



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci

žalobce: **K. J.**
zastoupen Mgr. Jiřím Payerem, advokátem
se sídlem Korunní 957/35, Praha – Vinohrady

proti
žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec

za účasti: **1. J. J.**
2. Obec Čistá u Horek
se sídlem Čistá u Horek, 512 35 Čistá u Horek
a **3. Ing. R. T.**

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. března 2018, č. j. OD 1118/2017
KULK 7628/2018/280.9/Dv,

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:

I. Předmět sporu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Jilemnice, odboru dopravy (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „prvoinstanční správní orgán“ nebo „prvostupňový správní orgán“ nebo „silniční správní úřad“), ze dne 30. 6. 2017, sp. zn. MUJI-3058/2016/OD, č. j. PDMUJI-9486/2017/OD, kterým dle § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen také jen „zákon o pozemních komunikacích“), nařídil žalobci, nejpozději do 5 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, odstranit nepovolenou pevnou překážku – složené dříví, palety a pletivo přesahující hranici vytyčenou plotovými sloupky z průjezdního profilu veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se i na pozemcích p. č. x a x (ve vlastnictví žalobce) v katastrálním území x.

II. Obsah žaloby

2. Dle žalobce byl zkrácen napadeným rozhodnutím na svých právech v důsledku jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, v důsledku jeho neurčitosti a ve svém důsledku i nevykonatelnosti. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu v obsahu správního spisu, resp. z provedených důkazů se nepodává skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí.

Jednotlivé žalobní body poté žalobce rozvedl následovně:

3. Ve výrokové části napadeného rozhodnutí absentuje odkaz na právní normu, dle které žalovaný rozhodl. Výrok obsahuje toliko odkaz na § 90 odst. 5, ale vymezení právního předpisu chybí. Pokud se mělo jednat o správní řád, pak dle uvedeného ustanovení neobsahuje žalované rozhodnutí výrok o odmítnutí odvolání žalobce do prvostupňového rozhodnutí, obsahuje pouze rozhodnutí o potvrzení tohoto rozhodnutí.
4. Ze strany žalovaného došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalovaný v rozporu s tímto ustanovením nedal žalobci možnost vyjádřit se k podkladům napadeného rozhodnutí před jeho vydáním. V případě žalobce se přitom nejednalo o žádnou z výjimek, které správní řád připouští, kdy účastníkovi řízení toto právo může být upřeno.
5. Žalobce dále namítl neurčitost výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně, což v důsledku způsobuje i jeho nevykonatelnost. Žalobcem má být plněno dle příloh tohoto rozhodnutí, resp. fotodokumentace pořízené s odstupem několika let od právní moci uvedeného rozhodnutí, navíc za situace, kdy je do takto pořízených fotografií ještě zakreslováno, kudy údajně účelová komunikace vede. Dle názoru žalobce přitom bylo ve správním řízení prokázáno, že se přes jeho pozemek bez omezení prochází a projíždí, aniž by k tomu dal souhlas. Správním orgánem prvého stupně tvrzené umístění pevné překážky v podobě dřeva a palet k plotu na žalobcově pozemku je tak zjevně účelové, o čemž svědčí i fotodokumentace pořízená při místním šetření. Výrok prvoinstančního rozhodnutí se tak žalobci jeví absurdním, neboť pravým důvodem předmětného správního řízení je snaha o legalizaci neoprávněného užívání části jeho pozemků p. č. x a x v k. ú. x z titulu údajného vedení účelové komunikace.
6. Na částech uvedených pozemků ale dle žalobce žádná veřejně přístupná účelové komunikace nevede. Protiprávní stav byl dle žalobce navozen v šedesátých letech

minulého století, kdy v souvislosti s rekonstrukcí státní silnice ve vlastnictví České republiky, nyní vedené pod p. č. x, byl jeho právní předchůdce K. J. st. (děda žalobce) donucen udělit souhlas s užíváním části jeho pozemků z důvodu stavebních úprav silnice v úseku sousedícím s jeho pozemky. Souhlas s užíváním této pozemkové parcely byl však udělen pouze pro potřeby stavebních prací na rekonstrukci silnice na p. č. x a právě jen po dobu trvání těchto prací. Příjezdová komunikace k nemovitostem nyní ve vlastnictví J. J., P. T. a Ing. R. T. byla totiž vedena přímo z páteřní komunikace na pozemku p. č. x přes pozemek p. č. x ve vlastnictví tehdy i dnes České republiky. Existence této cesty plyne i z katastrální mapy. Bohužel správce komunikace – silnice vedoucí na pozemku p. č. x následně neobnovil průjezd přes pozemek p. č. x k nemovitostem uvedených fyzických osob, čímž došlo k neoprávněnému zásahu do výkonu vlastnického práva právního předchůdce žalobce. Dle žalobce chybí na jeho straně, resp. i na straně jeho právního předchůdce souhlas se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace. O tom svědčí i soudní spor vedený jeho otcem i jím samotným (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, č. j. 22 Cdo 1433/2000-85). Žalobce uvedl, že vždy zdůrazňoval, že s užíváním jeho shora uvedených pozemků za účelem zajištění průjezdu a průchodu k nemovitostem fyzických osob nesouhlasí. Jsou-li tyto osoby názoru, že jiný průjezd k jejich pozemkům není možný (když možnost průchodu jinou cestou přes obecní pozemek byla v řízení dle žalobce jednoznačně prokázána), mají možnost domáhat se v občanskoprávním řízení přiznání práva nezbytné cesty.

7. Dalším chybějícím znakem veřejně přístupné účelové komunikace je pak dle žalobce obecné užívání předmětných pozemků za účelem cesty. Ty nejsou užívány širokou veřejností, ale pouze a jen rodinnými příslušníky třech rodin k přístupu ke svým nemovitostem, resp. v souvislosti s jejich podnikatelskými aktivitami či údržbou nemovitostí.
8. Žalobce dále dodal, že přes jeho žádost obec Čistá u Horek nepředložila Přehled evidovaných veřejně přístupných účelových komunikací ve svém obvodu, který je dle § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. povinna vést. Důvod je podle žalobce ten, že obec uvedené pozemky takto neeviduje, což dle něho potvrzuje účelovost tvrzení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na nich.
9. Žalobce proto závětem navrhl zrušení jak napadeného rozhodnutí, tak jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

10. Ve vyjádření k žalobě žalovaný navrhl, aby jí soud nevyhověl.
11. K bodu 1. sdělil, že se jedná o administrativní chybu, když právní předpis, podle kterého bylo rozhodováno, je uveden v odůvodnění rozhodnutí, v jeho posledním odstavci. Žalobce proto nemůže namítat, že by nebyl informován o právním předpisu, na základě něhož bylo rozhodnutí vydáno.
12. K bodu 2. žaloby sdělil, že dle ustálené judikatury správních soudů se v rámci odvolacího řízení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu neaplikuje, do správního spisu v průběhu řízení o odvolání nebylo cokoli doplňováno.
13. Ohledně bodů 3. a 4. žaloby odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

14. Práva vyjádřit se písemně k podané žalobě využila obec Čistá u Horek.
15. Ta sdělila, že dle jejího názoru vede před dotčené žalobcovy pozemky p. č. x a x v k. ú. x veřejně přístupná účelová komunikace. Názor je opřen o skutečnost, že dané pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny jako ostatní plocha, pozemek p. č. x dokonce se způsobem využití – silnice.
16. Žalobce dále opomíjí skutečnost, že dále pokračující komunikace pozemkem p. č. x navazuje mimo jiné i na pozemek p. č. x. Ten je společně s pozemky uvedenými v žalobě využíván k dopravnímu propojení částí obce „x“ a „x“. Obyvatelé těchto lokalit používají v žalobě uvedené pozemky pro přístup k silnici I/16 a následně k nedaleké autobusové zastávce či výrobnímu závodu. Uvedené pozemky tedy rozhodně užívá více osob, nejenom ty zmíněné žalobcem v žalobě.
17. Dalším uživatel je Ředitelství silnic a dálnic ČR, které danou účelovou komunikaci nutně potřebuje a také ji využívá k přístupu k mostnímu tělesu na silnici I/16. Dále pozemky užívají Lesy ČR s. p., pro něž je předmětná účelová komunikace jediným přístupem k potoku Olešnice, kde vykonávají jak vlastnická práva, tak povinnosti správce tohoto vodního toku.
18. Dle obce lze souhlasit s tím, že správce komunikace – silnice vedoucí po pozemku p.č. x nedořešil průjezd k nemovitostem fyzických osob, stejně jako nedořešil navázání dalších obecních komunikací. Opakovaně však docházelo k pokusům tuto věc napravit, ať už dohodou nebo vyvlastněním.
19. Tvzení, že žalobce ani jeho právní předchůdce s užíváním cesty nikdy nesouhlasili, není pravdivé. Za doby života K. J. st. (dědy žalobce) tyto problémy s užíváním cesty nebyly. Kladný postoj k věci měl i právní předchůdce žalobce O. J., což má vyplývat z obsahu protokolu sepsaného na základě jednání svolaného stavebním úřadem na den 19. 8. 1991. O smír se v době nedávné pokoušela i obec, kdy chtěla odkoupit části pozemků pod účelovou komunikací, ovšem neúspěšně. Obcí zadané studie pak jasně ukázaly nereálnost nového dopravního napojení požadovaného žalobcem, jednak pro extrémní finanční náročnost, ale také kvůli nevyhovujícím rozhledovým poměrům v nově zamýšlené křižovatce na silnici I/16.
20. Pokud jde o žalobcem zmiňovaný Přehled evidovaných veřejně přístupných účelových komunikací dle § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., tak dle obce se tento právní předpis primárně zabývá účelovými komunikacemi mimo zastavěné území obce, což není případ předmětné cesty. V aktuálně zpracovávaném pasportu obecních komunikací již toto dopravní spojení zaneseno bude, byť s vědomím, že pozemek pod komunikací patří jiné osobě.
21. Osoba zúčastněná na řízení ukončila své vyjádření sdělením, že věc by měla být soudem projednána přednostně a to pro závažnost situace, kdy se technický stav dané účelové komunikace, která nyní nemůže být užívána v průjezdním profilu, po každém dešti zhoršuje.
22. Osoba zúčastněná na řízení Ing. R. T. označil za viníka celé situace, kterou se nepodařilo za 55 let vyřešit, obec. Té je potřeba nyní v jejím úsilí pomoci, způsob ponechal na úvaze soudu. Rovněž on navrhl, aby věc byla projednána přednostně, protože situace na komunikaci je podle něho opravdu nebezpečná.

23. Osoba zúčastněná na řízení J. J. sice avizoval zaslání písemného vyjádření ve věci ve lhůtě zhruba 30 dnů od zaslání svého oznámení, že práv osoby zúčastněné na řízení hodlá v soudním řízení využít, neučinil tak však.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

24. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“). Učinil tak bez nařízení jednání, protože s takovým postupem žalobce i žalovaný výslovně souhlasili. O věci usoudil následovně.
25. Předně předesílá, 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; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).
26. K prvním dvěma žalobním námitkám - ve výrokové části napadeného rozhodnutí uvedl žalovaný, že „rozhodl dle ust. § 90 odst. 5 takto: *napadené rozhodnutí Městského úřadu Jilemnice, odboru dopravy, se sídlem Masarykovo nám. 82, 514 01 Jilemnice ze dne 30. 6. 2017, spis. zn. MUJI-3058/2016/OD č. j. PDMUJI-9486/2017/OD, se potvrzuje.*“
27. Žalobce má pravdu v tom, že uvedený výrok má dva nedostatky. Předně u odkazu na ustanovení § 90 odst. 5 chybí sdělení, o ustanovení jakého právního předpisu se jedná. Přestože je nutno přisvědčit názoru, že výrok, resp. celá výroková část správního rozhodnutí, by měly být co nejpřesněji a nejprecizněji formulovány, uvedený nedostatek dle krajského soudu nesrozumitelnost výroku posuzovaného rozhodnutí vedoucí k závěru o jeho nepřezkoumatelnosti, potažmo nezákonnosti, nezpůsobuje. Z návěti výrokové části napadeného rozhodnutí totiž plyne, že žalovaný rozhodoval o odvolání žalobce proti shora citovanému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně coby jeho nadřízený správní orgán dle § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“). Z uvedeného je zřejmé, že procesním předpisem, kterým se uvedené správní řízení řídí, je správní řád a tedy podle ustanovení právě tohoto právního předpisu bude žalovaný rozhodovat. Totéž výslovně plyne i z výroku II. napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný odkazuje na § 79 odst. 5 správního řádu. Rovněž také z pasáže, která se nachází hned pod uvedeným výrokem, v níž žalovaný vymezuje účastníky odvolacího řízení a to opět s výslovným odkazem na § 27 odst. 1 správního řádu. Už jenom ze znění výrokové části rozhodnutí je tedy dle krajského soudu možno dovodit, že pokud žalovaný uvedl, že rozhodl dle § 90 odst. 5, pak že je míněno právě ustanovení správního řádu. Aplikace jiného (procesního) právního předpisu nepřicházela v úvahu, adresáti rozhodnutí tedy nemohli být uvedeným výpadkem výslovné citace slov „*správního řádu*“ jakkoliv zmatení či znejistění. Navíc v odůvodnění napadeného rozhodnutí se jim pak dostává vysvětlení, že protože žalovaný nezjistil žádné právní ani věcné vady, pro které by bylo třeba odvoláním napadené rozhodnutí zrušit, nezbylo mu, než aby v souladu s ustanovením § 90 odst. 5 správního řádu odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítnul.

28. Odůvodnění napadeného rozhodnutí tedy obsahuje i správnou formulaci výroku rozhodnutí odvolacího správního orgánu dle § 90 odst. 5 správního řádu pro případ, že odvolací orgán neshledá důvod pro postup podle odstavců 1 až 4. V takovém případě „*odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí*“. I ohledně přesné formulace tohoto typu výroku odvolacího orgánu vykazuje shora citovaný výrok napadeného rozhodnutí vadu, neboť žalovaný jím odvoláním napadené rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu toliko potvrdil, chybí tedy výrok, že se odvolání žalobce současně zamítá. Žalobci nutno proto znovu přisvědčit, že se jedná o procesní pochybení žalovaného, ovšem dle krajského soudu nikoliv takové intenzity, že by mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Jak je ze shora již uvedeného zřejmé, žalovaný si byl obsahu ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu dobře vědom, neboť v závěru odůvodnění rozhodnutí výslovně konstatoval, že jsou splněny zákonné předpoklady pro postup dle uvedeného ustanovení, tedy že mu nezbývá, než napadené rozhodnutí potvrdit a odvolání zamítnout. O jaké odvolání se jedná – kdo je podal a proti čemu, je pak přesně specifikováno v návěti výrokové části žalovaného rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že pokud vlastní výrok rozhodnutí neobsahuje výslovně formulaci, že odvolací správní orgán odvolání zamítá, ale pouze formulaci, že se odvoláním napadené rozhodnutí potvrzuje, stalo se tak ze strany žalovaného pouze nedopatřením. Z obsahu napadeného rozhodnutí jako celku však nade vší pochybnost vyplývá, že žalovaný shledal zákonné podmínky pro to, aby rozhodnul podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu, tedy že jeho vůlí bylo nejenom potvrdit odvoláním napadené rozhodnutí, ale toto odvolání současně také zamítnout (srovnej se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2012, č. j. 2 As 30/2011-127). Ani toto procesní pochybení tedy nebylo důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.
29. Podstatou další žalobní námitky bylo tvrzení žalobce, že žalovaný ve správním řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí porušil ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jej nevyzval a neumožnil mu tak se seznámit a vyjádřit se k podkladům napadeného rozhodnutí před jeho vydáním.
30. Dle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
31. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že žalobce byl informován o možnosti seznámit se s podklady shromážděnými správním orgánem před vydáním rozhodnutí v řízení před správním orgánem I. stupně (viz usnesení ze dne 29. 3. 2017). Této možnosti žalobce nevyužil. To ostatně nerozporuje ani on sám. Jeho shora uvedená výtká směřuje výhradně k řízení odvolacímu, tedy k tvrzenému pochybení žalovaného před vydáním napadeného rozhodnutí.
32. V souvislosti s danou problematikou upozorňuje krajský soud na znění § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním soudem (pozn. – podtržení provedeno krajským soudem); je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí

v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

33. Použití § 36 odst. 3 správního řádu je tedy výslovně vyloučeno pouze v případě § 90 odst. 1 písm. c), ale jak uzavřela i právní doktrína, nebude v rozporu se smyslem a účelem tohoto ustanovení, pokud nebudou účastníci řízení vyzýváni, aby se vyjádřili k podkladům rozhodnutí i u dalších způsobů rozhodnutí odvolacího orgánu, tzn. rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. a) a b), resp. § 90 odst. 2, 4 či 5, pokud odvolací orgán rozhoduje na základě spisového materiálu shromážděného během řízení na prvním stupni a v průběhu odvolacího řízení k tomu do spisu nepřibyl žádný další podklad (srovnej Josef Vedral, Správní řád – Komentář, II. vydání, Praha, leden 2012, str. 405).
34. Smyslem procesního práva upraveného v § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. Za situace, kdy odvolací orgán vychází z totožných skutkových zjištění, ze stejných důkazů a podkladového materiálu, jako prvostupňový správní orgán, přičemž účastníku řízení byla možnost seznámit se s podklady rozhodnutí dána již prvostupňovým správním orgánem před vydáním jeho rozhodnutí, je nutno považovat poskytnutí této možnosti účastníku řízení opakovaně před vydáním odvolacího rozhodnutí ze strany odvolacího orgánu za úkon sice přípustný, ale s ohledem na shora uvedené za úkon ryze formální, tedy nadbytečný.
35. Z obsahu předloženého správního spisu krajský soud ověřil, že v projednávané věci po té, co žalobce podal proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolání, správní orgán I. stupně v souladu s § 86 odst. 2 správního řádu oznámil tuto skutečnost zbývajícím účastníkům správního řízení a dal jim možnost se k odvolání vyjádřit. Této možnosti využila obec Čistá u Horek a Ing. R. T. Ke svým vyjádřením přiložili i několik listin, když některé z nich se již ve správním spisu nacházely (např. protokol o jednání ze dne 19. 8. 1991). Ohledně těch zbývajících pak nutno konstatovat, že ani jedna z těchto listin nebyla pro posouzení merita věci relevantní, ani jednou z nich neprovedl odvolací orgán důkaz a ani z jejich obsahu při svém rozhodování nevycházel. Žalovaný tedy rozhodoval na základě toto samého důkazního materiálu, na základě něhož bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí. Za této situace tedy dle krajského soudu nebylo porušeno procesní právo žalobce dle § 36 odst. 3 správního řádu, pokud jej žalovaný nevyzval k možnosti seznámení se s podklady rozhodnutí před jeho vydáním a pokud po předložení odvolání se správním spisem a posouzení věci vydal rozhodnutí dle § 90 odst. 5 správního řádu. Uvedeným postupem žalovaného k porušení procesního ani žádného veřejného subjektivního práva žalobce nedošlo, a tento postup proto nemůže mít za následek nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí.
36. Pokud jde o námitku neurčitosti, a v důsledku toho i nevykonatelnosti, výroku I. rozhodnutí silničního správního úřadu, pak krajský soud považuje za vhodné tento výrok v úplnosti ocitovat: *„Podle ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nařizuje K. J., nar. ..., x x, x x, nejpozději do 5 dnů ode dne nebytí právní moci rozhodnutí, odstranit nepovolenou pevnou překážku – složené dříví, palety a pletivo přesahující hranici vytyčenou plotovými sloupky, dle fotodokumentace, která tvoří přílohu 1 až 4 tohoto rozhodnutí, z průjezdního profilu veřejně přístupné účelové komunikace dle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nacházející se i na pozemcích p. p. č. x a x v katastrálním území a obci x, kdy veřejně přístupná účelová komunikace vede od silnice I/16 na p. p. č. x, přes pozemky p. č. x, x, x, x na p. p. č. x a x v k. ú. x. Průběh veřejně přístupné účelové*

komunikace a umístění pevné překážky je vymezeno na snímku katastrální mapy s podkladem ortofoto mapy, který je přílohou č. 5 tohoto rozhodnutí. Pevná překážka se nachází v obybu komunikace na p. p. č. x v k. ú. x.“

37. Jak uvedený výrok avizuje, jsou přílohou rozhodnutí 4 barevné snímky, z nichž je patrná situace v předmětném místě, konkrétně pevná překážka spočívající ve dříví, paletách a oplocení, a způsob, jakým zasahuje do jízdního profilu veřejně přístupné účelové komunikace (přílohy 1 až 4). Přílohu č. 5 tvoří snímek katastrální mapy s podkladem ortofotomapy, z něhož je zřetelně patrné umístění ve výroku rozhodnutí uvedených pozemkových parcel, je na něm vyznačen koridor veřejně přístupné účelové komunikace a místo, kde se nachází pevná překážka.
38. Ze shora citovaného výroku prvostupňového správního rozhodnutí ve spojení se shora uvedenými přílohami, které jsou jeho nedílnou součástí, je dle krajského soudu naprosto srozumitelně, přesně a nezpochybnitelným způsobem zřejmé, kudy vede koridor předmětné veřejně přístupné účelové komunikace, v čem správní orgán spatřuje pevnou překážku ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a kde se tato pevná překážka nachází. Tedy že se jedná o odstranění dříví, palet a pletiva, které přesahují hranici vytyčenou plotovými sloupky, z průjezdního profilu předmětné veřejně přístupné účelové komunikace. Uvedené vymezení pevné překážky a místa, odkud má být žalobcem odstraněna, považuje krajský soud za plně dostačující a umožňující i případný výkon napadeného rozhodnutí, pokud by žalobce uloženou povinnost nesplnil dobrovolně.
39. Zbývající žalobní námitky již směřovaly k meritu věci, tedy k problematice posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích na shora specifikovaných pozemcích žalobce, neboť tuto otázku si jako předběžnou musel silniční správní úřad v řízení dle § 29 téhož zákona posoudit.
40. Proto krajský soud pokládá za nutné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.
41. 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 § 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.
42. 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 (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

43. 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, jak jsou vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona.
44. První dva znaky účelové komunikace tak definuje zákon o pozemních komunikacích. Jsou to 1) zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy a 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků.
45. Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.“ (Boh A 10017/32).
46. Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto *nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas*, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník *strpěl užívání pozemku* jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).
47. Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Existují-li tedy jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

A nyní již ke konkrétnímu posouzení projednávané věci.

48. Úvodem krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti, o nichž bude níže pojednávat, se nacházejí v katastrálním území x. Tento údaj již tedy nebude z důvodu úspornosti u jednotlivých nemovitostí dále uváděn.
49. Krajský soud dále opakuje, že předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí, kterým silniční správní úřad rozhodoval o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Pokud vzniknou v tomto správním řízení pochybnosti o tom, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom ve věci meritorně rozhodne (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007). Tak také silniční správní úřad v přezkoumávané věci postupoval.
50. Rozhodnutí silničního správního úřadu, resp. jeho posouzení, zda určitá komunikace má charakter veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích či nikoliv, nemá konstitutivní účinky. Silniční správní úřad toliko deklaruje, zda posuzovaná komunikace naplnila všechny ze shora uvedených znaků a stala se tak veřejně přístupnou účelovou komunikací.
51. V projednávané věci není pochyb o tom, resp. žalobce tyto skutečnosti ani nerozporuje, že předmětná pozemní komunikace vymezená ve výroku I. rozhodnutí silničního správního úřadu je zřetelná a v terénu patrná cesta určená k užití chodci i vozidly pro účel dopravy a spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků a spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi.
52. Žalobce položil v žalobě důraz na tvrzení neexistence třetího ze shora uvedených znaků, tedy souhlasu vlastníka pozemků p. č. x a x s jejich veřejným užíváním za účelem pozemní komunikace. Tvrdil, že jeho právní předchůdce K. J. st. byl k udělení souhlasu s užíváním svých nemovitostí donucen v šedesátých letech minulého století z důvodu stavebních úprav silnice v úseku sousedícím s těmito pozemky. Dále tvrdil, že souhlas byl udělen pouze pro potřeby stavebních prací na rekonstrukci této silnice a právě a jen po dobu trvání těchto prací.
53. Žalovaný se této problematice věnoval podrobně na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí. S jeho závěry se krajský soud plně ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje. Ve shodě se žalovaným konstatuje, že se žádné ze shora uvedených tvrzení nepodařilo žalobci prokázat. Naopak má krajský soud za prokázané, že jeho právní předchůdce K. J. st. udělil souhlas s bezúplatným veřejným užíváním části svých shora označených pozemků za tím účelem, aby na nich vznikla předmětná pozemní komunikace.
54. Tento závěr podporuje řada důkazů provedených silničním správním úřadem. Krajský soud odkazuje zejména na Zápis z veřejnoprávního řízení o přestavbě mostu přes x u x na silnici I/16 ze dne 6. 5. 1960. Z jeho obsahu plyne, že jednání toho dne se zúčastnil i K. J. st., vlastník domu čp. x, který výslovně souhlasil s vybudováním nového přístupu k silnici místo starého u svého domu a s vybudováním cesty přes svůj pozemek tak, aby cesta byla vyvedena podél silničního tělesa, resp. náspu, nejkratším směrem s co nejmenším zásahem do sadu. O dočasnosti tohoto souhlasu, např. ve vazbě na dostavbu silničního mostu, není v zápisu zmínka.

55. Pokud jde o uvedený souhlas, považuje krajský soud za významný i obsah svědecké výpovědi pana V. Š. zachycený v rozsudku Okresního soudu v Semilech ze dne 15. 2. 1999, sp. zn. 3 C 78/98-50. Svědek je sousedem žalobce a uvedl, že spolu se svým otcem se v roce 1963 nebo 1964 účastnil osobně jednání v souvislosti s výstavbou nové silnice. Dle jeho výpovědi K. J. st. v té době proti vybudování uvedené cesty jako přístupové cesty k domům osob zúčastněných na řízení č. 1 a 3 (nebo jejich právních předchůdců) přes své pozemky ničeho nenamítal. Naopak, ještě si v souvislosti s tím dohodl, že voda, která stékala ze stráně do příkopu před jeho domem, bude odvedena na druhou stranu silnice. Za života K. J. st. také podle něj žádné potíže s užíváním cesty nebyly. Ty začaly nenápadně až v osmdesátých letech, kdy byl vlastníkem pozemků O. J., otec žalobce.
56. Je možno odkázat i na obsah svědeckých výpovědí svědků, které učinil silniční správní úřad, ale krajský soud má již na základě shora uvedeného za prokázané, že právní předchůdce žalobce pan K. J. st. udělil počátkem 60. let minulého století souhlas s bezplatným veřejným užíváním předmětné komunikace jako přístupové a příjezdové cesty k jiným domům a pozemkům, neboť jejich vlastníci (např. osoby zúčastněné na řízení č. 1 a 3 nebo jejich právní předchůdci) v té době dosavadní příjezd k nim v důsledku výstavby nové silnice I/16 ztratili. Nejednalo se o souhlas vynucený ani o souhlas časově omezený. Tento souhlas se tak stal právně závazným i pro všechny jeho právní nástupce. Na tom nemůže ničeho změnit fakt, že syn K. J. st. pan O. J. a následně i jeho vnuk (žalobce) s umístěním této komunikace na svých pozemcích v budoucnu projeví nesouhlas.
57. Pokud se pak žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, č. j. 22 Cdo 1433/2000-85, pak z jeho odůvodnění plyne, že ani on nezpochybnil předchozí závěry obecných soudů, že předmětná cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací (viz jeho str. 4 dole). V návaznosti na to pak dospěl k závěru, že ochranu práv dotčeným subjektům nemohou poskytnout civilní soudy, ale příslušný silniční správní úřad.
58. Pokud jde o poslední ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, tedy existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, pak z obsahu žaloby plyne pouze tolik, že žalobce poukázal na existenci průchodu k nemovitostem osob zúčastněných na řízení č. 1 a 3 přes obecní pozemek. Ani on však nepřišel s tvrzením, že by k domům těchto osob existovala varianta jiné příjezdové cesty, která by umožňovala příjezd dvoustopými motorovými vozidly. I tento znak má tedy krajský soud za splněný.
59. Žalobce však v žalobě otevřel ještě otázku obecnosti užívání jeho pozemků, neboť tvrdil, že komunikace není užívána širokou veřejností, ale pouze a jen fyzickými osobami zúčastněnými na řízení (3 rodiny) nebo jejich rodinnými příslušníky nebo v souvislosti s jejich podnikatelským aktivitami nebo za účelem údržby jejich nemovitostí.
60. Žalovaný se danou problematikou zabýval na str. 7 až 8 napadeného rozhodnutí a proti jeho skutkovým zjištěním a právním závěrům nemá krajský soud žádných výhrad. Dodává, že obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42). Dle přesvědčení krajského soudu bylo obecné (veřejné) užívání předmětné pozemní komunikace ve správním řízení spolehlivě prokázáno. Odkazuje přitom nejenom na obsahy výpovědí svědků, ale i na vyjádření podávaná opakovaně ze strany obce. Ta poukázala i na skutečnost, které nemá krajský

soud důvod nevěřit, že uvedená pozemní komunikace je užívána i Lesy České republiky s. p. a Ředitelstvím silnic a dálnic České republiky. Ve shodě se žalovaným tak krajský soud uzavírá, že předmětná pozemní komunikace byla od šedesátých let minulého století užívána třetími osobami, přičemž jejich okruh a počet nebyl přesně definován, nebyl uzavřený či určitý a nebyl kontrolovatelný ze strany vlastníků pozemků, přes které pozemní komunikace prochází. I ohledně tohoto požadavku tedy nemá krajský soud o existenci předmětné komunikace coby veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pochyb.

61. Za zcela irelevantní pak považuje krajský soud poukaz žalobce na to, že obec Čistá u Horek nevede předmětnou veřejně přístupnou účelovou komunikaci formálně v evidenci požadované ustanovením § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Správně se s touto námitkou vypořádal již žalovaný na str. 8 napadeného rozhodnutí. Krajský soud tedy již jenom znovu připomíná a shrnuje, že s ohledem na shora citované právní závěry vzniká veřejně přístupná účelová komunikace přímo ze zákona naplněním shora vymezených znaků. Skutečnost, zda je či není vedena v evidencích zakotvených jinými právními předpisy, nemá na okamžik jejího vzniku a její následnou existenci žádný vliv.
62. Krajský soud proto uzavírá, že správní orgány obou stupňů (neboť na obě jejich rozhodnutí je nutno nahlížet jako na jeden celek) dostatečným způsobem a v úplnosti zjistily skutkový stav věci a na jeho základě dospěly i ke správným právním závěrům. Ani správní řízení předcházející vydání těchto rozhodnutí, ani rozhodnutí samotná, tak vadou nezákonnosti nezatížily.
63. Krajský soud tak žádné ze žalobních námitek nepřisvědčil, neshledal tedy žalobu důvodnou a nezbylo mu, než ji zamítnout v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

VI. Náklady řízení

64. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný, ten však náhrady nákladů řízení nepožadoval a krajský soud z obsahu soudního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké náklady nad rámec výkonu běžné úřední činnosti vznikly.
65. Náklady řízení nemohly být přiznány ani osobám zúčastněným na řízení. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace v dané věci nenastala, ostatně osoby zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení nepožadovaly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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). Případně-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.

Hradec Králové 22. října 2019

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu