily a jiná vozidla. Stejně tak napojení těchto rodinných domů pro pěší je orientováno směrem ke sporné komunikaci. Již z toho je soudu zřejmé, že tato tvrzená cesta nebyla jako plnohodnotná alternativní cesta ve vztahu ke sporné komunikaci v minulosti využívána. S ohledem na poměry v dané lokalitě je ve zbytku dostatečně určitým tvrzení žalovaného, že možnost alternativního spojení domů žadatelů zkrátka neexistuje. Z ortofotomap založených ve správním spisu jednoznačně vyplývá, že jediným přístupem je právě sporná komunikace. Z toho také žalovaný a před ním prvostupňový orgán správně dovodili, že je dána nutná komunikační potřeba žadatelů coby jedna

z podmínek existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

59. NSS v rozsudku ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, konstatoval, že „[z] odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004).“ Tomuto standardu odůvodnění neexistence alternativní přístupové cesty v napadeném rozhodnutí dostalo, byť by bylo vhodnější, pokud by odůvodnění této otázky bylo podrobnější. Podstatné ale je, že žalovaný alespoň stručně vysvětlil, proč pozemek parc. č. X nemůže sloužit jako alternativní přístupová cesta. Žalobce v žalobě rozporuje, že se žalovaný nezabýval jinými komunikačními možnostmi, nicméně neuvádí, o jaké jiné komunikační možnosti se mělo vlastně jednat. Neuvedl je ani ve svém vyjádření k podkladům pro vydání napadeného rozhodnutí ze dne 17. 5. 2022.
60. Přes žalobcem poukázaný pozemek parc. č. X by se alternativní přístupová cesta musela teprve nákladně vybudovat, stejně tak by za tím účelem musela být upravena obydlí žadatelů (vjezdová vrata na severní straně pozemků, nové odstavné plochy pro vozidla/garáže v severních polovinách zahrady, s tím související přenesení užitné plochy zahrad do jejich jižních částí, kde nyní parkují vozidla). Nemluvě o tom, že by vlastníci pozemku parc. č. X museli s tímto řešením souhlasit.
61. Jak vysvětlil NSS v rozsudku ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, „Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že bude-li po doplnění dokazování ve správním řízení prokázána existence alternativní veřejně přístupné účelové komunikace k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, bude věcí správních orgánů zabývat se tím, zda je stejné nebo srovnatelné kvality jako předmětná veřejně přístupná účelová komunikace po pozemcích [...], tj. zda tato případná alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení nemovitostí ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Předpokladem takového závěru musí být zejména zjištění, zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu osob zúčastněných na řízení většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Je přitom třeba přihlídnout k tomu, že osoby zúčastněné na řízení nelze spravedlivě nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali případnou alternativní veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve větším rozsahu. [...] Vlastnické právo stěžovatelů požívá ústavní ochrany, ovšem obdobná úroveň ochrany musí být poskytnuta i vlastnickým právům osob zúčastněných na řízení k jejich pozemkům a stavbám, k čemuž náleží jistě i právo na zajištění přístupu k předmětu jejich vlastnictví, aby ho mohly vůbec užívat. Po osobách zúčastněných na řízení lze tedy požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na zajištění tohoto přístupu, nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by stěžovateli preferovaným alternativním řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva stěžovatelů (resp. ve prospěch jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení) získáno. Uvedené platí zvláště za situace, kdy předmětná veřejně přístupná účelová komunikace, vedoucí přes pozemek [...] ve vlastnictví stěžovatelů, byla osobami zúčastněnými na řízení i jejich právními předchůdci dlouhodobě užívána.“ Tamní závěry lze bez dalšího vztáhnout i na projednávanou věc, neboť žalobcem navrhovaná „alternativní“ přístupová cesta by musela

být nejprve velmi nákladně vybudována. Nadto by se s ohledem na kvalitativní požadavky nastíněné NSS (udržovatelnost, průjezdnost či vhodnost pro nezbytný obslužný provoz rodinných domů apod.) zjevně nejednalo o alternativu plnohodnotnou.

62. Soud proto uzavřel, že sporná komunikace představuje nutnou komunikační potřebu (nejen) žadatelů pro napojení jejich nemovitostí na silniční síť obce L. Z fotodokumentace obsažené ve správním spisu vyplývá, že spornou komunikaci využívá též široká veřejnost, a to především jako přístup k místu pro sběr komunálního odpadu. S ohledem na poměry v terénu pro tento okruh osob nepřichází vůbec v úvahu jakékoliv alternativní spojení. Žalobce ostatně ani neuvedl žádné důvody, proč by veřejně přístupná účelová komunikace v rozsahu vymezeném napadeným rozhodnutím představovala neospravedlnitelný zásah do jeho vlastnických práv.

K námitce neurčitosti výroku napadeného rozhodnutí

63. K této námitce zdejší soud v odst. 54 zrušujícího rozsudku 54 A 169/2018 konstatoval následující: „Výrok deklarující veřejně přístupnou účelovou komunikaci tedy neobsahuje přesnější vymezení jejího průběhu a šíře, přičemž z odůvodnění je patrné, že přinejmenším na některých pozemcích zasahuje veřejně přístupná účelová komunikace pouze jejich část. Tento nedostatek není napraven ani přiloženou ortofotomapou. Odkaz na ni není obsažen v samotném výroku. I pokud by soud akceptoval, že odkaz na přílohu je uveden v záhlaví první strany ještě před slovy „ROZHODNUTÍ“, nelze vyznačení veřejně přístupné účelové komunikace v této mapě považovat za dostatečně určité. Je totiž provedeno pouze „od oka“ (vyznačená červená čára např. zasahuje i stavební parcely č. XA a XB, které jsou zastavěny a nacházení se na nich budova obecního úřadu č. p. XC) a neobsahuje ani vymezení šíře [...]. Popis průběhu veřejně přístupné účelové komunikace a její šíře pouze v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za dostatečný považovat nelze.“ Zdejší soud tam rovněž podrobně shrnul závěry judikatury i nauky k požadavkům na konkrétnost výroku rozhodnutí, kterým se určuje existence veřejně přístupné účelové komunikace.
64. V odst. 63 zrušujícího rozsudku 54 A 169/2018 zdejší soud uvedl toto: „Doplnění výroku odkazem na ortofotomapsu by bylo možné akceptovat pouze tehdy, byl-li by odkaz na ni součástí výroku a bylo-li by vyznačení průběhu veřejně přístupné účelové komunikace dostatečně určité co do průběhu a šířky, přičemž jako nedílná součást rozhodnutí by byla také všem účastníkům doručována. Těmto požadavkům prvostupňové rozhodnutí nedostálo. Byť se obecní úřad pokusil o nastolení spravedlivé rovnováhy mezi účastníky řízení tím, že v souladu s požadavky žalobce určil veřejně přístupnou účelovou komunikaci tak, aby nezasahovala žalobcem namítané části jeho pozemků, učinil tak pouze v odůvodnění, tedy právně nedostatečným způsobem. Takové rozhodnutí nenastolilo právní jistotu ohledně otázky, kudy a v jaké šíři veřejně přístupná účelová komunikace probíhá. Řešení této otázky tak zůstalo nejisté (a ohrožující výkon jejich práv) jak pro žadatele, kteří se potřeby využití veřejně přístupné účelové komunikace dovolávali, tak pro žalobce, jehož vlastnické právo je existencí veřejně přístupné účelové komunikace dotčeno, a konečně i pro jejich případné právní nástupce. Jak je patrné i z nyní podané žaloby, prvostupňové rozhodnutí (nesprávně potvrzené rozhodnutím žalovaného) spory mezi účastníky řízení nevyřešilo, byť tomu bylo možné jednoduše předejít tím, že by výrok dostatečně určité stanovil, kudy sporná veřejně přístupná účelová komunikace vede, tak, aby pro kterýkoliv bod rozhodnutím zmiňovaných pozemků bylo možné na základě výroku rozhodnutí v případě pozdějšího sporu určit, zda se na něm veřejně přístupná účelová komunikace nachází, či nikoliv.“
65. V odst. 66 téhož zrušujícího rozsudku pak zdejší soud uvedl toto: „Shora uvedená judikatura i komentářová literatura připouští, že požadavkům na určitost výroku lze dostát různými

způsoby s ohledem na konkrétní okolnosti věci, přičemž odkaz výroku na geometrický plán není vždy nezbytný, byť se jeví jako vhodný. S ohledem na skutečnost, že žalovaný založil do spisu, který předložil soudu, výkres „zaměření místní komunikace“, v němž je přesně zakreslena veřejně přístupná účelová komunikace, jež je předmětem tohoto řízení (výkres byl vyhotoven dne 14. 1. 2019, tedy po vydání napadeného rozhodnutí), nabízí se možnost učinit tento výkres neoddělitelnou součástí (přílohou) nového rozhodnutí tím, že žalovaný změnění výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že na daný výkres ve výroku přímo odkáže.“

66. V nyní posuzované věci dospěl soud k závěru, že se žalovaný řídil jeho závazným právním názorem, přičemž výrok prvostupňového rozhodnutí nahradil novým výrokem, který je již dostatečně srozumitelný. Žalovaný sice ve výroku napadeného rozhodnutí neodkázal na soudem doporučený geodetický výkres „zaměření místní komunikace“ ze dne 14. 1. 2019, nicméně dne 16. 11. 2021 provedl vlastní místní šetření, při kterém podrobně fotograficky zdokumentoval průběh sporné komunikace v terénu včetně změření jejích rozměrů v bodech vymezujících její průběh a rozsah. Každý z 8 pořízených fotografických snímků se vždy týká jednoho takového bodu a jsou na něm znázorněny výsledky měření. Protokol o místním šetření žalovaný učinil přílohou napadeného rozhodnutí, nicméně na něj neodkázal ve výroku, a proto není právně závazný. Ve výroku napadeného rozhodnutí žalovaný odkázal na svůj vlastní výkres, ve kterém výsledky svého měření rozsahu sporné komunikace zanesl do katastrální ortofotomapy. Výsledkem této snahy žalovaného je přesné vymezení jednotlivých bodů v terénu, na jejichž základě již lze jejich vzájemným propojením bezpečně seznat, kudy vede sporná komunikace coby veřejně přístupná účelová komunikace. Ze správního spisu vyplývá, že kromě „ručně“ podepsané verze závěrů místního šetření dne 16. 11. 2021 existuje i verze podepsaná elektronicky dne 28. 6. 2022.
67. Co se týče popisu sporné komunikace ve výroku napadeného rozhodnutí, tak vymezení její šířky „cca 3,5 m až 8,5 m“ a délky „cca 126,0 m“ není neurčitým, protože šířka a délka sporné komunikace jsou upřesněny pro jednotlivé úseky sporné komunikace právě v nákresu na ortofotomapě katastru nemovitostí. Textová část výroku napadeného rozhodnutí představuje vůči tomuto nákresu úvod, ve kterém jsou obecně vymezeny rozměry sporné komunikace v nejširším a v nejúžším bodě. Tím žalovaný zabránil pochybnostem o tom, jak má být chápán rozsah sporné komunikace. Prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí stručně poukázal na to, že si šířku sporné komunikace nechal odborně posoudit. Ve správním spisu této povšechné zmínce odpovídá sdělení společnosti RUMPOLD-P ze dne 1. 12. 2017. To sice není blíže odůvodněno, nicméně šířku 3,5 m lze rovněž podle soudu považovat za nejúžší vhodnou šířku pozemní komunikace. Podle § 25 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů musí při stání zůstat volný alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro každý směr jízdy; při zastavení musí zůstat volný alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro oba směry jízdy.
68. Údaj o délce „cca 126,0 m“ rovněž není nesrozumitelný, protože žalovaný na ortofotomapě katastru nemovitostí přesně vyznačil, kde sporná komunikace začíná a kde končí. Tím z hlediska délky sporné komunikace postaveno na jisto, že žalobcův pozemek parc. č. X již není považován za průjezdný skrze veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Ta je na něm nově určena toliko částečně jako slepý konec před žalobcovým vraty, kde se mohou otáčet vozidla. Ochotu k tomuto kompromisu žalobce vyjádřil v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a žalovaný se jí zjevně snažil vyhovět.
69. Soud proto dospěl k závěru, že výrok napadeného rozhodnutí je dostatečně určitý.

Závěr a náklady řízení

70. Vzhledem k tomu, že žalobní body nejsou důvodné, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
71. O náhradě nákladů účastníků řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalovaný pak nemá v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. na náhradu nákladů řízení nárok, protože mu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné další náklady nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil k plnění žádné povinnosti, a proto rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 25. října 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu