



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobců:

a) **Ing. J. M., X,**
zastoupeného JUDr. Vitem Pošvářem, advokátem, Masarykovo
náměstí 1, 377 01 Jindřichův Hradec,

b) **N. K., X,**
zastoupené JUDr. Pavlem Ungrem, advokátem, Harantova 511/14,
301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje, IČ 70890366, Škroupova 1760/18,
306 13 Plzeň**

za účasti osob
zúčastněných
na řízení:

1. **F. V., X,**
zastoupený JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem, Vídeňská
181, 339 01 Klatovy,
2. **M. M., X,**
3. **O. Š., X,**
4. **Ing. D. H., X,**
5. **MUDr. J. B., X,**

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

6. Ing. H. T., X,
všechny (4 – 6) zastoupené Mgr. Alenou Královou, advokátkou,
Šafaříkovy sady 7, 301 00 Plzeň,

o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2023, č.j. PK-DSH/9319/23,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 24. 8. 2023, č.j. PK-DSH/9319/23, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci a) náklady řízení ve výši 9 800 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Víta Pošváře, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni b) náklady řízení ve výši 11 228 Kč k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Pavla Ungra, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Městský úřad Klatovy, Odbor dopravy – dopravní úřad (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „dopravní úřad“ nebo „městský úřad“), rozhodl k žádosti původně 14 žadatelů, mj. i obou žalobců, o vydání tzv. deklaratorního rozhodnutí podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodnutím ze dne 6. 2. 2023, č.j. OD/13498-2/22/Dj (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), tak, že žádost se zamítá; na pozemcích p. č. X, XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XCH vše v k. ú. X (dále též „dotčené pozemky“) se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace.
2. K odvolání některých žadatelů, konkrétně žalobce a), žalobkyně b), Ing. D. H., MUDr. J. B. a Ing. H. T., bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 8. 2023, č.j. PK-DSH/9319/23 (dále jen „napadené rozhodnutí“), rozhodnuto podle § 90 odst. 5 správního řádu tak, že odvolání se zamítají a prvoinstanční rozhodnutí se potvrzuje.
3. Žalobou ze dne 23. 10. 2023, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou dne 24. 10. 2023, se žalobce a) domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobou ze dne 27. 10. 2023, soudu doručenou téhož dne, se žalobkyně b) rovněž domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
4. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“ nebo „ZOPK“), upravuje mimo jiné kategorizaci pozemních komunikací, jejich stavbu, podmínky užívání a jejich ochranu, práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů. Správní řízení je upraveno správním řádem.

[II] Žaloba

Žaloba žalobce a)

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

5. Z definičních znaků uznávaných konstantní judikaturou, jichž je třeba k naplnění kategorie pozemní komunikace (tj. 1. jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; 2. tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků; 3. vlastník pozemku souhlasil s jeho obecným užíváním; 4. je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí), jsou v posuzovaném případě i podle obou rozhodujících správních orgánů naplněny znaky pod číslem 2 a 4. Oproti tomu nebylo podle správních orgánů zjištěno, že se jedná o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a nebylo zjištěno, že by vlastník pozemků souhlasil s jejich obecným užíváním.

Existence stálé a v terénu patrné dopravní cesty

6. Žalovaný stran neexistence stálé a v terénu patrné dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci ve velmi úsporném odůvodnění napadeného rozhodnutí žádné důvody, pro které se shodl se závěrem dopravního úřadu o absenci tohoto znaku veřejně přístupné účelové komunikace, vůbec neuvedl a spokojil se pouze s obecným odkazem na odůvodnění uvedené v prvoinstančním rozhodnutí.
7. Dle žalobce tedy není zřejmé, z jakých důkazů a na jejich základě učiněných úvah žalovaný vycházel při závěru o tom, že v terénu žadateli navrhovaná dopravní cesta určená k využití vozidly a chodci neexistuje. To samo o sobě činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným a nesprávným, neboť odporuje povinnosti žalovaného dle § 68 odst. 3 správního řádu uvést do odůvodnění rozhodnutí důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
8. Dopravní úřad dospěl k závěru, že komunikace není v terénu zřetelná. Tvrdí přitom, že vyšel ze spisu a z místního šetření, které proběhlo bez účasti účastníků řízení dne 1. 11. 2022. Konstatoval, že stopy v terénu sice patrné jsou, ale protože je případ řešen již od roku 2013, nelze stoprocentně určit, kdy byly stopy vyjeté a kdo je vyjel. Zaměření, které mu v průběhu řízení účastníci o průběhu cesty předložili, je zaměřením pozemků, nikoliv cesty.
9. I z tvrzení dopravního úřadu tedy vyplývá, že v terénu jsou patrné stopy (zřejmě má na mysli koleje vyjeté vozidly). Již toto konstatování dle žalobce postačuje k závěru, že cesta v terénu patrná je.
10. Dopravní úřad nevycházel z důkazů o zjevnosti cesty, které spis obsahuje, resp. se s těmito důkazy nijak nevypořádal. Bylo předloženo geometrické zaměření č. 11/2019 vypracované geodetickou kanceláří Mojmíra Kabáta, kterým se aktuálně vytyčuje cesta po pozemcích p. č. X, p. č. XA, p. č. XB, p. č. XC, p. č. XD, p. č. XE, p. č. XF, p. č. XG, p. č. XH a p. č. XCH v k. ú. X, kterou navrhuji účastníci řízení prohlásit za účelovou komunikaci.
11. Na místě samém proběhlo dne 13. 9. 2019 místní šetření, jehož se účastníci řízení účastnili, které prokázalo existenci zřetelné a v terénu patrné cesty určené k užití vozidly a chodci za účelem dopravy na nemovitosti ve vlastnictví žadatelů (účastníků řízení).

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

12. K vyjádření N. K. ze dne 2. 7. 2019 byla předložena fotodokumentace o existenci takové cesty. Paní K. poukázala na obsah aktuálního Územního plánu Železná Ruda a na aktuální Úplné znění regulačního plánu města Železná Ruda, místní část Špičák, s tím, že obě tyto územně plánovací dokumentace účastníky tvrzenou účelovou komunikaci pojmají právě jako dopravní komunikaci. K existenci cesty a její zjevnosti byl navržen výslech všech účastníků řízení, kteří však vyslechnuti nebyli.
13. Paní K. rovněž ve svém vyjádření předložila další důkaz o tom, že na cestě vytyčené v řízení předloženým geometrickým zaměřením na tvrzeném úseku účelové komunikace Město Železná Ruda zřídilo, provozuje a udržuje naučnou stezku historie obce Špičák. Předložila rovněž důkazy o tom, že se jedná o cestu nacházející se zde tzv. „od nepaměti.“ Tím je nezpochybnitelně dokazován fakt jejího užívání nejméně k chůzi, a tedy naplnění jednoho z předpokladů existence účelové komunikace.
14. I při existenci všech těchto důkazů dopravní úřad došel k závěru o tom, že cesta není v terénu patrná, vycházejí přitom z místního šetření, o jehož konání v rozporu s § 51 odst. 2 správního řádu žalobce a) a zřejmě ani ostatní účastníky řízení nevyrozuměl.
15. Žalobce uzavřel, že za situace, kdy sám dopravní úřad připouští existenci v terénu patrných vyjetých kolejí a sám se nijak nevypořádal s mnoha dalšími ve spisu založenými důkazy o tom, že cesta existuje a je v terénu patrná, je skutkový závěr o nesplnění požadavku zjevnosti komunikace v terénu v hrubém rozporu s provedeným dokazováním a odporuje zásadám hodnocení důkazů obsaženým v § 50 odst. 4 správního řádu. Z těchto důkazů naopak vyplývá, že tento předpoklad pro uznání existence veřejně přístupné účelové komunikace splněn je.

Neexistence souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním

16. (A) Napadené rozhodnutí obsahuje podle žalobce pouze důvody, v nichž žalovaný spatřuje neexistenci souhlasu vlastníka F. V. s navrhovanou cestou po zasažených pozemcích. Žalovaný přitom poukázal na to, že o takový souhlas vlastníka by se mohlo jednat pouze tehdy, pokud by byl srozuměn s tím, že jeho pozemky bude užívat kdokoliv. Jinak by se jednalo o pouhou výprosu, což je institut soukromého práva, který má povahu pouhé laskavosti, a vlastníka do budoucna nezavazuje. Rozlišovacím kritériem mezi souhlasem vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku, z něhož vzešla veřejná cesta, která sama nezanikne a povinni ji strpět jsou i jeho právní nástupci, a užíváním pozemku na základě výprosy je podle žalovaného okruh osob, které pozemek užívají, a míra kontroly vlastníka nad užíváním pozemku.
17. Podle napadeného rozhodnutí by muselo být v řízení prokázáno, že F. V. svoje pozemky buď výslovně věnoval veřejnosti k užívání, nebo musel alespoň užívání svých pozemků jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět.
18. Žalovaný dospěl k závěru, že navrhovanou cestou zasažené pozemky F. V. užívala pouze omezená skupina osob, vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí. Nikdy nedošlo k jeho věnování pozemků obecnému užívání, není zde žádná veřejnost ve smyslu neomezeného okruhu uživatelů těchto pozemků. Cesta je podle žalovaného užívána velmi omezeným počtem uživatelů, šlo vždy o přístup k jedné chatě odvolatelů a k jejich zahradě, nikdy zde nebyla potřeba užívat cestu veřejností, což je podle žalovaného nezpochybnitelné. Jedná se tedy o výprosu, kterou hodlá F. V. odvolat, a má snahu se s odvolateli dohodnout na jiném způsobu přístupu k jejich nemovitostem. Žalovaný tedy v posuzovaném případě

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

shledal pouze existenci soukromého zájmu na zřízení veřejné cesty, nikoliv zájmu veřejného na její existenci.

19. Žalobce poukázal na to, že žalovaný se při svém závěru o tom, že F. V. nikdy byt konkludentně nesouhlasil s užíváním svých pozemků jako cesty k nemovitostem žadatelů, neodkázal na důkazy, z nichž by měl tento závěr vyplývat a nijak se nevypořádal s důkazy a z nich vyplývajících skutkovými závěry žadatelů o tom, že takový konkludentní souhlas udělen byl.
20. (B) Naprosto odporující provedenímu dokazování je závěr o tom, že jde o přístup k jedné chatě, resp. k pozemku, na kterém se tato chata nachází, a k pozemku přilehlému. Jediným vysvětlením pro takto extrémní nesoulad skutkových zjištění žalovaného s důkazy nacházejícími se ve spisu je neseznámení se s jeho obsahem. Vždyť nemovitostí, které s ostatními pozemními komunikacemi spojuje pouze navrhovaná veřejná cesta, je nejméně jedenáct.
21. (C) O existenci (nejméně) konkludentního souhlasu F. V. s užíváním jeho pozemků neomezeným okruhem osob svědčí listiny připojené žalobcem a) k jeho žalobě ze dne 12. 11. 2015 proti předchozímu rozhodnutí žalovaného (vedené pod sp. zn. 30 A 163/2015 – pozn. krajského soudu), na něž žalobce odkázal v průběhu správního řízení a z nichž vycházel i dopravní úřad v rozhodnutí ze dne 6. 2. 2023.
22. Z rozhodnutí Pozemkového úřadu v Klatovech ze dne 26. 8. 1996, č.j. PÚ 3422/91, a téhož čísla jednacího ze dne 31. 10. 2002, jimiž byly předmětné pozemky vydány F. V., vyplývá, že mu bylo známo, že některé z těchto pozemků jsou zastavěny stavbami chat a že některé z těchto pozemků představují přístupovou cestu k nim. Přesto žalobci a) podle kupní smlouvy ze dne 14. 12. 2005 prodal z takto vydaných pozemků právě pozemky tehdy označené jako st. p. č. XI a části p. č. XCH a p. č. XJ v k.ú. X. Logicky přitom musel předpokládat, že k nim nabyvatel bude muset chodit a jezdit po jeho dalších vydaných mu pozemcích. Nakonec i dopravní úřad konstatoval, že jiná cesta k chatě žalobce a) než po předmětných pozemcích nevede.
23. Pokud dopravní úřad argumentuje chováním F. V. spočívajícím v jeho snahách o faktické znemožnění přístupu žalobci a) po jeho pozemcích, jednalo se o svévolné jednání, když u začátku této cesty postavil před místním šetřením proběhlým dne 13. 9. 2019 [tedy čtrnáct let poté, co žalobci a) pozemky na nichž stála chata, prodal], panelové zátarasy zabraňující přístup účastníkům řízení (žadatelům o vydání rozhodnutí) k jejich nemovitostem a umístil zde dopravní značku, která zakazuje vjezd osobám nemajícím povolení vjezdu. Učinil tak bez toho, aniž by proběhlo potřebné řízení pro její umístění provedené kompetentními správními orgány. Ani z uzavření nájemních smluv s některými vlastníky nemovitostí v k. ú. X, které jim umožňují přístup k těmto nemovitostem po pozemcích F. V., nelze vyvodit, že po získání pozemků nesouhlasil s tím, aby po nich vedla cesta k nemovitostem ve vlastnictví jiných vlastníků.
24. (D) Při zkoumání předpokladů existence veřejné komunikace spočívajících v souhlasu vlastníka s užíváním a v nutné komunikační potřebě může mít význam počet osob, které pozemek využívají jako cestu. Problematickým by mohl být extrémně nízký počet vlastníků nemovitostí domáhajících se prohlášení veřejnosti cesty. O takový případ však v posuzované věci nejde.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

25. Vlastníků nemovitostí potřebujících zřízení přístupu veřejnou komunikací je patnáct, další vlastníci nemovitostí přístupných výlučně po pozemcích, které mají být zatíženy veřejnou cestou, uzavřeli s F. V. smlouvy nebo situaci neřeší vůbec.
26. V tomto případě osoby s nutnou komunikační potřebou (vlastníci jednotlivých nemovitostí) tvoří dle žalobce samy o sobě onu potřebnou veřejnost, která je dále posílena dalšími uživateli cesty k procházkám, výletům apod. Tento závěr je posílen důkazy předloženými N. K. o tom, že po navrhované veřejné komunikaci vede naučná stezka a že se jedná o cestu užívanou „od nepaměti“. Dále je nutno počítat s příjezdem nebo příchodem subjektů, které pro chaty zajišťují nezbytné služby - odvoz odpadu, pošta, zdravotníci, hasiči apod.
27. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně poukazuje na judikatorní závěry o tom, že je třeba případ od případu vážit, zda již okruh tiše trpěných uživatelů je dostatečně široký na to, aby bylo možno hovořit o veřejnosti. Toto měřítko však žalovaný nesprávně aplikuje právě na okolnosti projednávaného případu. Dle žalobce okruh osob, které používají pozemky F. V. v k.ú. X již nepochybně za veřejnost označit lze.
28. (E) Dopravní úřad v prvoinstančním rozhodnutí dále argumentoval nemožností přihlížet k souhlasu s veřejnou cestou právními předchůdci F. V.. Tato argumentace vychází z nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06.
29. Žalobce a) však poukázal na to, že závěry obsažené v tomto nálezu nelze na posuzovaný případ vztáhnout, neboť má jiný skutkový základ.
30. Z rozhodnutí Pozemkového úřadu v Klatovech ze dne 28. 6. 2006, č.j. PÚ 3422/91, totiž vyplývá, že restituent F. V. věděl o tom, že na některých vydávaných pozemcích se nacházejí rekreační chaty a že jiné jemu vydávané pozemky tyto chaty obklopují. Pozemkový úřad uvažoval o zřízení věcných břemen k zajištění přístupu po vydávaných pozemcích pro majitele chat.
31. Z rozhodnutí Pozemkového úřadu ze dne 31. 10. 2002 vyplývá, že vydává pozemek p. č. XJ i pozemek st. p. č. XI zastavěný chatou, kterou na něm postavilo Železniční stavitelství Praha, s. p. K vydání tohoto zastavěného pozemku došlo podle odůvodnění tohoto rozhodnutí proto, že podle názoru pozemkového úřadu se jedná o stavbu jednoduchou, svými objemovými parametry a stavebním uspořádáním odpovídající požadavkům na rodinnou rekreaci, ačkoliv o takovém hodnocení těchto staveb existovaly důvodné pochybnosti, jak je uvedeno níže. Z rozhodnutí o přípustnosti stavby zn. Výst 750/66 a rozhodnutí o povolení k užívání zn. Výst. 3833/67 vydanými ONV v Klatovech vyplývá, že chata na st. p. č. XI a chaty na st. p. č. XK a XL, vše v k.ú. X, byly postaveny v roce 1967 Železničním stavitelstvím Praha s. p., a to jako chaty pro rekreaci jejich zaměstnanců. Podle posledně jmenovaného rozhodnutí jímky na odpadky měly být vyváženy, aby se netvořily série jam kolem chat. Z účelu, pro který byly chaty postaveny, vyplývá, že bylo počítáno nejen s odvozem odpadu, ale s přístupem neurčeného počtu osob k nim, se zajišťováním výměny ložního prádla, stravování a vším dalším, co s kolektivní rekreací souviselo. Je tedy zřejmé, že stát, tehdy zastoupen Státním statkem Dešenice, uživatelem předmětných pozemků, souhlasil s tím, aby pozemky obklopující chaty byly užívány jako veřejná cesta k nim. F. V. tedy dle žalobce věděl o existenci chat a nezbytnosti přístupu k nim po vydávaných pozemcích. Souhlas, který k jejich užívání udělil jeho právní předchůdce, nelze odvolat a vztahuje se i na F. V..

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

32. Žalovaný se nijak výše popsanými listinnými důkazy nezabýval, nehodnotil je a nijak se nevypořádal ani s výše popsanou žalobcovou argumentací, podle níž souhlas s veřejnou cestou přes dotčené pozemky byl dán. Žalovaný postupoval opět v rozporu s požadavky obsaženými v § 50 odst. 4 správního řádu.
33. (F) Navrhovatelka N. K. v průběhu řízení odkázala na Územní plán Železná Ruda a na Úplné znění regulačního plánu Města Železná Ruda, místní část Špičák, kdy obě tyto dokumentace tvrzenou veřejnou cestu označují jako pozemní komunikaci. K takovému postupu mohlo dojít jenom za předpokladu, že zastupitelstvo obce vycházelo ze znalosti užívání této cesty jako veřejné. Město Železná Ruda rovněž na tvrzené veřejné cestě zřídilo, provozuje a udržuje naučnou stezku historie obce Špičák. Bez povědomí města o tom, že tuto cestu užívá neohrazený počet osob - turistů jako veřejnou, by k takovému postupu Města Železná Ruda nemohlo dojít. Podle zjištění N. K., že navrhovaná cesta je veřejností užívána „od nepaměti“, o čemž předložila i fotografie a listinné důkazy (záznam tvrzené veřejné cesty v mapě stabilního katastru z roku 1835, vyznačení cesty jako zpevněné štetované cesty pro dopravu stavebního kamene z lomu zaměřené v katastrální mapě z roku 1874), je však třeba poukázat na to, že jako veřejná cesta tato komunikace slouží dodnes právě jako jediný přístup žalobce a ostatních žadatelů k jejich nemovitostem v k.ú. X.
34. V souvislosti s prokazováním souhlasu F. V. s užíváním jeho pozemků je na místě dále poukázat na to, že v řízení nebylo prokázáno, že by se jmenovaný jakkoliv zasazoval o to, aby shora popsaná územně plánovací dokumentace Města Železná Ruda nebyla přijata a že by vyjadřoval svůj nesouhlas s existencí naučné stezky či turistům v její využívání jakkoliv bránil. Z konstantní judikatury přitom vyplývá, že k udělení konkludentního souhlasu vlastníka pozemku k jeho užívání jako veřejně přístupné komunikace postačuje jeho dostatečně dlouhá nečinnost, během níž takové užívání jeho pozemku toleruje.
35. (G) Z dokazování tedy vyplývá, že vlastník dotčených pozemků F. V. s užíváním pozemků p. č. X, XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XCH v k.ú. X. jako veřejně přístupné účelové komunikace po dlouhou dobu konkludentně souhlasil, je třeba přihlídnout k takovému souhlasu jeho právních předchůdců a tento souhlas se týkal dostatečně velkého počtu takových uživatelů.
36. Žalobce uzavřel, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nepřihlédl ke skutečnostem tvrzeným žalobcem a dalšími účastníky řízení a k jim označeným důkazům, neúplně zjistil skutkový stav věci, neboť neprovedl jimi navržené důkazy, na základě jím provedeného dokazování dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním a věc nesprávně právně posoudil.

Žaloba žalobkyně b)

37. Žalobkyně b) namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné, nepřezkoumatelné a v neposlední řadě je řízení jemu předcházející zatíženo vadou, která má za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.
38. Žalobkyně v první řadě uvedla, že žalovaný, byť byla v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí napadána nepřezkoumatelnost rozhodnutí, odůvodnil napadené rozhodnutí naprosto lakonicky tak, že se zcela ztotožnil s argumentací dopravního úřadu (zde srov. str. 3, odst. 4 a str. 5 odst. 6 napadeného rozhodnutí). Vyjma přepisů pasáží na tento případ zcela nepřiléhavé judikatury, žalovaný v podstatě neuvedl v napadeném rozhodnutí žádnou argumentaci. Snaha doodůvodnit institut věnování obecnému užívání (str. 3 – 5 napadeného rozhodnutí) jako jeden ze znaků účelové komunikace byla ze strany žalovaného v podstatě

jen opakování přijatých závěrů prvoinstančního správního orgánu s inovátorským závěrem o výprose.

39. Žádost žalobkyně byla zamítnuta (toto jsou nosné závěry napadeného rozhodnutí dle názoru žalobkyně), neboť
- i) dle zcela nepodložených závěrů správního orgánu I. stupně není tvrzená účelová komunikace jedinou komunikační možností pro účastníky řízení, když jsou údajně jejich nemovitosti dostupné nevymezenou a neprokázanou trasou přes jakousi Sokolskou chatu či okolo Šumavského dvora přes Godlhof a dále,
 - ii) dle zcela nepodložených závěrů správního orgánu I. stupně na základě údajných nájemních vztahů k užívání zde chybí tzv. třetí znak. Žalovaný uzavřel, že doposud byla komunikace užívána z titulu údajné dovozené výprosy.
40. Výše uvedené závěry jsou jediné stěží interpretovatelné skutkové důvody, pro které zřejmě správní orgány zamítly žalobkyní podanou žádost.
41. Shora uvedené skutkové a právní závěry správních orgánů jsou nejen frapantně nesprávné (o čemž správní orgány dobře ví), ale zejména jsou zcela neodůvodněné, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 18/2004, 4 Azs 55/2003, 9 Ads 295/2016 a další).
42. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí (jehož rozsah čítá necelou stránku) dospěl ke (nesprávným) skutkovým závěrům, aniž by uvedl důkazy, na jejichž podkladě dovedl tyto svoje závěry (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Azs 55/2003-51). Správní orgán I. stupně byl povinen učinit obsahem odůvodnění svého rozhodnutí i rozbor a hodnocení podkladů rozhodnutí, kdy musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil. Prvoinstanční rozhodnutí však neobsahuje odkaz na žádný podklad pro rozhodnutí, o který by správní orgán opřel své závěry, správní orgán navíc zcela rezignoval na svou povinnost uvést, jak se vypořádal s námitkami účastníků (žalobkyně) a z jakých důkazů dovedl, že účastníky tvrzené skutečnosti neprokazují skutečný skutkový stav věci. Správní orgán I. stupně zjevně navíc nepochopil, že nejenže musí ve svém rozhodnutí uvést soupis podkladů (byť i ten dokonce v prvoinstančním rozhodnutí chybí), ale musí uvést, jakým způsobem tyto podklady hodnotil, jaký přikládal jednotlivým podkladům význam a proč činil právě tak.
43. V prvoinstančním rozhodnutí dále zcela absentuje popis a vylíčení, jakými úvahami se správní orgán řídil při výkladu právních předpisů, které na rozhodovanou věc aplikoval a na jejichž základě rozhodnutí vydával. Správní orgán I. stupně v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nepochopil, že nepostačuje pouhá rekapitulace právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení.
44. V prvoinstančním rozhodnutí zcela absentují konkrétní důvody, proč byly aplikovány právě dané právní předpisy a proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí. Současně v odůvodnění zcela absentuje popis, jakým způsobem se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V prvoinstančním rozhodnutí absentuje reflexe na žalobkynino podání ze dne 3. 7. 2019 obsahující velice podrobné vyjádření se skutkovými tvrzeními a množstvím důkazních návrhů, které správní orgán I. stupně zcela úmyslně ignoroval. Nic na výše uvedeném nemění ani nicneříkající a nezákonný zcela obecný odkaz správního orgánu I. stupně k jeho původnímu rozhodnutí, neb jak správně dovedl Městský soud v Praze v rozhodnutí č.j. 9

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Ad 23/2013-39, závěry rozhodnutí správního orgánu nelze odvozovat od jeho dřívějších rozhodnutí.

45. Žalobkyně dále uvedla, že

- i) správní orgány zcela zjevně nepřihlédly k žalobkyní tvrzeným skutečnostem nebo k jí označeným důkazům, ačkoliv k tomu nebyly splněny předpoklady,
- ii) správní orgán I. stupně neúplně zjistil skutkový stav věci, neboť neprovedl navržené důkazy potřebné k prokázání rozhodných skutečností, a žalovaný toto zcela nezákonně přijal a potvrdil,
- iii) správní orgán I. stupně dospěl na základě provedených důkazů ke zcela nesprávným skutkovým zjištěním a tento závěr žalovaný aproboval
- iv) obě rozhodnutí správních orgánů spočívají na zcela nesprávném právním posouzení věci.

46. Žalobkyně v rámci řízení řádně tvrdila, že je vlastníkem pozemku parc. č. st. XM v k. ú. X, obec Železná Ruda, jehož součástí je budova č. p. XN (známá též jako Bavorská chata). Žalobkyně podala, spolu s ostatními vlastníky sousedních nemovitostí, žádost o rozhodnutí, zda na specifikovaných pozemcích, v rozsahu vymezeném v geometrickém zaměření č. 11/2019 vypracovaném geodetickou kanceláří M. K., který jest založen ve správním spise shora uvedeného správního orgánu pod č.j. 1197/19/Maj ze dne 23. 4. 2019, je účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 ve spojení s § 19 ZOPK.

47. Žalobkyně jako ostatní navrhovatelé (vlastníci sousedních nemovitostí) tvrdila a stejně tak to namítala v podaném odvolání, že vydání žádaného deklaratorního rozhodnutí je zcela nezbytné pro uplatňování jejích práv, neb 1. nemá možnost se ke svým nemovitostem dostat (míněno způsobem obvyklým pro 21. století) jiným způsobem, než přes tvrzenou účelovou komunikaci, 2.) vlastník tvrzené účelové komunikace začal po mnoha desítkách let klidného užívání tvrzené účelové komunikace odporovat takovému užívání (to je zjevné z procesního postojе vlastníka komunikací), což narušuje dosavadní vykonávaná práva žalobkyně, narušuje její základní možnost uspokojovat své bytové potřeby a odporuje § 19 ZOPK. Tímto je dána nezbytnost vydání žádaného deklaratorního rozhodnutí [k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 10. 4. 2013, č.j. 52 A 67/2012-38 (č. 2939/2014 Sb. NSS)].

48. Žalobkyně dále s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2019, č.j. 7 As 569/2018-28, popsala, jaké čtyři kumulativní znaky musí být splněny pro to, aby bylo možno označit pozemní komunikaci ze veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Tvrzením o splnění jednotlivých znaků v případě dotčených pozemků žalobkyně věnovala zbytek textově i obrazově obsáhlé žaloby, která je známa oběma zúčastněným stranám.

49. Stran prvního znaku (tj. existence pozemní komunikace dle § 2 odst. 1 ZOPK, tj. dopravní cesta určená k užití vozidly a chodci) žalobkyně tvrdila a dokládala, že dotčená pozemní komunikace je jedinou komunikací a příjezdovou cestou k dotčeným nemovitostem, je patrná v terénu, povrchově zpracována tak, aby umožňovala jízdu motorovými vozidly, které ji také po mnoho desítek let využívají. Správní orgán I. stupně však uzavřel zcela opačně, aniž vyložil, jak ke svým skutkovým závěrům dospěl.

50. Žalobkyně důkazně odkázala i na Územní plán a Regulační plán Železné Rudy, v nichž je tvrzená pozemní komunikace rovněž pojímána jako dopravní komunikace, s čímž se správní

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

orgány rovněž nikterak nevypořádaly. Sama samospráva rovněž na tvrzeném úseku pozemní komunikace zřídila, provozuje a udržuje naučnou stezku historie obce Špičák.

51. Žalobkyně k prokázání jejích tvrzení stran znaků pozemní komunikace označila důkaz výsledkem jmenovaných svědků. Správní orgán I. stupně důkazní návrhy zcela ignoroval, důkazy neprovedl, nepřihlédl k nim, aniž vysvětlil, proč tak (ne)učinil. Ve smyslu výše uvedených závěrů rozhodovací praxe soudů, tak správní orgán I. stupně postupoval hrubě v rozporu se zákonem.
52. Žalovaný na str. 5 napadeného rozhodnutí k tomu konstatoval, že provedení těchto svědeckých výpovědí je nadbytečné, neboť by na dané věci mohly něco těžko měnit. Dle názoru žalobkyně je ale tento názor žalovaného zcela nelogický. Pokud sám žalovaný postavil své rozhodnutí na shodě s rozhodnutím prvoinstančním a pokud sám měl za to, že stěžejně nebyl prokázán třetí znak účelové komunikace, pak jak jinak než svědeckými výpověďmi osob, které jsou závislé na dostupnosti této účelové komunikace, se má prokazovat, zda mají či nemají možnost užívat věc na základě jiného titulu, či zda vlastník souhlasil s veřejným užíváním. Toto je třeba vnímat i v kontextu s tvrzenými skutečностями, že veřejné užívání cesty je zde od „nepaměti“.
53. Žalobkyně měla za to, že bylo prokázáno i naplnění druhého a čtvrtého znaku účelové pozemní komunikace. Tvrzená účelová komunikace totiž ve vztahu k nemovitosti žalobkyně představuje skutečně jediný způsob dojezdu a příjezdu k jejím nemovitostem, ve kterých uspokojuje mimo jiné i své bytové potřeby. Současně jde v tomto smyslu o komunikační potřebu nutnou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č.j. 6 As 213/2015-14). Správní orgány namísto prokázání jiné komunikační možnosti použily v napadeném rozhodnutí toliko nepodložená konstatování, která se neobtěžovaly ani podložit jakýmkoliv důkazem.
54. Nejvyšší správní soud dále dovodil (č. j. 2 As 66/2018-70), že při posouzení nutné komunikační potřeby se pro určité pozemky musí jednat buď o jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby). Žalobkyně tvrdila, že i toto je v daném případě splněno, neboť jiná cesta umožňující příjezd vozidlem či příchod po nezalesněném či vegetací bujně neporostlém území zde není. To žalobkyně uvedla i s vědomím, že alternativní cesta nemusí být nutně stejně kvalitní, musí však být schopná sloužit stejnému účelu jako sporná cesta (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č.j. 7 As 68/2014-87), a to například i pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu většími vozidly zajišťujícími služby jako jsou popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 5 As 3/2009-76). Toto daná tvrzená účelová komunikace však bezesbýtku splňuje.
55. Žalobkyně v neposlední řadě tvrdila i splnění třetího znaku účelové pozemní komunikace, kterým je souhlas vlastníka pozemků, přes které vede tvrzená účelová komunikace. Zde žalobkyně na podkladě judikatury Nejvyššího správního soudu (např. sp. zn. 7 As 569/2018, 5 As 27/2010, 3 As 249/2015, 7 As 70/2018 a další) tvrdila, že dotčená pozemní komunikace je užívána od nepaměti, tedy z dob, kterou si nikdo z žijících nemůže pamatovat. Správní orgány tuto argumentaci ignorovaly a nepokusily se s ní vypořádat.
56. Průběh tvrzené cesty je zaznamenán již v mapě stabilního katastru z roku 1835 a dále je vyznačena jako zpevněná vyšetřovaná cesta pro dopravu stavebního kamene z lomu, která je zaměřena v katastrální mapě z roku 1874. Tento stav užívání tvrzené účelové komunikace

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

přetrval dodnes a dodnes je tvrzená účelová komunikace jako jediná užívána pro spojení s výše uvedenými nemovitostmi a též pro chodce. Dokonce samo město Železná Ruda tuto cestu deklaruje jako naučnou stezku a dále jako dopravní koridor v územně plánovacích dokumentech, přičemž ani proti jedné z těchto skutečností vlastník tvrzené účelové komunikace nikdy nebrojil a zůstal zcela pasivní.

57. Žalobkyně jasně před správním orgánem I. stupně tvrdila a prokazovala (a opomenutí těchto skutečností namítala v odvolání), že užívání tvrzené účelové komunikace od nepaměti bez jakýchkoliv pochyb dokládá i zhotovený kříž u této cesty, který zjevně lidská ruka zhotovila léta páně 1844. Je tedy zjevné, že někdo roku 1844 vystavil kříž u cesty (tzv. boží muka), tedy v místě, kde byla cesta. Je tedy zjevné, že tvrzení vlastníků o existenci cesty od nepaměti je zcela správná. Správní orgány uvedená tvrzení a prokazované skutečnosti s nadhledem ignorovaly a neobtěžovaly se s nimi ani pokusit vypořádat v rámci svých odůvodnění. Ve světle výše uvedených závěrů rozhodovací praxe soudů, jsou nepodložené závěry správního orgánu I. stupně ke třetímu znaku zcela nepodstatné a žalovaný i tuto námitku nechal zcela bez povšimnutí.

[III] Vyjádření žalovaného

58. Žalovaný se k oběma žalobám vyjádřil obdobným způsobem v podáních ze dne 15. 12. 2023. K žalobním námitkám předně uvedl, že jak již uvedl v napadeném rozhodnutí, ztotožnil se s argumentací správního orgánu I. stupně uvedenou v jeho rozhodnutí. Tam byla popsána kritéria (znaky), jimiž se určuje veřejně přístupná účelová komunikace, včetně vlastní argumentace. Z tohoto důvodu považoval žalovaný za nadbytečné tuto záležitost v napadeném rozhodnutí opětovně opakovat.
59. Nejvyšší správní soud standardně judikuje, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek. Proto žalovaný obecně odkazoval na odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, s nímž se ztotožnil a s ohledem na obsah podaných odvolání, považoval v napadeném rozhodnutí za nutné se blíže věnovat znaku věnování pozemku obecnému užívání. Žalovaný měl za to, že tento znak veřejně přístupné účelové komunikace není v daném případě naplněn, a proto nelze o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích uvažovat.
60. Jak již žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, soudní judikatura k věnování pozemku k obecnému užívání, resp. k souhlasu vlastníka pozemku, aby byl tento obecně užíván jako účelová komunikace, uvádí např. toto (pozn. - podtržený text provedl žalovaný): *„Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na tomto místě ozřejmit, s čím přesně musí vlastník pozemku souhlasit, aby byla splněna zákonná podmínka pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. Abychom mohli hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat. kdokoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu (srov. § 2189 a násl. občanského zákoníku). Výprosa se veřejnému věnování podobá v tom, že může být udělena i mlčky. Její důsledky jsou však diametrálně odlišné - jedná se o institut soukromého práva, kdy vlastník z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání konkrétním osobám. Tento čin má však povahu pouhé laskavosti, která vlastníka do budoucna nijak nezavazuje, a on může výprosu kdykoliv odvolat. Naproti tomu souhlas s obecným užíváním pozemku jako veřejné cesty je téměř nevratný, a dokud veřejná cesta, která z něj vzešla, sama nezanikne, je vlastník pozemku i jeho právní nástupci povinni strpět užívání svého pozemku kýmkoliv. Posuzovat je třeba tuto otázku případ od případu. Rozlišovacím kritériem z hlediska uděleného souhlasu je přitom okruh osob, které pozemek užívaly či užívají a*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku. Lze tedy shrnout, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromých pozemcích platí, že je vlastník buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět, čímž dojde k věnování učiněnému mlčky, neboli konkludentně. Nelze však souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy nebo o mlčky trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí. Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážit, zda již okruh tiše trpěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti.

61. V případě cesty na dotčených pozemcích dospěl žalovaný ve shodě s prvoinstančním orgánem k závěru, že zde nikdy nedošlo k věnování pozemků obecnému užívání. Je to proto, že zde není žádná „veřejnost“, tj. neomezený okruh uživatelů, kterým měla být tato „účelová komunikace“ určena a kterými by měla být užívána. Cesta na předmětných pozemcích byla a je užívána velmi omezeným počtem uživatelů - konkrétními fyzickými osobami. Tak tomu samozřejmě muselo být i v minulosti, v případě právního předchůdce žalobce. Vždy šlo pouze o přístup k několika chatám, resp. k pozemkům, na nichž se chaty nachází, a k pozemkům přilehlým (zahradám). Nikdy zde nebyla potřeba užívat cestu veřejností, tedy širším okruhem uživatelů. Vlastník pozemků pak ale těžko mohl pozemky věnovat obecnému užívání komukoliv (veřejnosti), když zde žádný širší okruh uživatelů (veřejnost) není. Tato skutečnost je dle názoru žalovaného nezpochybnitelná, byť se jí žalobci snaží všemožně popřít.
62. K nařčení s neseznámením s obsahem spisu se žalovaný ohradil. V napadeném rozhodnutí se snažil akcentovat to, že komunikaci užívá velmi omezená skupina uživatelů, jednotlivých vlastníků nemovitostí a jejich rodinných příslušníků, a lze tak těžko hovořit o „veřejnosti“, která má komunikaci užívat.
63. Žalovaný tedy trval na tom, že se v daném případě jedná o výprosu. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku výstižně popsal její podstatu. Vlastník dotčených pozemků v minulosti přenechal (zřejmě mlčky) užívání svých pozemků (k chůzi a k jízdě) vlastníkům sousedních pozemků. Jestliže nyní hodlá výprosu jednostranně odvolat, resp. ji odvolal, nelze mu spravedlivě ničeho vyčítat. Má na to právo. Z podkladů, které jsou obsahem správního spisu, jednoznačně vyplývá, že vlastník má snahu se s odvolateli dohodnout na jiném (akceptovatelném) způsobu přístupu k nemovitostem, jak je ostatně v této lokalitě na Špičáku běžné. I další vlastníci zde se nacházejících nemovitostí používají k přístupu k nim cizí pozemky na základě soukromoprávního ujednání.
64. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, je nepřipustné omezovat vlastnické právo skrze institut účelové komunikace, jehož účelem je prosazení veřejného zájmu v situacích, kdy tento veřejný zájem absentuje. Žalovaný má za to, že je to přesně tento případ. Navrhovatelé se snaží skrze institut účelové komunikace omezovat vlastnické právo F. V., přestože zde absentuje veřejný zájem. A veřejný zájem zde absentuje z důvodu, že se nejedná o obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace veřejností, ale jde zde pouze o soukromý zájem konkrétních fyzických osob, tedy navrhovatelů, používat jako přístup ke svým nemovitostem cizí soukromý pozemek. Na tom se pak ale navrhovatelé musí dohodnout s vlastníkem dotčeného pozemku (popř. požádat soud o zřízení věcného břemene), nikoliv si svůj ryze soukromý zájem vynucovat přes správní orgán, který má hájit veřejné zájmy (zde obecné užívání účelové komunikace).

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

65. Navrhovatelé, jak již bylo naznačeno, mají možnost, jak si přístup ke svým nemovitostem zajistit jiným způsobem, a to v oblasti soukromého práva. Silniční správní úřad nemůže deklarovat existenci účelové komunikace tam, kde žádná taková komunikace neexistuje a užívání pozemku (byť dlouhodobé) je založeno pouze na výprose (byť taky zřejmě dlouhodobě trpěné).
66. Žalovaný se dále považoval za nutné vyjádřit k žalobcem a) zmíněnému nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Žalovaný uvedl, že v případě určování existence účelových komunikací se soudní judikatura ustálila v tom směru, že kromě zákonných kritérií pro určování existence účelových komunikací je nutné vyjít i z dalších kritérií. V prvé řadě se jedná o souhlas vlastníka pozemku (či jeho právního předchůdce) s tím, aby byl pozemek (komunikace) obecně užíván jako účelová komunikace. Nejvyšší soud v této věci judikuje (viz rozsudek ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002), že jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu však musí jít o aktivní jednání. V případě, že je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku (účelové komunikace) a ti nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Ovšem z tohoto pravidla platí jediná výjimka, souhlasem předchozího vlastníka není vázán vlastník, který pozemek nabyl v rámci restituce od veřejnoprávní korporace (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Restituent tedy nemá povinnost strpět obecné užívání svého pozemku jako účelové komunikace a v rámci výkonu svého vlastnického práva tomuto užití může zabránit nebo jej znemožnit a nebude se jednat o protiprávní jednání.
67. V případě cesty na dotčených pozemcích je tak nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem dotčených a všech okolních pozemků byl stát, který je spravoval prostřednictvím Státního statku Dešenice. Je zřejmé, že k souhlasu s užíváním předmětných pozemků jako součástí veřejně přístupné komunikace sice v minulosti došlo, nicméně se tak stalo v době, kdy byl pozemek z dnešního pohledu protiprávně odňat. K tomuto souhlasu československého státu či jeho právních nástupců, který trval až do vydání předmětného pozemku v restituci, tedy nelze přihlížet (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).
68. Podstata závěrů Ústavního soudu tkví v tom, že nelze spravedlivě požadovat po vlastníkově, jemuž byl vydán majetek v restituci, aby proti své vůli a bez jakékoli náhrady snášel omezení svého vlastnického práva, daného obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, k němuž byl udělen souhlas (ať již kýmkoli) v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat tomuto vlastníkově či jeho právním předchůdcům. Žalovaný měl za to, že postupoval správně a že Ústavní soud jasně vyjádřil podstatu svých závěrů, z nichž žalovaný vycházel při vydání napadeného rozhodnutí. Nepostupoval tak v rozporu s § 50 odst. 4 správního řádu, neboť by bylo proti smyslu restituce, pokud by vlastník sice dostal vlastnické právo k pozemku, ale zatížené veřejným užíváním pozemku.
69. Dále se žalovaný vyjádřil k odkazu žalobce na zjištění N. K. Žalovaný uvedl, že komunikace se stává účelovou komunikací naplněním znaků podle § 7 zákona o pozemních komunikacích, přičemž je irelevantní, jak byl pozemek v pozemkových knihách, v katastru nemovitostí, popř. v ostatních listinách označován či evidován (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č.j. 5 As 27/2009-66). Z uvedeného tedy plyne, že vymezení pozemní komunikace v územním plánu, městem zřízená naučná stezka

či označení v katastrální mapě, samo o sobě nezakládá ani neosvědčuje existenci pozemní komunikace.

70. Žalovaný rovněž nesouhlasil s tvrzením, že z provedeného dokazování vyplývá, že vlastník dotčených pozemků F. V. s užíváním dotčených pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace, po dlouhou dobu konkludentně souhlasil, že je třeba přihlédnout k takovému souhlasu jeho právních předchůdců a že se tento souhlas týkal dostatečně velkého počtu takových uživatelů.
71. Žalovaný měl za to, že s ohledem na výše uvedené ke konkludentnímu souhlasu nikdy nedošlo a vlastník dotčených pozemků F. V. se proti užívání jeho pozemků aktivně bránil, ať již umístěním závoří na hranici pozemků p. č. XO a pozemku p.č. XP, tak uzavřením několika nájemních smluv. Žalovaný je shodně s prvoinstančním orgánem názoru, že pokud jsou podepsány a dodržovány nájemní smlouvy a dohody k těmto pozemkům, je tento akt projevem souhlasu, že daná cesta není účelovou komunikací, ale pouze cestou na soukromém pozemku. Vlastník pozemku tak dává souhlas s průjezdem jen určenému okruhu uživatelů a nájemci projevili souhlas s užíváním cesty za úplatu. Jinak řečeno, v daném případě jde o soukromoprávní užívání cizího pozemku k jízdě (a chůzi). Žalovaný byl toho názoru, že v případě, že absentuje obecné užívání cesty (veřejné užívání předem neomezeným okruhem uživatelů) a jsou zde již několik let platné nájemní smlouvy, ať už ústní dohoda o užívání cesty za úplatu či písemná nájemní smlouva s několika vlastníky, je nutno celou věc řešit nikoliv prostřednictvím institutů veřejného, ale práva soukromého. Tento ryze soukromý zájem vlastníka nemovitosti nemůže za žalobce řešit správní úřad.
72. Žalovaný trval na tom, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, a navrhl žaloby zamítnout.

[IV] Vyjádření osob zúčastněných na řízení

73. K věci se dne 5. 4. 2024 jakožto osoba zúčastněná na řízení vyjádřil F. V., který považoval rozhodnutí správních orgánů za správná a přesvědčivá, byť na některé dílčí části odůvodnění má odlišný názor. Z tohoto důvodu se F. V. ztotožnil s vyjádřením správního orgánu I. stupně při předložení spisové dokumentace odvolacímu orgánu ze dne 31. 5. 2023 a s vyjádřeními žalovaného (odvolacího správního orgánu) k žalobám ze dne 15. 12. 2023.
74. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí zjistil z jím opatřených podkladů, že již v době stavby jednotlivých rekreačních chat (tzv. rekreační chaty v krajině) byla doprava z této lokality správními rozhodnutími vytláčována. Tento zájem přetrvál i po roce 1990 (viz např. § 5 nařízení vlády České republiky č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, a § 26 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). To potvrzuje ve svém vyjádření také pan O. Š., který uvedl zahrazení obslužných cest již od roku 1990. Od tohoto období byl totiž vjezd, setrvání a parkování motorových vozidel na pozemcích v CHKO Šumava výše uvedenými právními předpisy zakázán s výjimkou vymezených subjektů. Je tedy nutno odlišovat mezi subjekty, kterým je vjezd, setrvání a parkování motorových vozidel na pozemcích CHKO Šumava povoleno (vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu a zdravotní a veterinární službu) a kterým je zakázáno (mimo jiné žalobcům).
75. Správní orgán I. stupně ve svém vyjádření k odvolání správně uvedl, že takto se nedá zjistit, zda vyjeté koleje byly vyjety použitím motorových vozidel oprávněných subjektů či

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

neoprávněných subjektů. Správní orgány přiléhavě uvedly, že získání pozemků v restituci je jednou z mála výjimek, kdy osoba nemusí strpět obecné užívání restituovaného pozemku. F. V. k tomu dodal, že zvláště za situace, kdy by to bylo v rozporu s právními předpisy (např. na ochranu přírody a krajiny) či s pravomocnými správními rozhodnutími (zakazujícími parkování či zřízení parkoviště).

76. F. V. se také ztotožnil se stanoviskem žalovaného k podaným žalobám. Správní orgán I. stupně popsal ve svém rozhodnutí kritéria (znaky), jimiž se určuje veřejně přístupná účelová komunikace, a uvedl k nim svoji argumentaci. F. V. k tomu dodal, že ani z užívání jeho pozemků subjekty, kterým je vjezd, setrvání a parkování motorových vozidel na pozemcích CHKO Šumava povolen (vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu a zdravotní a veterinární službu) nelze dovozovat souhlas vlastníka s veřejným užíváním.
77. Žalovaný také správně uvedl, že žalobci se snaží skrze institut účelové komunikace (veřejné) omezovat vlastnické právo F. V., i když zde absentuje veřejný zájem. Ze shora uvedených důvodů F. V. nepokládal podané žaloby za důvodné a navrhl jejich zamítnutí.
78. Další osoba zúčastněná na řízení – M. M. – uvedla toliko, že si přeje uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení ve prospěch žalobců.
79. Další osoby zúčastněné nevyužili svého práva se k věci vyjádřit.

[V] Posouzení věci

80. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
81. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
82. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
83. Soud rozhodl o věci samé bez jednání, neboť shledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
84. Žaloby jsou důvodné.
85. Podle § 7 odst. 1 ZOPK platí: *„Účelová komunikace je 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.“*
86. Podmínkami vzniku veřejně přístupné účelové komunikace se v minulosti opakovaně zabývaly Ústavní soud, Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud. Tyto podmínky Nejvyšší správní soud shrnul mj. v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č.j. 1 As 76/2009-60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, takto: *„Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, 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.

(...) V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105).

Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevem výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. 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.

Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projevěným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 in fine zákona o pozemních komunikacích).“

87. Z principu závaznosti být i konkludentního souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace i pro jeho právního nástupce však existuje jedna důležitá výjimka, kterou dovodil Ústavní soud právě ve zmiňovaném nálezu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, když konstatoval: „Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku.“

88. Správní orgán I. stupně se v prvoinstančním rozhodnutí pokusil o hodnocení splnění podmínek stran existence veřejně přístupné účelové komunikace a dospěl k závěru, že byly naplněny dvě podmínky, a to nutná komunikační potřeba a to, že pozemek (komunikace) slouží jako přístup k nemovitostem, nebo zda slouží ke spojení nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi. Naopak negativní závěr byl vyjeven stran toho, zda je komunikace patrná v terénu a zda existuje souhlas vlastníků pozemku (či jejich právních předchůdců) k veřejnému užívání. Dopravní úřad se vyslovil i k tomu, zda užívání pozemku (komunikace) není založeno na soukromoprávním ujednání, tj. zda-li jde skutečně o obecné užívání pozemní komunikace (širší veřejnosti).
89. Vzhledem k tomu, že žalovaný se plně ztotožnil se závěry městského úřadu, soud věnoval pozornost pouze hodnocení těch podmínek, které byly správními orgány shledány jako nenaplněné.
90. Stran podmínky zřetelnosti komunikace v terénu správní orgán I. stupně uvedl v prvoinstančním rozhodnutí toto: „Zda je komunikace patrná v terénu, zjištěním opět ze spisu a ohledáním na místě samém provedeném 1.11.2022 naším správním úřadem bez účasti účastníků řízení a to za účelem seznámením se se stavem na místě samém a pořízení fotodokumentace, zjištěno že stopy patrné v terénu sice jsou, ale případ je řešen již od roku 2013, takže se nedá stoprocentně určit kdy byly stopy vyjeté. Jak vyplývá ze spisu, pan V. zakazoval jízdu po inkriminovaných pozemcích a překážkami zabraňoval v jízdě. Účastníci řízení v průběhu celého řízení dodali i skutečné zaměření pozemků, Geodetickou kanceláří M. K. Toto zaměření je pouze zaměřením pozemků o kterých se zde jedná, nikoli zaměřením jakékoli cesty. Zde v tomto bodě se nedá stoprocentně rozhodnout kdo a kdy stopy vyjel, tedy tento znak považujeme za nesplněný.“
91. Žalovaný (v napadeném rozhodnutí) závěrům městského úřadu přitakal a nic dalšího stran této podmínky neuvedl.
92. Soud nepovažuje odůvodnění stran této podmínky za dostatečné.
93. Předně, správní orgán I. stupně si v textu rozhodnutí významně protiřečí. Považuje sice za nesplněný požadavek patrnosti komunikace v terénu, avšak hned dvakrát onu patrnost v terénu konstatuje (viz výše citace odůvodnění „stopy patrné v terénu jsou“, resp. „případ je řešen již od roku 2013, takže se nedá stoprocentně určit kdy byly stopy vyjeté“). Je úplně lhostejné, od kdy je věc řešena. Správní orgán nemůže spekulovat ohledně toho, jak dlouho je cesta v terénu patrná. Taková okolnost musí být postavena najisto. Pokud městský úřad akcentuje, že „pan V. zakazoval jízdu po inkriminovaných pozemcích a překážkami zabraňoval

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

v jízdě“, pak by z logiky věci spíše vyplývalo, že ony stopy musely vzniknout dříve, než F. V. začal užívání pozemků jako komunikace bránit. Správní orgán musí vnést do věci jistotu. Stávající podoba odůvodnění je z hlediska kategorického závěru dopravního úřadu nedostačující a vnitřně rozporná.

94. Dále, ve správním řízení (a v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů) byla ignorována řada navrhovaných důkazních prostředků, kterými se účastníci řízení/žalobci snažili prokázat patrnost komunikace v terénu. Jednalo se o výsledky místního šetření konaného dne 13. 9. 2019, výsledky účastníků řízení, fotodokumentace, mapové podklady či existence naučné stezky na tvrzené účelové komunikaci. Teoreticky vzato se jednalo o důkazy způsobilé přisvědčit tvrzení účastníků řízení/žalobců. Dopravní úřad však tyto důkazy neprovedl, aniž by ovšem byť jen náznakem vysvětlil, proč tak (ne)učinil. Zcela bez povšimnutí pak ponechal námitku o tom, že místní šetření provedené dne 1. 11. 2022 bylo realizováno v rozporu s § 51 odst. 2 správního řádu, neboť o něm účastníci řízení nebyli vyrozuměni.
95. Takový postup je neakceptovatelný. Jistě, správní orgán není povinen provádět veškeré navržené důkazy, vždy však musí odůvodnit, proč k jejich realizaci nepřistoupil. To se v souzené věci nestalo. Popsaná pochybení správního orgánu navíc vyniknou tváří v tvář chatrnému odůvodnění, jaké bylo vyjeveno v prvoinstančním rozhodnutí. A žalovaný tím, že akceptoval takovou podobu odůvodnění, zatížil napadené rozhodnutí ohledně (ne)naplnění podmínky patrnosti komunikace v terénu vadou nepřezkoumatelnosti. Jednoznačně se stran tzv. opomenutých důkazů vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 1954/09, kde vyjevil mj. toto: *„Ústavní soud konstatuje, že podle jeho ustálené a obecně dostupné judikatury [viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 729/2000 ze dne 8. 12. 2005 (N 224/39 SbNU 369)] zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu), vyplývajícimu z článku 36 odst. 1 Listiny, je nutno rozumět tak, že v řízení před obecným soudem musí být dána jeho účastníkovi mimo jiné i možnost navrhnout důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné. Tomuto procesnímu právu účastníka pak odpovídá povinnost soudu nejen o navržených důkazech rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. proč je pro základ svých skutkových zjištění nepřevzal (§ 153 odst. 1, § 157 odst. 2 o. s. ř.); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především v čl. 36 odst. 1 a v čl. 38 odst. 2) Listiny. Tak zvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle zásad volného hodnocení důkazů nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost; z toho ovšem na druhé straně nevyplývá povinnost soudu provést všechny důkazy, které účastník řízení navrhl. Obecný soud je povinen a současně také oprávněn odpovědně zvážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů však neznamená, že by soud měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli, nebo o které opře své skutkové závěry a které opomene. Z odůvodnění soudního rozhodnutí musí vždy totiž dostatečným způsobem vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů a právními závěry soudu, i když není samozřejmě nutné každé rozhodnutí odůvodňovat natolik obsáhle, že by bylo třeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení.“* Byť se závěry z nálezu Ústavního soudu vztahují na nevypořádání důkazů soudem, nemůže být pochyb o tom, že je lze vztáhnout i na případy, kdy důkazy nevypořádá správní orgán.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

96. Soud se dále zaměřil na to, jak se správní orgány vypořádaly s tím, zda ve věci existuje souhlas vlastníka pozemku (či jejich právních předchůdců) k veřejnému užívání pozemku, resp. zda užívání pozemku není založeno na soukromoprávním ujednání.
97. I tu soud dospěl k závěru o vadě nepřezkoumatelnosti.
98. Správní orgán I. stupně nejprve odkázal na nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a zdůraznil, že v dané věci je nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemků. Soud se s tímto imperativem Ústavního soudu jednoznačně ztotožňuje. Nemůže se však ztotožnit s tím, jak byl správními orgány aplikován na souzenou věc.
99. Správní orgány dospěly k závěru, že tu není důkaz, že by F. V. dal souhlas s veřejným užíváním svých pozemků, a konstatovaly, že se ve věci jedná o výprosu. Ani tyto závěry však nebyly přesvědčivě odůvodněny. Správní orgány se navíc opět nevypořádaly s neprovedením důkazů, které účastníci řízení navrhovali k prokázání svých tvrzení.
100. Správní orgán I. stupně konstatoval, že F. V. po nabytí předmětných pozemků v restituci učinil kroky k tomu, aby dal najevo nesouhlas s užíváním pozemků jako veřejně přístupnou účelovou komunikací například umístěním závory na hranici pozemku p.č. XO a pozemku p.č. XP s umístěním dopravní značky B1 (zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech) s dodatkovou tabulkou E 1 (mimo vozidla s povolením majitele soukromého pozemku) nebo tím, že s několika uživateli nemovitostí v k. ú. X (E. P., P. M. a V. a M. D.) uzavřel nájemní smlouvy o umožnění přístupu k jejich nemovitostem přes jeho pozemky. Tím bylo dle městského úřadu doloženo, že *„neexistuje důkaz, že by pan V. dal souhlas s veřejným užíváním svých pozemků. Naopak pan V. dal možnost zájemcům umožnit vstup na své pozemky po případném podepsání smlouvy o užívání inkriminovaných pozemků.“* Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí těmto závěrům přitakal a úvahy doplnil v tom směru, že *„že zde nikdy nedošlo k věnování pozemků obecnému užívání. Je to proto, že zde není žádná ‚veřejnost‘, tj. neomezený okruh uživatelů, kterým měla být tato ‚účelová komunikace‘ určena, a kterými by měla být užívána. Cesta na předmětných pozemcích byla a je užívána velmi omezeným počtem uživatelů – konkrétními fyzickými osobami. Tak tomu samozřejmě muselo být i v minulosti, v případě právních předchůdců odvolatelů, vždy šlo pouze o přístup k jedné chatě, resp. k pozemku, na němž se chata nachází a k pozemku přilehlému (zahradě). Nikdy zde nebyla potřeba užívat cestu veřejností, tedy širším okruhem uživatelů. Pak ale (původní) vlastník pozemků těžko mohl pozemky věnovat obecnému užívání komukoliv (veřejnosti), když zde žádný širší okruh uživatelů (veřejnost) není. Tato skutečnost je dle názoru odvolacího orgánu nezpochybnitelná, byť se jí odvolatelé snaží všemožně popřít. Jedná se tedy o výprosu.“*
101. Soud nepovažuje takové odůvodnění za dostatečné.
102. Správními soudy je judikováno, že veřejnou cestou se pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již souhlasem vlastníka výslovně projeveným nebo konkludentním strpěním (naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku), či musí být takto daná cesta užívána tzv. odnepaměti.
103. F. V. (spolu s V. V.) nabytí vlastnictví k předmětným pozemkům v roce 1996. Nesouhlas F. V. s užíváním pozemků jako veřejně přístupnou účelovou komunikací je městským úřadem dokumentován uzavřením tří smluv v roce 2017 a dále umístěním zábran a dopravních značek v roce 2019 s tím, že neexistuje důkaz o tom, že by F. V. dal souhlas s veřejným

užíváním svých pozemků. Je tu tedy více než dvacetileté období mezi získáním pozemků F. V. a jeho zjevným nesouhlasem s užíváním pozemků jako veřejně přístupnou účelovou komunikací, které není správními orgány stran možného (i konkludentního) souhlasu s užíváním pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace jakkoliv hodnoceno. Onen časový úsek pak žalovaný „vyplnil“ tvrzením, že předmětné pozemky byly užívány na základě výprosy.

104. Pro žádný ze závěrů správních orgánů soud nenalezl oporu ani v prvoinstančním, resp. napadeném rozhodnutí, ani ve správním spisu.
105. Výprosa je právo bezplatného užívání věci bez stanovení účelu či doby užití. Je závazkem půjčitele (koncedenta) a výprosníka (prekaristy). Jedná se o smlouvu, kde se obě smluvní strany chtějí alespoň v obecné rovině zavázat. Pokud by tomu tak nebylo, jednalo by se o společenskou úsluhu. K uzavření smlouvy dochází přenecháním věci k bezplatnému užití výprosníkovi.
106. Aby mohl žalovaný jednoznačně uzavřít, že se v souzené věci jednalo o výprosu, bylo nutné prokázat existenci takového smluvního vztahu, tedy prokázat shodnou vůli smluvních stran takovou smlouvu uzavřít. To se nestalo a žalovaný chybně prezentoval výprosu jako jednostranný úkon, zde F. V., spočívající v benevolenci s užíváním jeho pozemků. Nadto, ve správním řízení byly jako důkazy navrhovány mj. účastnické výsledky, které by jistě byly s to osvětlit i možnost (ne)existence smluvního vztahu - výprosy. K jejich provedení však nedošlo, aniž by byl takový krok (opět) jakkoliv odůvodněn. Napadené rozhodnutí je proto stran závěru o výprose nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
107. Stejnou vadou nepřezkoumatelnosti pak trpí i závěry o tom, že neexistuje důkaz o tom, že by F. V. dal souhlas s veřejným užíváním svých pozemků a že možnost užívat pozemky jako komunikaci neměl neomezený okruh uživatelů. I tyto závěry správních orgánů byly ve správním řízení, včetně odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, konfrontovány s řadou důkazů (účastnické výsledky, fotodokumentace, mapové podklady, existence naučné stezky na tvrzené účelové komunikaci, tvrzení a dokladování toho, že komunikace na předmětných pozemcích existuje tzv. od nepaměti). I v tomto případě byly navrhované důkazy způsobilé prokázat tvrzení žalobců, i v tomto případě však bylo ze strany správních orgánů jejich provedení oslyšeno, aniž by byl takový postup v rozhodnutích jakkoliv odůvodněn.
108. Soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, a jako takové ho proto podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 75 odst. 5 s. ř. s.).

[VI] Náklady řízení

109. Žalobci a) a b), kteří měli ve věci plný úspěch, mají podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem.
110. Soud přiznal žalobci a) náhradu nákladů ve výši 9 800 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024. Za úkony právní služby oceněné plnou výší soud považuje převzetí a přípravu zastoupení a podání žaloby.

111. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat) (výrok II.).
112. Žalobkyni b) přiznal soud náhradu nákladů ve výši 11 228 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024. Za úkony právní služby oceněné plnou výší soud považuje převzetí a přípravu zastoupení a podání žaloby.
113. Odměna advokáta a náhrada advokáta žalobkyně b) byly navýšeny o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
114. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat) (výrok III.).
115. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a nejsou mu známy žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele, jež by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.) (výrok IV.).

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 28. 2. 2025

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu