



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jana Šmakala a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně:

D. Š.

zastoupena advokátem Mgr. Marianem Francem, sídlem  
Škroupova 796/10, Plzeň

proti

žalovanému:

Krajský úřad Plzeňského kraje, sídlem Škroupova 1760/18,  
Plzeň

za účasti

osob zúčastněných na

řízení:

1) J. L.

2) obec Pňovany, sídlem Pňovany 171, Pňovany

3) M. K.

4) V. K.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2024, č.j. PK-DSH/634/24,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2024, č.j. PK-DSH/634/24, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je p o v i n e n uhradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 342 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Mariana France, advokáta.

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I.

#### Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 23. 4. 2024, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) doručitou dne 24. 4. 2024, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2024, č.j. PK-DSH/634/24 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto žalobkynino odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Plzně (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 3. 10. 2023, č.j. MMP/374651/23 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím bylo žalobkyni nařízeno odstranit nepovolenou pevnou překážku – uzamčenou závoru z veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p.č. X v k.ú. X (v lokalitě V. m.) a současně jí byla uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

#### II.

#### Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že podstatou celé věci je skutečnost, že žalobkyně u své chaty v k.ú. X (lokalita V. m.) omezila užívání svého pozemku, resp. umístila na svém pozemku závoru tak, aby tento pozemek nebyl průjezdný. Ostatní vlastníci se v dané lokalitě domáhali toho, aby závora byla odstraněna, když v daném místě probíhá účelová komunikace. Správní orgány pak v rámci svých řízení zkoumaly, zda jsou skutečně naplněny znaky účelové komunikace, či nikoliv. Obě rozhodnutí, tedy i napadené rozhodnutí, docházejí k závěru, že na pozemku p.č. X. v k.ú. X vede účelová komunikace, která je jako příjezdová komunikace využívána k obsluze zbývajících asi 8 chat. Žalobkyně nadále s tímto závěrem nesouhlasí a vnímá jej jako závěr protizákonný. Žalobkyně se bude věnovat všem požadavkům na účelovou komunikaci, tak jak je stanovuje judikatura Ústavního soudu.
3. Žalobkyně dále konstatovala, že sám správní orgán uváděl, že dle platné judikatury a nálezů Ústavního soudu je třeba pro účelovou komunikaci [naplnění] těchto předpokladů:
  - stálost a patrnost komunikace v terénu
  - spojnice pro vlastníky nemovitostí, či spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo obhospodařování zemědělských a lesních pozemků
  - souhlas vlastníka s obecným užíváním neomezeným okruhem uživatelů
  - nutnost komunikační potřeby.
4. Žalobkyně nadále trvá na tom, že tři předpoklady nejsou naplněny.

5. Rozhodně není dle žalobkyně splněn bod *spojnice s ostatními komunikacemi*, protože veškeré nemovitosti mají vlastní napojení jinými komunikacemi. Toto mohla žalobkyně jasně prokázat a správnímu orgánu demonstrovat při osobní obhlídce místa, místním šetřením, které se bohužel i přes její návrh nekonalo. Takové pochybení správního orgánu není odpustitelné a byť napadené rozhodnutí samo uvádí, že místní šetření bylo provedeno nezákonně, tak zároveň uvádí, že by na konečné rozhodnutí náprava nemohla mít vliv. Žalovaný tedy presumuje, že žalobkyně by situaci na místě nepopsala tak, aby změnila názor, resp. její znalost místního prostředí vnímá jako nepotřebnou. Takový postup však způsobuje nezákonnost celého rozhodnutí, když nejdůležitější důkaz je proveden nezákonně.
6. Žalobkyně ani její právní předchůdci nikdy nedali *souhlas s tím, aby jejich pozemek byl jako komunikace užíván*. Původně byl tento souhlas dán pouze a jen bezprostřednímu sousedovi. Pozemek byl pro účely „komunikace“ celá léta pouze zneužíván. Souhlas nebyl v řízení prokázán. Pokud nebyl takový souhlas prokázán, tak nemohl být ani odebrán. Rozhodně nelze odvodit konkludentní souhlas a zvláště tehdy, když k tomuto bodu nebyla ani žalobkyně vyslechnuta, což je závažný procesní nedostatek. Co se týče konstatování žalovaného, že si žalobkyně absenci svého výsledku zavinila sama, tak s tím nelze souhlasit. Řízení bylo natolik dlouhé, že k výsledku rozhodně dojít mohlo a mělo.
7. Rovněž dle žalobkyně nebyla v rámci správního řízení prokázána *komunikační potřeba*. Tento bod se váže k bodu spojnice pro vlastníky nemovitostí, či spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. V daném místě mají veškeré nemovitosti napojení na veřejnou komunikaci dostatečnou právě i za situace, kdy je na místě umístěna závora. Tento bod mohl být jasně prokázán právě místním šetřením za účasti žalobkyně. Náhradou pak nemůže být ani fotodokumentace, která nemá vypovídací hodnotu a nemůže zachytit celkovou 3D situaci na místě.
8. Závěrem žalobkyně zdůraznila, že jakékoliv omezení vlastnického práva je zásadní věcí a řízení tomu musí odpovídat. Není možné v rámci správního řízení ignorovat návrh na místní šetření za účasti žalobkyně a vzít jí možnost odprezentovat situaci na místě včetně širších souvislostí. Pokud správní orgán toto nerespektuje, pak řízení, které provedl, nemá zákonný podklad a nemůže v rámci zákona obstát.

### III.

#### Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že znak veřejně přístupné účelové komunikace, zda pozemek (komunikace) slouží jako přístup k nemovitostem nebo zda slouží ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, byl bezesporu naplněn, neboť předmětná komunikace je jedinou příjezdovou komunikací pro vlastníky chat v lokalitě V. m. (vlastníci jmenovitě: V., K., L., H., M., Z., B. a T.), kteří tuto komunikaci využívali k obhospodařování svých nemovitostí, ke spojení jednotlivých nemovitostí a ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Žalobkyní namítané napojení nemovitostí jinými komunikacemi, které mohla jasně prokázat a prvoinstančnímu orgánu demonstrovat při místním šetřením, tedy skutečnost, že si jednotliví účastníci řízení v mezích možností dané lokality zbudovali na vlastní náklady jiné příjezdové cesty, je pro předmětné řízení naprosto irrelevantní. Ani v jednom

případě se nejedná o oficiální příjezdovou cestu, jde pouze o dočasné řešení, s tichým strpěním jednotlivých vlastníků těchto pozemků. Žalovaný rovněž trvá na tom, jak uvedl v napadeném rozhodnutí, že prvoinstanční orgán dal žalobkyni možnost, aby se mohla osobně vyjádřit, situaci popsat dle svých představ, jak požadovala, a být tedy správním orgánem řádně vyslyšena. Žalobkyně této možnosti přes značnou snahu prvoinstančního orgánu nevyužila. Závěrem musí žalovaný uvést, že rozhodně nevnímá znalost místního prostředí žalovanou (správně: žalobkyní, pozn. soudu) jako nepotřebnou, a chce upozornit, že žalobkyně se vyjádřila několikrát písemně, rovněž i písemností s přiloženými fotografiemi, kdy všechna tato vyjádření byla zohledněna v prvoinstančním rozhodnutí i v napadeném rozhodnutí.

10. Ke znaku, zda existuje souhlas vlastníků pozemku či jejich právních předchůdců k veřejnému užívání (užívání neomezeným okruhem uživatelů), žalovaný uvedl, že za stěžejní v daném sporu považuje prokázání znaku věnování pozemku obecnému užívání. Tento znak veřejně přístupné účelové komunikace je v daném případě dle žalovaného bezesporu prokázán a naplněn, seč se ho snaží žalobkyně všemožně popřít a tvrdí, že tento znak nebyl v napadeném řízení prokázán, neboť nelze odvodit konkludentní souhlas, když ani žalobkyně sama nebyla k věci vyslechnuta, což je dle ní závažný procesní nedostatek a nesouhlasí s tím, že si dle konstatování žalovaného absenci svého výsledku zavinila sama. Jak žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, v případě, že byl pozemek v minulosti darován k veřejnému (obecnému užívání), resp. jeho předchozí vlastník s tímto způsobem užívání pozemku souhlasil, je tento právní stav závazný i pro budoucí vlastníky pozemku. Omezení vlastnického práva veřejným užíváním pozemku přechází na všechny budoucí majitele pozemku. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako pozemní komunikace (konkludentní souhlas), v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Prokázání dřívějšího souhlasu vlastníka nebo prokázání strpění, aby byl pozemek k tomu účelu užíván (konkludentní souhlas), je možno např. svědeckými výpověďmi pamětníků, starousedlíků, místních rodáků, dřívějších představitelů místní samosprávy apod., vyjít je možno taktéž z listinných důkazů, jsou-li k dispozici. Pokud je prokázáno, že v minulosti nikdo z vlastníků pozemku aktivně neprotil tomu, aby byl pozemek užíván, je prokázán konkludentní souhlas předchozího vlastníka pozemku a současný vlastník pozemku je tímto právním stavem vázán a nemůže obecnému užívání účelové komunikace bránit. V případě cesty na pozemku p.č. X. v k.ú. X (v lokalitě V. m.) je nesporné, že do doby přehrazení závorou byla cesta užívána jako příjezdová cesta k minimálně 8 chatám v lokalitě V. m. a dále, jak vyplývá ze spisové dokumentace, byla také využívána širší veřejností jako přístup k Hracholuské přehradě. Cesta na pozemku p.č. X. v k.ú. X v lokalitě V. m. tedy byla užívána širokou veřejností, a to od nepaměti, kdy ještě ani nebyla vybudována Hracholuská přehrada, jak vyplývá ze svědeckých výpovědí nejen účastníků předmětného řízení, ale i starosty obce Pňovany H. a doloženým potvrzením obce Pňovany vydaným tehdejším místostarostou T. Š. Proti užívání cesty na pozemku p.č. X. v k.ú. X (v lokalitě V. m.) nikdo z původních vlastníků nikdy aktivně neprotil. A to ani původní majitel pozemku podnik ŠKODA a ani následný vlastník pozemku SK SOUE. Brojit proti užívání pozemku začala až žalobkyně, která se vlastníkem pozemku p.č. X. (který byl však do roku 2018 rozdělen na p.č. XA. a p.č. XB. a „*sporná cesta*“ probíhala po pozemku p. č. XC. ve vlastnictví SK SOUE) stala v roce 2018. Následně jej zcelila pod pozemek p.č. X. na své náklady opravila a poté zcela nezákonně uzavřela. Neboť naprosto pominula soudní judikaturu a jako vlastník pozemku p.č. X. v k.ú. X (v lokalitě V. m.)

protiprávně omezila obecné užívání účelové komunikace na podkladě argumentace o výkonu vlastnických práv a nesouhlasu se způsobem užívání pozemku jako účelové komunikace. Žalovaný uzavírá, že naplnění znaku souhlasu vlastníka pozemku (či jeho právního předchůdce) s tím, aby byl pozemek (komunikace) obecně užíván jako účelová komunikace, je zcela nesporné a v rámci řízení také řádně prokázané. Neboť souhlasí-li vlastník pozemku s tím, aby jeho pozemek byl užíván jako účelová komunikace veřejně přístupná, vychází soudní judikatura ze závěru, že vlastník pozemek k tomuto účelu věnoval, tedy jej věnoval obecnému užívání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č.j. 5 As 27/2009-66). Tento právní status je závazný i pro budoucí majitele pozemku (účelové komunikace) a ti nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít.

11. Ke znaku, zda je zde nutná komunikační potřeba, žalovaný uvedl, že předně považuje za nutné ozřejmit, že se, jak již uvedl v napadeném rozhodnutí, ztotožnil s argumentací prvoinstančního orgánu uvedenou v jeho rozhodnutí. Prvoinstanční orgán popsal znak nutné komunikační potřeby a uvedl k němu svoji argumentaci, kterou rovněž doplnil o přílehlavou judikaturu. Z tohoto důvodu považoval žalovaný za nadbytečné tuto záležitost v napadeném rozhodnutí opětovně konstatovat; Nejvyšší správní soud standardně judikuje, že „*ve správním řízení tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek*“ (viz třeba rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č.j. 6 As 161/2013-25), proto žalovaný obecně odkazoval na odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, s nímž se ztotožnil. K žalobní námitce týkající se místního šetření za účasti žalobkyně se žalovaný již dostatečně vyjádřil výše, a proto považuje za bezúčelné se zde znovu opakovat.
12. Závěrem žalovaný uvedl, že chce zdůraznit, že si je vědom problematiky veřejně přístupných účelových komunikací a rovněž závažnosti omezení vlastnického práva. Právě proto zde však musí konstatovat, že prvoinstanční orgán k danému řízení bezpochyby přistupoval s patřičnou vážností, důležitostí a snažil se věc spravedlivě a v rámci zákonných mezí vyřešit. Žalovaný má za to, že napadené řízení bylo vedeno řádně a byly zajištěny veškeré podklady (ať už s přispěním, či bez spolupráce žalobkyně), z nichž bylo postaveno jisto, že se na pozemku p.č. X. v k.ú. X (v lokalitě V. m.) nachází veřejně přístupná účelová komunikace a žalobkyně protiprávně omezila její obecné užívání na podkladě argumentace o výkonu vlastnických práv a nesouhlasu se způsobem užívání pozemku jako účelové komunikace. Jak žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, je si vědom, že prvoinstanční orgán v řízení pochybil, neboť v případě ohledání na místě nevyrozuměl účastníky řízení o probíhajícím místním šetření a jednal tak v rozporu s právními předpisy. Nicméně bylo nutné posoudit, zdali toto pochybení mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé a také zohlednit další skutečnosti předmětného řízení. Pokud je účastníkovi v obecné rovině znemožněno účastnit se místního šetření, nelze takový důkaz považovat za důkaz provedený procesně správným způsobem. Ovšem zde je třeba zdůraznit, že tento vadně provedený důkaz nebyl jediným podkladem při rozhodování, zda se na pozemku p.č. X. v k.ú. X (v lokalitě V. m.) nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoli. Dále je třeba uvést, že prvoinstanční orgán místní šetření prováděl ještě před zahájením správního řízení a fotografická dokumentace sloužila zejména k seznámení se s danou lokalitou, uspořádáním jednotlivých chat a potvrzením, že je na místě umístěna pevná překážka (závora). Vyrozuměn o ohledání na místě nebyl žádný z účastníků, nikoli pouze žalobkyně a o jeho provedení byl sepsán úřední záznam, který je součástí spisové dokumentace. Je tedy třeba uzavřít, že prvoinstanční orgán se

dopustil pochybení, to však žalovaný nepovažoval za tak zásadní pochybení, aby prvoinstanční rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání, už jen z důvodu, že v novém projednání věci by závěr musel být totožný jako nyní, neboť prvoinstanční orgán shromáždil nespočet dalších důkazů a postavil najisto, že se na pozemku p.č. X. v k.ú. X (v lokalitě V. m.) nachází veřejně přístupná účelová komunikace a žalobkyně protiprávně omezila její obecné užívání na podkladě argumentace o výkonu vlastnických práv a nesouhlasu se způsobem užívání pozemku jako účelové komunikace. Žalovaný trvá na tom, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

#### IV.

Vyjádření účastníků a osob zúčastněných na řízení při jednání

13. Žalobkyně setrvala při jednání na svých dosavadních tvrzeních. Žalovaný se z jednání omluvil.
14. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 4) se při jednání připojily ke stanovisku žalovaného. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) se jednání neúčastnily.

#### V.

Posouzení věci soudem

15. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

#### A.

16. Podle § 7 odst. 1 věta první zákona č. 13/1997 Sb., 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.
17. Otázka podmínek nezbytných pro vznik a existenci veřejně přístupné komunikace je již vyřešena judikaturou Nejvyššího správního soudu.
18. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 30. 3. 2023, č.j. 8 As 65/2021-50 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), uvedl:  
*„Definičními znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:*
  - 1) *existence stálé a v terénu patrné dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích);*
  - 2) *zákonný účel, tzn., že cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování jiných pozemků (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích);*
  - 3) *alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku, na kterém je cesta, s jeho obecným užíváním (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06);*
  - 4) *existence nutné komunikační potřeby – komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS).“*

19. Žalobkyně v žalobě rozporovala naplnění podmínky druhé, třetí a čtvrté.

B.

20. Pokud jde o rozporované naplnění podmínky druhé, soud neshledal námitky žalobkyně důvodnými.
21. Je nezbytné uvést, že žalobkyně ve své podstatě netvrdila, že „*cesta neslouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování jiných pozemků*“, nýbrž tvrdila, že „*tento bod není rozhodně naplněn, protože veškeré nemovitosti mají vlastní napojení jinými komunikacemi*“. Tedy nenaplnění podmínky čtvrté.
22. Prvoinstanční orgán k naplnění podmínky druhé v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedl: „*Spojnice pro vlastníky nemovitostí je dalším nezpochybnitelný znakem VPÚK a rovněž předmětné komunikace. Je naprosto zřejmé, že „sporná cesta“ je jedinou příjezdovou komunikací pro vlastníky chat v dané lokalitě od paní V., po K., L., H., M., Z., paní B. a paní T., a že tuto komunikaci využívali k obhospodařování svých nemovitostí, ke spojení jednotlivých nemovitostí a spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi.*“
23. Ač správní orgán použil slovní spojení „*je jedinou příjezdovou komunikací*“, což není pro naplnění druhé podmínky podstatné, dospěl k závěru o tom, že do umístění uzamčené závory cesta sloužila vlastníkům předmětných chat ke spojení těchto nemovitostí, ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi a k obhospodařování jejich nemovitostí.
24. Tato skutečnost vyplývá zejména z vyjádření vlastníků předmětných chat, jakožto účastníků správního řízení, vyjádření starosty obce Pňovany pana H. a z listiny s názvem Žádost o souhlas s dělením pozemků v kat. území Pňovany ze dne 9. 2. 2012, jejichž obsah popsal prvoinstanční orgán v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí. Vyplývá však také z obsahu listiny vyhotovené žalobkyní s názvem „*Oznámení o znepřístupnění pozemků*“ a jejího vyjádření ze dne 27. 6. 2023, ve kterých tuto skutečnost potvrdila i žalobkyně. Zmínit lze její formulace typu „*počínaje měsícem květnem 2021 již nebude poskytovat své pozemky k přístupu autem k rekreační chatě*“, „*v minulosti se takovou frekvencí nikdy nejezdilo, tak jak se jezdí na chaty v současné době nebo už i před lety začalo*“, či „*někteří přijíždějí i ve všední dny po práci, tedy užívají rekreační chaty téměř k běžnému bydlení*“.
25. Tuto skutečnost ověřil i soud při soudním jednání náhledem do ortofotomaps katastru nemovitostí ve spojení s fotografiemi, které byly součástí spisovného materiálu prvoinstančního orgánu, ze kterých je jednoznačně patrné, že cesta zajišťovala ze spodní části přístup k předmětným chatám.

C.

26. Pokud jde o rozporované naplnění podmínky třetí, ani v tomto rozsahu soud neshledal námitky žalobkyně důvodnými.
27. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 5. 2012, č.j. 1 As 32/2012-42, uvedl: „*Kromě shora uvedených (bod [23]) náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude proto veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, a již citovaný rozsudek sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, shora citovaný*

rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 20/2003-64 a shora citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že "[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační." (rozsudek ze dne 21. 9. 1932, sp. zn. 10729/32, č. 10017/1932 Boh. A).“

28. Nejvyšší správní soud dále uvedl: „Co se týče "kvality" souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace - zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (viz shora citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projevěným souhlasem nebo konkludentním strpěním. (viz shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 27/2009-66).“
29. Prvoinstanční orgán k naplnění podmínky třetí v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedl: „SSÚ konstatuje, že předmětná komunikace („sporná cesta“) byla do doby uzavření užívána jako jediná příjezdová cesta k minimálně 8 chatám v lokalitě V. m. (výše uvedených účastníků řízení), přičemž tito účastníci se shodli na tom, že komunikace byla využívána i širší veřejností jako přístup k vodě (Hracholuská přehrada). Je tedy užívána i širokou veřejností, a to od nepaměti, kdy ještě ani nebyla vybudována Hracholuská přehrada (viz. vyjádření účastníků řízení, včetně starosty obce Pňovany H.). V daném případě je pouze problém v tom, že původně „sporná cesta“ vedla po celé své délce po pozemku SK SOUE (dříve ŠKODA). Nikdo nikdy proti tomu nebrojil. Paní Š. a i její otec (pan S.) vlastnili pouze původně pozemky před a za touto cestou. Po celou dobu, min. od vzniku Hracholuské přehrady, kdy se v dané lokalitě stavěly první chaty, tato sporná cesta sloužila jako příjezd, a to po pozemku nejdříve podniku ŠKODA a následně SK SOUE, kteří s tím souhlasili a nikdy proti tomu nebrojili. Tím byl dán konkludentní souhlas (mlčky) vlastníka (de facto od nepaměti, konkludentním projevem vůle vlastníka, původně podnikem ŠKODA a následně SK SOUE, neboť vlastníci předmětného pozemku v minulosti neprojevili nesouhlas s užíváním předmětné komunikace jako veřejně přístupné), kterým je jeho právní nástupce, tedy paní Š., vázána. Rovněž v minulosti nebylo nikým bráněno v tomto způsobu užívání, přičemž správní orgán v daném odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, podle kterého je dostatečný i tzv. konkludentní souhlas, tj. postačí, že v minulosti nebyl vysloven kvalifikovaný nesouhlas s existencí veřejně přístupné účelové komunikace. SSÚ chápe situaci, která v daném místě nastala (problémy s terénem a jeho údržba), nicméně to není důvod k uzavírání závora bez příslušného povolení.“

30. Soud má ve shodě se správními orgány za to, že zde byl, a to „historicky“, minimálně konkludentní souhlas vlastníka pozemku, tj. právního předchůdce žalobkyně, na kterém se cesta nachází, s jeho obecným užíváním.
31. Tato skutečnost vyplývá zejména z vyjádření vlastníků předmětných chat, jakožto účastníků správního řízení, vyjádření starosty obce Pňovany pana H., z listiny s názvem Žádost o souhlas s dělením pozemků v kat. území Pňovany ze dne 9. 2. 2012 a vyjádření pana C., předsedy SK SOUE, jejichž obsah popsal prvoinstanční orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
32. Tento minimálně konkludentní souhlas vlastníka předchozího žalobkyni byl pro žalobkyni závazný.
33. Dlužno doplnit, že žalobkyně sama po nabytí vlastnictví pozemku, na kterém se část cesty nachází, v tomto konkludentním souhlasu pokračovala. Vlastnictví pozemku žalobkyně nabyla v roce 2018, uzamčenou závoru umístila až v květnu 2021. Vyplývá tak z obsahu listiny vyhotovené žalobkyní s názvem „Oznámení o znepřístupnění pozemků“ a jejího vyjádření ze dne 27. 6. 2023. Opět lze zmínit její formulace typu „počínaje měsícem květnem 2021 již nebude poskytovat své pozemky k přístupu autem k rekreační chatě“, „v minulosti se takovou frekvencí nikdy nejezdilo, tak jak se jezdí na chaty v současné době nebo už i před lety začalo“, či „někteří přijíždějí i ve všední dny po práci, tedy užívají rekreační chaty téměř k běžnému bydlení“. Z těchto formulací vyplývá, že existenci cesty žalobkyně na svém pozemku trpěla, k aktivnímu jednání v podobě umístění uzamčené závory přistoupila až s odstupem několika let.

D.

34. Pokud jde o naplnění čtvrté podmínky, prvoinstanční orgán v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedl: „Správní orgán uzavírá, že se zde cesta prokazatelně nachází v daném případě od nepaměti (dle tvrzení účastníků řízení). Tomu svědčí i skutečnost, že obydlí postavená v dané lokalitě byla od počátku (od jejich výstavby) napojena na tuto pozemní komunikaci a touto komunikací obsluhována a v době zahájení jejího užívání nebylo zjištěno žádné aktivní jednání ze strany vlastníků dotčených pozemků proti jejímu užívání (ani podniku ŠKODA, ani SK SOUE). Správní orgán shledal, že k nemovitostem v dané oblasti nevede jiný alternativní přístup či příjezd mimo posuzovanou komunikaci. Komunikace je jediným nenahraditelným příjezdem do dané oblasti a vzhledem k počtu nemovitostí, pro které plní komunikace nutnou komunikační potřebu, a i návazností a napojením na síť pozemních komunikací, naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace.“
35. Na straně 16 a 17 odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí pak prvoinstanční orgán uvedl: „Navíc veškeré příjezdy, které si chataři zbudovali (byli k tomu donuceni po uzavření jediné příjezdové cesty přes nynější pozemek p.č. X.) nejsou na jejich pozemcích; jedná se jednak o lesní pozemky ve vlastnictví paní V. a dále o soukromé pozemky SK SOUE (kteří danou situaci možná tiše trpí, je však otázkou, jak dlouho). Navíc to nejsou žádné pozemní komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích (neexistuje tedy žádná alternativní komunikace), na rozdíl od cesty sporné vedoucí přes nynější pozemek paní Š. (v pasportu obce Pňovany vedena jako účelová komunikace, přičemž starosta obce Pňovany H. uvedl, že tato „sporná cesta“ sloužila již k výstavbě výše uvedených chat). Je třeba zmínit ustanovení § 20 odst. 1 písm. g) zákona č. 289/1995, o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, kde je uvedeno, že v lesích je zakázáno jezdit a stát s motorovými vozidly. Lesní zákon

*tedy tradičně zakazuje vjezd do lesa motorovými vozidly, včetně stání, přičemž za pozemky určené k plnění funkcí lesa se považují též některé lesní cesty. Tento zákonný zákaz musí uživatelé lesních cest respektovat, výjimku z něj může udělit pouze vlastník lesa (srov. § 20 odst. 4 lesního zákona). Za pozemky určené k plnění funkcí lesa lze nepochybně považovat nezpevněné cesty užší než 4 metry [srov. § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona], tedy neexistuje žádná jiná alternativní cesta, jak uvedl zmocněnec a paní Š., natož lepší kvality.“*

36. Na straně 19 odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí prvoinstanční orgán uvedl: „Na základě místního šetření bylo zjištěno, že jinou příjezdovou cestou se dostanou k chatě pouze Š. (soukromá pronajatá cesta) a dále L. a S. (z toho důvodu nejsou nadále účastníci řízení).“
37. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl: „Skutečnost, že si jednotliví účastníci řízení v mezích možností dané lokality zbudovali na vlastní náklady jiné příjezdové cesty je pro předmětné řízení naprosto irelevantní, neboť ani v jednom případě se nejedná o oficiální příjezdovou cestu, nýbrž je to pouze dočasné řešení, s tichým strpěním jednotlivých vlastníků těchto pozemků.“
38. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí současně uvedl, že prvoinstanční orgán provedl dne 27. 1. 2023 a 23. 2. 2023 místní šetření, při nichž byla provedena fotodokumentace, přičemž o jejich konání nebyl uvědomen žádný z účastníků řízení. Vzhledem k tomu, že se žalobkyně v řízení podrobně vyjádřila a ve věci se konalo ústní jednání, žalovaný neshledal, že by neuvědomění účastníků řízení o konání místních šetření mohlo ovlivnit zákonnost prvoinstančního rozhodnutí. Pokud jde o fotodokumentaci, kterou předložila žalobkyně k prokázání nenaplnění čtvrté podmínky, žalovaný uvedl, že tato byla prvoinstančním orgánem také zohledněna.
39. Důkaz ohledáním je upraven v § 54 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“). Je-li důkaz ohledáním prováděn mimo ústní jednání, platí § 51 odst. 2 věta první správního řádu, podle kterého o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.
40. Prvoinstanční orgán tudíž pochybil, když „*místní šetření*“ provedl, aniž by o něm účastníky řízení vyrozuměl a umožnil jim tak účast na něm.
41. Soud tedy musel posoudit, zda toto procesní pochybení mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
42. Vzhledem k tomu, že součástí správního spisu byla rozsáhlá fotodokumentace, kterou jednak pořídil prvoinstanční orgán, jednak ji prvoinstančnímu orgánu předložila žalobkyně, provedl ji soud při soudním jednání za přítomnosti žalobkyně a osob zúčastněných na řízení k důkazu, za účelem zjištění, zda na základě ní bude možné posoudit naplnění či nenaplnění čtvrté podmínky. Soud však po provedeném dokazování dospěl k závěru, že nikoli.
43. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2022, č.j. 9 As 36/2022-60, uvedl: „Závěr, že není naplněna nutná komunikační potřeba, jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech (rozsudek NSS z 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56). V projednávané věci by tedy zadní cesta musela nejen existovat, ale rovněž dosahovat dostatečné kvality.“

44. V rozsudku ze dne 30. 3. 2023, č.j. 8 As 65/2021-50, Nejvyšší správní soud uvedl: „Závěr, že není dána, totiž nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí (rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2022, čj. 9 As 36/2022-60), což však správní orgány fakticky učinily. Obecně platí, že při porovnání alternativních komunikací správní orgány hodnotí i další rozhodné skutečnosti, jako například kvalitu případné alternativní komunikace (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76), to, jaký typ dopravy má alternativní cesta pojmout a zda je toho schopna, stav alternativní cesty (rozsudek ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 As 68/2014-87), délku obou posuzovaných cest, jejich vztah k ostatním cestám v lokalitě (rozsudek ze dne 9. 1. 2013, čj. 8 As 19/2012-42), či bezpečnost alternativní komunikace (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, obec Hrazany). Alternativní cesta nemusí být nutně stejně kvalitní, musí však být schopná sloužit stejnému účelu, jako sporná cesta. Vhodnou alternativou tedy může obecně být i cesta, která představuje zhoršení komunikačních možností, např. právě co do vzdálenosti přístupu (rozsudek sp. zn. 8 As 19/2012). Relevantní může být také vlastnictví alternativní komunikace. Jako alternativní by zásadně měla být upřednostněna cesta, která je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2022, čj. 10 As 67/2021-70). V nyní projednávané věci však tato otázka nehraje roli, protože ve vlastnictví veřejnoprávní korporace jsou všechny doposud zvažované alternativní komunikace.“
45. Z fotografií pořízených prvoinstančním orgánem vyplývá průběh sporné komunikace pod předmětnými chatami i její zakončení, současně i průběh další komunikace shora procházející pozemkem č. XD., který je ve vlastnictví paní H. V. Tento pozemek je pozemkem určeným k plnění funkce lesa. Komunikace shora probíhá v relativně velké vzdálenosti od předmětných chat.
46. Z fotografií pořízených žalobkyní pak vyplývá, že z této komunikace vedou k jednotlivým chatám průseky, zřejmě užívané i k přístupu autem.
47. Na žádné z fotografií není zobrazen přístup k v pořadí první až třetí chatě nejbližší žalobkyni.
48. K tomu, aby bylo možné posoudit, zda je či není naplněna čtvrtá podmínka, je nezbytné na místě samém zjistit a zaznamenat, jak konkrétně jsou či nejsou každá z předmětných chat napojeny na komunikaci shora a porovnat je s kvalitou přístupu zdola. A to za poskytnutí možnosti se jednotlivým vlastníkům a žalobkyni na místě samém vyjádřit a tato vyjádření zaznamenat. S ohledem na to, že přístupy shora se nacházejí na pozemku fyzické osoby paní V., je nezbytné zjistit i její pohled na případnou existenci přístupů k předmětným chatám skrz její pozemek, tj. zda jsou či nejsou u nich a popřípadě proč splněny podmínky pro existenci veřejně přístupné komunikace, či jak jinak je či není tento přístup právně ošetřen. Vhodné se jeví i poskytnout paní V. možnosti účasti i na zjišťování skutkového stavu na místě samém.
49. Takto zjištěný skutkový stav věci je pak nezbytné vyhodnotit, tedy i s ohledem na shora citované závěry Nejvyššího správního soudu, a posoudit existenci či neexistenci jednotlivých přístupů, při jejich existenci zhodnotit jejich trvalost či dočasnost, popř. jejich srovnatelnost s přístupem po sporné spodní komunikaci.
50. Nad rámec uvedeného je nezbytné uvést, že sám prvoinstanční orgán v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedl, že „paní V. danou situaci možná tiše trpí“ a že „výjimku z vjezdu do lesa může udělit pouze vlastník lesa“, avšak skutečný postoj a jeho povahu přímo od paní V. nezjišťoval.

51. Je tedy evidentní, že skutkový stav, který správní orgány vzaly za základ svých rozhodnutí vyžaduje zásadní doplnění. Tedy provedení řádného ohledání podle § 54 správního řádu, získání vyjádření paní V., eventuálně bylo-li by toho třeba, i provedení jejího výsledku podle § 55 správního řádu. A to vždy za možnosti všech účastníků být těmto úkonům přítomni.
52. Současně je nutné, aby na základě takto úplně zjištěného skutkového stavu správní orgány zaujaly právní závěry k naplnění či nenaplnění podmínky čtvrté.
53. Je tedy nezbytné uzavřít, že procesní pochybení prvoinstančního orgánu při neumožnění účasti účastníků při „*místním šetření*“ mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť v důsledku něho nebyl zjištěn skutkový stav věci v souladu s § 3 správního řádu, podle kterého nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.
54. Dlužno doplnit, že soud neshledal důvodnou námitku žalobkyně o neprovedení jejího účastnického výsledku. Je nezbytné vycházet z toho, že účastnický výsledek je na místě v zásadě jen tehdy, pokud skutečnost, kterou je nutné ověřit, nelze zjistit jiným důkazem. To není případ nyní souzené věci, kdy skutečnosti pro rozhodnutí podstatné byly spolehlivě zjištěny jinými důkazy, a pokud jde o naplnění čtvrté podmínky, jinými důkazy zjištěny být mohly. Žalobkyni nic nebránilo, aby se ve správním řízení vyjádřila, čehož také využila.

## VI.

### Rozhodnutí soudu

55. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

## VII.

### Odůvodnění neprovedení důkazů

56. Soud neprovedl žádný další z navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

## VIII.

### Náklady řízení

57. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v odměně advokáta za 3 úkony právní služby, a to za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) a jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), když advokát převzal a připravil zastoupení žalobkyně, podal jejím jménem žalobu a účastnil se soudního jednání. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. advokátního tarifu činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního

částku 3 100 Kč, tj. 9 300 Kč za tři úkony právní služby. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Advokát ve věci učinil celkem tři úkony, a proto soud přiznal žalobkyni částku ve výši 900 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 2 142 Kč. Náklady řízení tedy včetně DPH činí částku ve výši 15 342 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“), ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.

58. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s.ř.s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že soud neuložil žádné z osob zúčastněných na řízení žádnou povinnost, nemohly jim vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 věty první s.ř.s. Soud neshledal ani důvodů zvláštního zřetele hodných, které by přiznání nákladů osobám zúčastněným na řízení odůvodňovaly, proto žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů.

#### Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 3. října 2024

Mgr. Alexandr Krysl v.r.  
předseda senátu