



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci

žalobce: **Ing. M. V.**

proti
žalovanému **Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822**
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti:
1. **Ing. P. L.**
2. **P. M.**
3. **Bc. K. T., DiS.**
4. **Bc. I. T., DiS.**

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 9. 1. 2024, č. j. KrÚ 81111/ODSH/2023 – Sv,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 12. 7. 2023, č. j. MmP 94192/2023, jímž tento správní orgán I. stupně v deklaratorním řízení podle ust. § 142 odst. I. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“) rozhodl tak, že na pozemcích parc. č. X a Y v katastrálním území Spočil (dále v textu jen „předmětné pozemky“ nebo „výše uvedené pozemky“) se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobu odůvodnil následujícím způsobem.
2. Po úvodním popisu skutkového stavu vymezil žalobce žalobní body v části IV. žaloby pod body 1–6. V bodech 1 a 2 namítl, že žalovaný se nevypořádal s námitkami týkající se konkludentního souhlasu v období kolektivizace a nebral „*v potaz*“ podmínky dané legislativou platné v tomto období, když vlastníci předmětných pozemků nemohli v rámci kolektivizace vyjadřovat svůj nesouhlas, protože pozemky byly v užívání zemědělského družstva. K tomu uvedl podrobnější argumentaci, stejně jako k ostatním žalobním bodům, a to v části V. žaloby. Ve vztahu k tomuto žalobnímu bodu č. 1 popsal situaci týkající se období kolektivizace, uvedl judikaturu NSS potvrzující, že v rámci restitučního nabytí nemovitého majetku není souhlas předchozího vlastníka pro restituenty závazný. Rovněž v případě žalobního bodu II. namítl, že žalovaný se nevypořádal se vznesenou námitkou ke konkludentnímu souhlasu, která se vztahuje k restitučnímu a dědickému období, kdy majitelé předmětných pozemků vyjadřovali svůj aktivní nesouhlas s užíváním cesty (písemné vyjádření majitelů zahrádek, kteří toto období pamatují – Ing. P. L. a paní P. M.). V žalobním bodu č. III. žalobce namítl, že pozemek nesplňuje hlavní zákonný znak pozemní komunikace, protože předmětné pozemky neslouží jako dopravní cesta zajišťující dopravní spojení, na předmětné pozemky se lze dostat pouze přes pozemní komunikace parc. č. Z, tyto pozemky nejsou zároveň v evidenci o veřejně přístupných účelových komunikacích obce Spočil. Uvedené pozemky jsou nezpevněného charakteru, s travnatým povrchem, označené cedulkou „soukromý pozemek“, vede k nim pouze jedna spojnice, a to mezi ulicemi Pod Habřím a předmětnými pozemky. Tato spojnice (parc. č. Z) je pěší stezkou a je využívána pouze jako komunikace pro pěší a cyklisty. K předmětným pozemkům se nelze dostat vozidly, což je v rozporu se stanoviskem v žalovaném rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle žalovaného rozhodnutí u pozemků parc. č. X se jedná pouze o část tohoto pozemku tak, aby bylo možné odbočit pozemku parc. č. Z, na kterém se nachází místní komunikace IV. třídy, přičemž podle zákona č. 13/1997 Sb., (§ 6 odst. 2 písm. b, dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) je místní komunikace IV. třídy definována jako komunikace nepřístupná provozu silničních motorových vozidel, tedy k předmětným pozemkům se nelze dostat vozidly, což je v rozporu se stanoviskem v žalovaném rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Zároveň tento pozemek není v evidenci o veřejně přístupných účelových komunikacích obce Spočil. Ve IV. žalobním bodu žalobce namítl, že se žalovaný nevypořádal s hodnotícím znakem nutné komunikační potřeby a veřejného zájmu, předmětné pozemky využívá pouze omezený okruh uživatelů. V době vzniku zahrádek byl plnohodnotný přístup k jejich pozemku zajištěn cca 1,5 metrů širokou cestou, která se nachází na opačném konci zahrádek, a ve které je zároveň uloženo elektrické vedení pro potřeby zahrádek, přičemž to, „že si majitelé zahrádek tento prostor zabradili, aniž by si zajistili přístup z veřejné komunikace přes vlastní pozemek a spoléhali na to, že jí vedlejší účastník

umožní jezdit přes svůj pozemek, není důvodem nutné komunikační potřeby a povolení cesty po cizím pozemku". V souladu se zásadou proporcionality zásahu do vlastnického práva by měla vždy dostat přednost cesta po vlastních pozemcích před cestou omezující vlastnické právo jiných soukromých osob. Navíc zde chybí veřejný zájem k deklaraci existenci veřejně přístupné účelové komunikace, když obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, v daném případě se jedná pouze o omezený okruh uživatelů (majitelů zahrádek). V projednávané věci neexistuje ani žádný „*veřejný bod zájmu*“, který by mohla široká veřejnost využívat (obchod, zdravotnické středisko, hřiště apod.). V žalobním bodu č. V. pak žalobce namítl, že se žalovaný nezabýval zařazením předmětných pozemků do územního systému ekologické stability, a to konkrétně do LBK 3 s odkazem na výňatek z územního plánu obce Spočil, podle ust. § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., je zakázáno zřizovat nebo rušit veřejně přístupové účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody. V daném případě nebyl dán souhlas příslušného orgánu ochrany přírody. Předmětné pozemky jsou zařazeny do územního systému ekologické stability, v textové části územního plánu, kterou žalobce v žalobě konkrétně uvedl, je zdůrazněna péče správních orgánů a pozornost v případě plánovaných zásahu či případně změn v této oblasti. Změna využití tohoto území by měla být zvážena, když z územního plánu vyplývá, že „*plánovaná výstavba účelových komunikací a zcelování pozemků je v rozporu s platným územním plánem*“. Stanovisko příslušného orgánu pro územní plánování nebylo začleněno do dokumentace tohoto konkrétního rozhodnutí.

3. V poslední žalobním bodu pod číslem VI. žalobce zpochybnil deklaratorně stanovené rozměry účelové komunikace, když Magistrát města Pardubic jako správní orgán I. stupně stanovil rozměr šíří 6 metrů a délce 5 metrů na pozemku parc. č. X, přičemž toto rozhodnutí porušuje ustanovení zákona o zeměměřičství (č. 200/1994 Sb.), které stanovuje přesné postupy a pravidla pro zeměměřičskou činnost. Měření bylo provedeno bez dodržení standartních postupů, rozměr byl deklarován úřední osobou, jejíž kvalifikace pro tuto činnost není známa a byl stanoven pomocí měřidla, jehož kalibrace nebyla doložena, což zpochybňuje přesnost a spolehlivost výsledků. Žalobce provedl své soukromé měření, naměřil 3,8 metrů od plotů zahrádek po okraj vodního příkopu, zatímco úřadem deklarovaná hodnota činí 6 metrů. To svědčí o nepřesnosti měření provedeném úřadem. V odvolání tuto námitku žalobce uvedl, žalovaný se s ním nevypořádal.
4. V závěrečném shrnutí pak žalobce zopakoval stručně námitky uvedené v žalobních bodech, k tomu ještě doplnil, že se „*domnívá*“, že žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí přímo souvisí s černou stavbou rodinného domu v zahrádkářské kolonii a že rozhodnutí správních orgánů vyvolává „*dojem*“, že závěrečná odůvodnění byla směřována ve prospěch černé stavby. Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.
5. Žalovaný odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
6. Osoby zúčastněné na řízení se k žalobě nevyjádřily.
7. Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „*s.ř.s.*“), přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:
8. Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako

požadavek detailní odpovědi na každou námitku. Podle rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 237/2014-9 (srov. též rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13) „*povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Námitku lze vypořádat i tak, že soud v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní a tím – minimálně implicitně – námitku vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění rozhodnutí soudu nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto požadavek by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní soud vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry, proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13, dostupný na www.nssoud.cz). Akceptována je odpověď implicitní i Ústavním soudem (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68). Obdobně se k této otázce staví i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudky ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013-30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013-50, bod 17). Skutečnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práva na spravedlivý proces. Toto právo nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).“ Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně implicitně – vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13). Soud není povinen výslovně reagovat na každé tvrzení obsažené v žalobě (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19 a ze dne 6. 6. 2019, č. j. 7 As 185/2018-37, bod 9).*

9. Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz

atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: *„Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“*), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

10. K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů: *„...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námitek, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na náleze Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“*

Anebo jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 6. 4. 2016, č. j. 6 Afs 3/2016-45, bod 19:

„Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, přičemž dospěl k závěru, že jde o rozhodnutí zcela srozumitelné a přezkoumatelné. Je pravda, že krajský soud podrobně a výslovně nereagoval na každou jednotlivost, kterou stěžovatelka v žalobě namítla. Sám však na úvod rozhodnutí avizoval, že s ohledem na obsáhlost žaloby zvolí jinou cestu vypořádání žaloby, a to sice že zformuluje právní názor, v jehož

konkurenci žalobní námitky jako celek neobstojí. Takový přístup je zcela legitimní a aproboval ho i Ústavní soud....“: „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ [nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68]. Také Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl, že „pokud si tedy stěžovatelka myslí, že na její košatou a obsáhlou žalobu musel reagovat krajský soud stejně košatým a obsáhlým rozsudkem, mylí se. Opačný závěr by směřoval k tomu, že u podání mimořádně rozsáhlých, jako je i podání stěžovatelky, by bylo velmi obtížné sepsat ‚přezkoumatelný‘ rozsudek.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2014 č. j. 10 Afs 18/2015-48, bod 13).

11. Navíc v této souvislosti je třeba uvést, že je nadbytečné zabývat námitkami účastníků, které nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí soudu (srov. - mutatis mutandis – nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08, bod 24).
12. Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).
13. Soud dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).
14. Ostatně jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III.ÚS 1889/20, „úkol obecného soudu, který vypořádává jednotlivé stížnostní námitky, není na každou z nich reagovat tím způsobem, že zopakuje argumentaci učiněnou jinými orgány veřejné moci v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí, případně ji převypráví „vlastními slovy“. Pokud uplatněné stížnostní námitky nepřesahují rozsah námitek, které tyto orgány ve svých rozhodnutích dostatečně přesvědčivě a logicky vyřešily již dříve a soud vykonávající přezkum se s jejich hodnocením plně ztotožňuje, nedává rozumný smysl, aby již učiněné závěry znovu opakoval.“
15. K soudnímu přezkumu ve správním soudnictví je třeba i pro danou věc uvést, že v rozsudku ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 4037/10 – Fazia Ali v. Spojené království Evropský soud pro lidská práva uvedl, že pojem „úplný přezkum“ však není vykládán doslova a Soud (zde míněno ESLP) se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba též přihlídnout ke specifčnosti řízení ve správním soudnictví, v rámci, něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a odvolací soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. Z článku 6 Úmluvy tak nevyplývá právo na přístup k soudu, který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Soud (ESLP) zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy

přijímána ve specializovaných oblastech práva, jakými jsou např. územní plánování, ochrana životního prostředí či regulace lovu (např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, § 47). Při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu je podle ESLP nutno posoudit:

- (i) pravomoci příslušného soudního orgánu,
- (ii) oblast, jíž se rozhodnutí správního orgánu týká, a to zejména z pohledu, zda obsahuje posouzení otázek vyžadujících zvláštní odborné znalosti,
- (iii) míru správního uvážení, kterou v dané věci příslušné správní orgány mají,
- (iv) způsob, jakým bylo rozhodnutí přijato, zejména z pohledu záruk, které měli účastníci správního řízení k dispozici, a
- (v) obsah sporu včetně rozsahu soudní žaloby. Soud proto musí přezkoumat právní zakotvení soudního přezkumu jako celek, včetně procesních záruk, které účastníci řízení mají k dispozici, a ověřit, zda byly skutkové okolnosti v řízení jako celku náležitě přezkoumány. Z toho vyplývá, že soud ve správním soudnictví v dané věci nemůže svým rozhodnutím nahradit odborné věcné závěry správních orgánů, k nimž jsou jen tyto povolány z hlediska jejich odborné kompetence.

16. Ze správního spisu vyplývají a mezi účastníky nejsou sporné následující rozhodné skutečnosti:

Magistrátu města Pardubic jako správnímu orgánu I. stupně byla dne 10. 11. 2022 doručena žádost osob v této žádosti uvedených o vydání deklaratorního rozhodnutí, zda se na pozemcích parc. č. X a Y v katastrálním území Spočil, tj. na předmětných pozemcích, nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Správní orgán I. stupně vydal dne 25. 2. 2022 rozhodnutí, že se na těchto předmětných pozemcích komunikace nenachází, toto rozhodnutí bylo žalovaným v odvolacím řízení jeho rozhodnutím ze dne 30. 5. 2022 zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Následně správní orgán I. stupně vydal dne 12. 7. 2023, č. j. MmP 94192/2023 rozhodnutí, kterým rozhodl, že

- I. na části pozemku parc. č. č. X v katastrálním území Spočil (uvedenou od parc. č. O), se v šíři 6 metrů a délce 5 metrů nachází účelová pozemní komunikace odpovídající ustanovení § 2 odst. 2, písm. d) zákona o pozemních komunikacích, odpovídající účelu podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která spojuje pozemky parc. č. Y a parc. č. Z vše v katastrálním území Spočil, blíže viz grafická příloha č. 1 tohoto rozhodnutí;
- II. na pozemku parc. č. Y v katastrálním území Spočil se nachází účelová pozemní komunikace ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2, písm. d) zákona o pozemních komunikacích, která odpovídá účelu podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

17. V odvolání, které podal společně i s dalšími osobami žalobce, byly uplatněny námitky proti rozhodnutí správnímu orgánu I. stupně, zejména byly uplatněny námitky, že nebyly splněny základní znaky účelové komunikace, znatelnost terénu, nutná komunikační potřeba, že nebyl vypořádan vliv na životní prostředí, poškození nemovitostí, emise, imise, hluk, mělo být hodnoceno též to, že mohou vzniknout dopady na životní prostředí, sousedících nemovitostech a dále bylo v odvolání namítnuto, že do doby, kdy vznikaly

zahrádky, ke kterým předmětná komunikace tvoří příjezdovou komunikaci, nebylo možné, aby tehdejší vlastníci brojili nesouhlasem s ohledem na historické souvislosti, kdy soukromé vlastnictví nebylo dostatečně chráněno komunistickým režimem a některé pozemky byly předchozím vlastníkům vráceny v rámci restitučních řízení. Po navrácení pozemků se vlastníci pozemků začali ohrazovat proti jejich veřejnému užívání. Žalovaný se s těmito námitkami věcně nevypořádal, neshledal je důvodnými a žalované rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.

18. Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (srovnej ust. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.
19. Podle ustanovení § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (ust. § 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.
20. Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v ust. § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné 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 (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle ust. § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.
21. Z právní úpravy a navazující ustálené a bohaté judikatury vyplývá, že komunikace bude mít charakter veřejně přístupné účelové komunikace, a to ze zákona, bude-li naplňovat vymezené pojmové znaky. O účelovou komunikaci se jedná, jakmile dojde ke kumulativnímu splnění čtyř znaků: a) znatelnost a stálost cesty v terénu, b) spojení pozemků s veřejnou komunikací, c) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a d)

nutná komunikační potřeba (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59 a další).

22. Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. ve svém rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: *„Pozemek, 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. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35).*
23. Dále Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí uvedl, že na tuto starší prvorepublikovou judikaturu je možno navázat i v současnosti, neboť je řešen tentýž problém, a to proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu spočívajícího v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se přitom o účelovou pozemní komunikaci, pak zde (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) platí režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání je možno podřadit pod širší pojem „veřejné užívání“, které právní teorie definuje jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vzniku právní možnosti veřejného užívání se rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání“* (srovnej Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 5. vydání, Praha: C. H. Beck, str. 261–265). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci (v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích) bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.
24. V návaznosti na závěry obsažené ve shora citované judikatuře (vedle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, dostupný na www.nssoud.cz), tak je možno z hlediska vzniku účelové komunikace obecně vymezit následující základní modelové situace: 1) účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; 2) účelová komunikace vznikla a existuje bez toho, aniž by s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas.
25. V každém konkrétním případě tak bude nutno zkoumat, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS), a rovněž je nutno rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz např. nález Ústavního

soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, dostupný na www.nssoud.cz). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

26. V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je však situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v takovém případě představuje potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci (tj. její obecné užívání), a v takovém případě bude nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141).
27. V souladu se zásadou proporcionality pak musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby tedy mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace, přičemž tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace a vůbec z účelu tohoto institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. i co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tak musí být nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, a to na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území, jejíž provedení je úkolem silničního správního úřadu.
28. Z výše uvedeného tak vyplývá, že silniční správní úřad je povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předpokladem takového závěru pak musí být jednak to, že vlastník příslušného pozemku (či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet) souhlasil s omezením svého vlastnického práva ve prospěch neomezeného užívání komunikace neurčitým okruhem třetích osob, a jednak to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu.
29. V projednávané věci se správní orgány v potřebném rozsahu dostatečně zabývaly naplněním všech pojmových znaků účelové pozemní komunikace a správně dospěly k závěru, že došlo k naplnění všech čtyř jejích znaků výše uvedených, přičemž vycházely z řádného zjištění skutkového stavu věci na základě provedení dokazování (ústní jednání dne 26. 1. 2022,

opakované místní šetření a doplnění ohledání ze dne 14. 11. 2022 s protokolem z ústního jednání ze dne 14. 11. 2022).

30. V prvních dvou žalobních bodech žalobce namítá, že se žalovaný nevypořádal s námitkami týkajícími se konkludentního souhlasu v období kolektivizace a nebral „*v potaz*“ podmínky dané legislativou platnou v tomto období, když vlastníci předmětných pozemků nemohli v rámci kolektivizace vyjadřovat svůj nesouhlas, protože pozemky byly v užívání zemědělského družstva a dále, že se žalovaný nevypořádal s námitkou týkající se konkludentního souhlasu, která se vztahuje k restitučnímu a dědickému období, kdy majitelé předmětných pozemků vyjadřovali svůj aktivní nesouhlas s užíváním cesty (s odkazem na písemné vyjádření majitelů zahrádek, kteří toto období pamatují – pan Ing. P. L., paní P. M.). Jak vyplývá z obou rozhodnutí, správní orgány se dostatečným způsobem zabývaly naplněním všech znaků existence veřejně přístupné účelové komunikace a zabývaly se i otázkou souhlasu vlastníka pozemku se zřízením pozemní komunikace. **Není pravdou, jak tvrdí žalobce, že by se výše uvedenými námitkami uvedenými v odvolání žalovaný nezabýval.** Otázkou souhlasu vlastníka pozemků se zřízením pozemní komunikace se žalovaný **dostatečným způsobem zabýval na stranách 8–10 žalovaného rozhodnutí** a krajský soud v podrobnostech na tuto část odůvodnění žalovaného rozhodnutí odkazuje. Uvedené konkrétní závěry žalovaného žalobce v žalobě nezpochybnil a krajský soud tak nemá důvod, aby sám *ex officio* vydával námitky proti těmto závěrům žalovaného, kterými byly vypořádány tyto odvolací námitky, které v podstatě žalobce zopakoval i v žalobě (body 1 a 2 žaloby). Žalobcem použitá judikatura obsahující závěr, že souhlas předchozího vlastníka není pro restituenty závazný, se na danou věc nevztahuje, když žalovaný vycházel ze spisové dokumentace, ze které nevyplývá, že by předmětné pozemky byly vráceny v rámci restituce a že by se na tyto pozemky vztahovala výjimka ohledně hodnocení znaku věnování široké veřejnosti, přičemž žalobce tento závěr žalovaného nezpochybnil ani v žalobě žádnou konkrétní a podloženou námitkou.
31. Ve třetím žalobním bodu žalobce zpochybnil existenci zákonného znaku pozemní komunikace z hlediska jeho účelu, tj. zda slouží jako dopravní cesta zajišťující dopravní spojení. Účelová komunikace slouží v daném případě ke spojení pozemků, na kterých jsou umístěny zahrádky a slouží ke spojení s parc. č. Z, která je sice jako komunikace IV. třídy, jenž je dle ust. § 6 odst. 2 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., sice jako nepřístupná provozu silničních motorových vozidel, avšak je třeba vycházet z vymezení účelové komunikace obsažené v ust. § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., podle něhož účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, přičemž za pozemní komunikaci považuje právní úprava i místní komunikace, kterými je i místní komunikace IV. třídy, tedy komunikace nepřístupná provozu silničních motorových vozidel. Skutečnost, že místní komunikace IV. třídy na pozemku parc. č. Z je využívána jako komunikace pro pěší a cyklisty proto nemůže mít za následek, že na předmětných komunikacích nemůže být deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace. **Charakter veřejně přístupné účelové komunikace není dán tím, že tato slouží ke spojení s ostatními komunikacemi jen v případě, že slouží pro dopravu motorovými vozidly.** Ostatně i provoz na veřejně přístupné účelové komunikaci může být omezen tak, že příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušnými orgány Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto

vlastníka (§7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb.). Čili jestliže lze takto omezit provoz motorových vozidel na samotné veřejně přístupné účelové komunikaci, tak její charakter veřejně přístupné účelové komunikace nelze pozbyt tím, že tato je napojena na místní komunikaci IV. třídy s omezením provozu motorových vozidel. Účelová komunikace neslouží totiž výhradně ke spojení nemovitostí s pozemními komunikacemi, které jsou přístupné k provozu silničních motorových vozidel, to z ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nevyplývá. Skutečnost, že předmětné pozemky nejsou v evidenci veřejně přístupných účelových komunikací obce Spočil samo o sobě neznamená, že existenci veřejně přístupných účelových komunikací nelze deklarovat předmětným rozhodnutím dle ust. § 142 správního řádu. Kdyby to nebylo možné, tak by jistě žalobce uvedl v žalobě příslušné ustanovení nějakého právního předpisu, který by to podle jeho představy obsahoval.

32. Výše uvedené závěry potvrzuje i judikatura NSS, podle níž „*pro účely vymezení účelové komunikace z hlediska zákonných znaků je stěžejní § 2 odst. 1 citovaného zákona, z něhož vyplývá, že účelová komunikace musí nejprve naplňovat povahu pozemní komunikace jako dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 57/2019-53). Z toho vyplývá, že veřejně přístupná účelová komunikace nemusí sloužit jen k užívání vozidly, ale i k užívání chodci.
33. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce namítl, že nebyl naplněn znak nutné komunikační potřeby a ve věci chyběl i veřejný zájem na deklaraci existence veřejné přístupné účelové komunikace na předmětných pozemcích. Žalobce tvrdil, že „*široká veřejnost*“ nemá důvod užívat předmětné pozemky jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, když se jedná pouze o „*omezený okruh uživatelů*“ (majitelů zahrádek), kteří sousedí s předmětnými pozemky. Dále tvrdil, že tito majitelé zahrádek měli zajištěný v době jejich vzniku plnohodnotný přístup k jejich pozemkům cestou, která se nachází na opačném konci zahrádek, ale tento prostor si sami zahradili. Tyto námitky krajský soud nepovažuje za důvodné. V dané věci je nepochybné, že **předmětná komunikace na uvedených pozemcích je komunikací zajišťující přístup na sousední pozemky, přičemž není rozhodné, že se jedná o zahrádky, tj. není rozhodné k jakému účelu tyto pozemky jsou využívány.** Z judikatury vyplývá, že znak nutné komunikační potřeby se zkoumá ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní komunikační spojnici (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14). Z judikatury dále vyplývá, že podmínka k nutné komunikační potřebě je dána mimo jiné tehdy, pokud se v dané lokalitě nenachází alternativa k předmětné komunikaci, po níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území rozumně uvažovat (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42). **V nyní projednávané věci ze spisového materiálu je zřejmé, že předmětná komunikace je jedinou (existující) komunikací zajišťující přístup k uvedenému pozemku a že v daném území neexistuje žádná jiná alternativní komunikace.** Úvaha žalobce, že tato jiná alternativní cesta kdysi existovala, nemůže mít vliv na závěr, že v daném případě byl splněn znak nutné komunikační potřeby, když „*úvaha o případném vytvoření nové komunikace na jiných pozemcích ... nemůže být v tomto ohledu dostatečná, neboť pro nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby totiž musí alternativní cesta reálně existovat. V projednávané věci tomuto tak není. Pokud by v budoucnu došlo k vytvoření takové komunikace, nelze samozřejmě vyloučit, že by to mohlo ovlivnit závěry týkající se nezbytné komunikační potřeby (respektive samotné sporné povahy dané komunikace), nicméně aktuálně tyto úvahy nemohou, jakkoliv zpochybnit zákonost napadených rozhodnutí správních orgánů a městského soudu*“. (srov. rozsudek NSS

ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32). Alternativní komunikace by musela existovat, navíc by musela být udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a zimním období (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76). Rovněž tvrzení žalobce, že není dán veřejný zájem v dané věci na deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace z důvodu, že tuto komunikaci užívají jen majitelé sousedních pozemků (majitelé zahrádek), je mylná. Nelze nutit uživatele této komunikace, aby přístup na své pozemky si zajistili na základě soukromoprávních dohod, veřejný zájem na deklaraci této komunikace na předmětných pozemcích je dán tím, že byl naplněn účel existence této veřejně přístupné účelové komunikace, tedy, že tato slouží ke spojení nemovitostí vlastníků sousedních pozemků s ostatními pozemními komunikacemi (§7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb.). Je nerozhodné, zda se jedná o více uživatelů této komunikace jako vlastníků sousedních nemovitostí, neb dokonce i v případě jednoho takového vlastníka může být naplněn znak existence nutné komunikační potřeby, když „dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze nutnou komunikační potřebu shledat i v případě, že komunikaci zajišťuje přístup jen pro jednu jedinou nemovitost, respektive jediného vlastníka“ (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48 a dále ze dne 29. 6. 2017, č. j. 7 As 95/2017-34, bod 24). Navíc je nerozhodné, zda si někteří uživatelé této účelové komunikace zajistili přístup ke svým nemovitostem na základě soukromoprávní dohody či nikoliv, když „... pokud si někteří vlastníci pozemků zajistili přes pozemky p. č. X a p. č. X na základě soukromoprávních dohod přístup ke svým nemovitostem, nic to nemění na existenci nutné komunikační potřeby mimo jiné pro ty osoby, se kterými takové dohody uzavřeny nebyly“ (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 7 As 95/2017-34, bod 24).

34. V pátém žalobním bodu žalobcem tvrzená skutečnost, že předmětné pozemky byly zařazeny do územního systému ekologické stability, ještě automaticky neznamená, že by na nich nemohla existovat veřejně přístupná účelová komunikace a že by k uvedenému deklaratornímu rozhodnutí musel být vyžadován souhlas příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny. Je třeba totiž konstatovat, že se jedná pouze o deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, a nikoliv o rozhodnutí, kterým by se veřejně přístupná účelová komunikace vytvářela. Tento odkaz žalobce na příslušnou část textové části platného územního plánu není relevantní, když nepřipustným využitím je jen výstavba nových účelových komunikací, **v daném případě se však o žádnou výstavbu nové účelové komunikace nejedná**. Rovněž tak je nepřipadný odkaz žalobce na ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., ten se vztahuje ke zřízení veřejně přístupné účelové komunikace, v daném případě žalovaným rozhodnutím byla pouze deklarovaná existence této komunikace.
35. V šestém žalobním bodu žalobce brojí proti vymezení uvedené komunikace z hlediska deklarace jejího rozměru šíře 6ti metrů a dále 5ti metrů a proti způsobu, jakým byl deklarovaný rozměr zakreslen do katastrální mapy. Žalobce vytýká správnímu orgánu, že se dopustil porušení zákona o zeměměřičství, když rozměr byl deklarován úřední osobou, jejíž kvalifikace pro tuto činnost není známa a byl stanoven pomocí měřidla, jehož kalibrace nebyla doložena, žalobce tedy zpochybňoval přesnost a spolehlivost vymezení komunikace. K tomu lze poznamenat, že **správní orgán při vymezení veřejně přístupné účelové komunikace z hlediska jejího rozměru není povinen se řídit zákonem o zeměměřičství** (zákon č. 200/1994 Sb.), není povinen ji vymezovat přesným určením za pomoci například geometrického plánu. Jak NSS dovodil v rozsudku ze dne 12. 7. 2016, č. j. 10 As 58/2015-68, i přesto, že by zřejmě nejvhodnějším způsobem vymezení hranic účelové komunikace bylo

vyhotovení geometrického plánu a jeho začlenění do správního rozhodnutí, slovní vymezení komunikace ve výroku správního orgánu je postačující, pokud je při pohledu do katastrální mapy dostatečně určité. V této věci zastává obdobně i krajský soud v souladu s tímto právním názorem přesvědčení, že slovní vymezení veřejně přístupné účelové komunikace v dané věci je při pohledu do vyobrazené katastrální mapy rovněž dostatečně určité a není třeba, aby tyto hranice byly deklarovány jiným způsobem. Pokud žalobce odkazoval na své vlastní měření, tak v dané věci jeho relevantnost a správnost nepodložil žádným konkrétním důkazem, přičemž tato jeho osobní úvaha o nesprávnosti stanovení hranic účelové komunikace není sama o sobě schopna zpochybnit dostatečnou určitost vymezení komunikace ve výroku správního orgánu I. stupně. Na tom nic nemění tvrzení žalobce, že na nepřesnost měření „*upozornil*“ správní orgány v odvolání. Jak vyplývá z žalovaného rozhodnutí.

36. Pokud žalobce ještě v závěrečném shrnutí poukazoval na údajnou souvislost žalovaného rozhodnutí s černou stavbou rodinného domu v zahrádkářské kolonii, a tvrdil, že toto rozhodnutí vyvolává „*dojem*“, že závěrečná odůvodnění byla směřována ve prospěch černé stavby, tak takový závěr není podložen žádným konkrétním tvrzením, který by se týkal takového názoru, jenž by byl obsahem žalovaného rozhodnutí. Z žalovaného rozhodnutí nevyplývá, že by účelem deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětných pozemcích bylo zajištění spojení uvedené „*černé stavby*“ s ostatními pozemními komunikacemi. Dojem žalobce výše zmíněný nestačí soudu pro závěr o nezákonnosti žalovaného rozhodnutí.
37. Protože žaloba nebyla důvodná, musel ji krajský soud zamítnout (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).
38. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 a 2 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladu řízení a úspěšnému žalovanému toto právo dle obsahu spisu nevzniklo.
39. Výrok o náhradě nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení se opírá o ust. § 60 odst. 5 s.ř.s., když nebyly dány takové okolnosti, ze kterých by bylo možné nárok na náhradu těchto nákladů řízení vyvodit.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Pardubice 4. prosince 2024

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu