



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry, ve věci

žalobce: **GRANIT-ZACH, spol. s r.o.**, IČ 60934166
sídlem Vinohradská 2279/164, 130 00 Praha 3 – Vinohrady
zastoupený advokátkou JUDr. Zuzanou Navrátilovou
sídlem Jeseniova 1151, 130 00 Praha 3

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

za účasti:

1. Obec Prosetín
sídlem Prosetín 22, 539 76 Prosetín
zastoupená advokátkou Mgr. Alenou Šlajsovou
sídlem Havlíčkova 147, 537 01 Chrudim
2. Lom Prosetín, a.s., IČ 27587193
sídlem Vinohradská 2279/164, 130 00 Praha 3 – Vinohrady
3. S & D Strojírna Prosetín s.r.o., IČ 653870
sídlem Prosetín 103, 539 76 Prosetín
zastoupená advokátem JUDr. Jaroslavem Beránkem
sídlem Pernštýnské náměstí 80, 530 02 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2016,
č. j. KrÚ 75165/ODSH/2016/Sv

Shodu s prvopisem potvrzuje

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu v Prosetíně jako silničního správního úřadu (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 5. 4. 2016, č.j. 170/OUN/2015, jímž bylo rozhodnuto tak, že cesta vedoucí po částech pozemků pozemkových parcel p.č. X, p.č. X, p.č. X, p.č. X, p.č. X, p.č. X, p.č. X, p.č. X, p.č. X a p.č. X, vše v katastrálním území Prosetín u Hlinska (dále jen „označené pozemky“) není veřejně přístupnou účelovou komunikací

II. Podstata věci

2. Shora označeným prvostupňovým rozhodnutím silniční správní úřad rozhodl o žádosti žalobce ze dne 4. 3. 2015, kterou se tento domáhal vydání deklaratorního rozhodnutí dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), kterým by bylo určeno, že cesta vedoucí po označených pozemcích je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 uvedeného zákona. Silniční správní orgán po provedeném řízení, ve kterém především zkoumal situaci na místě samém, vydal rozhodnutí, v jehož výroku uvedl, že cesta vedoucí po označených pozemcích není veřejně přístupnou účelovou komunikací a nevztahuje se na ní § 19 a násl. zákona o pozemních komunikacích.

3. Žalobce podal proti rozhodnutí silničního správního úřadu odvolání. V odvolání uvedl, že správní orgán se neřídil obsahem jeho žádosti. Pokud tedy návrhu nevyhověl, měl žádost zamítnout a nikoli rozhodnout o tom, že cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací. V odvolání dále napadl závěry správního orgánu, resp. nesprávné vyhodnocení skutkových zjištění v návaznosti na jednotlivé definiční znaky komunikace a jejího posouzení. Souhlasil s tím, že komunikace je znatelná v terénu, tvrdil však, že komunikace je stále využívána vlastníky nemovitostí, a to i motorovými vozidly. Předchozí souhlasy vlastníků k užívání cesty širší veřejnosti byly dány, nelze pak pozdější umístění překážek tolerovat a dokonce uzavřít tak, že souhlasy vlastníků nejsou dány. Rovněž je zde nutná komunikační potřeba ve vztahu k dalším pozemkovým parcelám. Správní orgán při zjištění překážek na cestě měl nařídít jejich odstranění, namísto toho však z umístění překážek učinil opačné závěry. Žalovaný odvolání zamítl, ztotožnil se stanoviskem prvostupňového silničního správního úřadu. Z podstatného uvedl, že vydání výslovně zamítavého rozhodnutí nebylo na místě, neboť se jednalo o řízení o určení právního vztahu. Dále provedl posouzení směrem ke čtyřem definičním znakům veřejně přístupné účelové komunikace, a to s odkazem na závěry prvostupňového rozhodnutí.

Vypořádal se tak odvolacími námitkami žalobce a poznamenal, že účelové komunikace mohou vznikat a tedy i zanikat bez rozhodnutí správních orgánů. Pokud by komunikace zanikla, bylo by třeba k jejímu vzniku opětovného souhlasu. Konečně zdůraznil otázku nutné komunikační potřeby, která též musí být dána.

III. Shrnutí žaloby

4. Žalobce v žalobě prakticky zopakoval odvolací námitky ze správního řízení. Konkrétní a výslovné žalobní body lze pak stručně vymezit takto:

- (i) Rozhodnutí je nezákonné, neboť odvolací správní orgán postupoval jako orgán prvního stupně, který se neřídil obsahem žádosti žadatele. Fakticky tím opakoval odvolací námitku, která i v soudním řízení spočívala v tom, že návrh byl podán na deklarování účelové komunikace. Pak správní orgán nemohl rozhodnout tak, že deklaroval, že se účelovou komunikací nejedná. Návrh měl být pro daný případ zamítnut. Fakticky je obsahem námitky znění a formulace výroku rozhodnutí. Po stránce meritorního posouzení žalobce setrvává na tom, že se o účelovou komunikaci jedná.

K naplnění znaků účelové komunikace:

- (ii) Souhlas vlastníků byl v minulosti dán. Bylo totiž prokázáno, že cesta byla v minulosti jako veřejně přístupná účelová komunikace užívána i širší veřejností několik desítek let. Je užívána i v současnosti, byť je to ztíženo tím, že na některých místech jsou umístěny překážky. Tyto však byly umístěny nezákonně. Aktuální souhlasy vlastníků tak nebylo třeba v řízení zjišťovat. Umístění překážek z kamenů na několika místech nemohlo vést k zániku veřejně přístupné účelové komunikace, neboť tato nemůže zaniknout jednostranným projevem vůle vlastníka některého z pozemků.
- (iii) Okolnosti nutné komunikační a přístupové potřeby nebyly při zjišťování místních poměrů dostatečně zjištěny. Správními orgány je tvrzeno, že žalobkyně má tři alternativní možnosti přístupu ke svým nemovitostem, tyto však byla donucena vytvořit faktickým stavem a využívá je sporadicky. Přístup jsou však nevhodné a nejsou schváleny pro nákladní autodopravu. Žalobce dále tvrdí, že i k pozemkům jiných vlastníků p.č. X, p.č. X a p.č. X není možná jiná alternativní přístupová cesta. Správní orgán měl v rámci řízení vedoucího k vydání deklaratorního rozhodnutí k těmto otázkám přihlížet.

V replice žalobce setrval na žalobním podání, na něž odkázal a též setrval na názoru, že pokud se silniční správní orgán rozhodl návrhu nevyhovět, měl jej zamítnout, nikoli vydat deklaratorní rozhodnutí opačné.

IV. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný s žalobou nesouhlasil. Ve vyjádření odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí. Bližší vyjádření formuloval toliko k opakované námitce formulace výroku negativně deklaratorního vs. zamítavého rozhodnutí. Připomněl, že ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu slouží primárně k jiným účelům, než jak se dožaduje žalobce.

V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

6. Osoba zúčastněná na řízení č. 1 uvedla, že s napadeným rozhodnutím souhlasí a námitky žalobce považuje za liché. Argumentovala zjištěným nedostatkem nezbytné komunikační potřeby a rovněž absencí souhlasu vlastníků. Žaloba, necht' je zamítnuta.

7. Osoba zúčastněná na řízení č. 2 uvedla, že se ztotožňuje s návrhem žalobce.

8. Osoba zúčastněná na řízení č. 3 se k žalobě blíže nevyjádřila.

VI. Posouzení věci krajským soudem

9. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s., žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.) Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rámci uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s.ř.s., podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného ve smyslu § 75 odst. 1 s.ř.s.

10. Zcela na úvod, než bude přistoupeno k samotnému zhodnocení výsledků přezkumu rozhodnutí v rozsahu, jak je napadl žalobce, považuje soud za podstatné uvést zásadní obecné a podstatné teze, kterými je třeba se řídit při přezkumu v rámci správního soudnictví. Námitky žalobce jsou v některých jejich částech vedeny jako polemika s jednotlivými závěry správních orgánů (napadené rozhodnutí a rozhodnutí orgánu I. stupně tvoří pro účely soudního přezkumu jeden celek).

11. S ohledem na shora uvedené je tak vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku či její specifikaci (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí – dostupné na stránkách tohoto soudu <https://hudoc.echr.coe.int>). Nadto je třeba mít na paměti, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy, minimálně implicitně, vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

12. K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č.j. 7 As 126/2013-19). Anebo

jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů: „...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námitky, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na náleží Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“ Obdobně argumentoval NSS v rozsudku ze dne 6. 4. 2016, č.j. 6 Afs 3/2016-45, bod 19.

13. Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné stejně jako další citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>).

14. Soud taktéž dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

15. K samotnému přezkumu napadeného rozhodnutí soud uvádí následující.

Ve správním řízení, v němž bylo žalované rozhodnutí vydáno, byla předmětem posouzení otázka existence (resp. vzniku či zániku) veřejné účelové komunikace. Žalovaný i silniční správní úřad provedli odpovídající posouzení, které navazuje na rozsah zákonných definičních znaků účelové komunikace. Krajský soud považuje za vhodné nejprve připomenout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů ve vztahu k dané problematice. Z rozsudků NSS ze dne 9. 11. 2011, č.j. 9 As 55/2011-141, a ze dne 2. 5. 2012, č.j. 1 As 32/2012-42, vyplývají tyto obecné závěry, týkající se této problematiky:

16. 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.

17. 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.

18. Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání

pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.

19. 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.

V této souvislosti je možné připomenout z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. 268/06: *skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. Avšak 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). Nejvyšší správní soud již v jednom z prvních rozsudků (ze dne 27.10.2004, č.j. 5 As 20/2003-64) konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Dále soud dodal, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována (tj. když nelze zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas), jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

20. Další soudní judikaturou odvozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu (náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II.ÚS 268/06) se totiž z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li 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. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5.4.1921, RI 209/21, Vážný, č.III., roč. 1921, str. 251). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož „okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou.“ (Boh. A 10130/32).

21. Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i uvedenou „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32)

tento soud uvedl: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním budši výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou* (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35). Nutnost zkoumání nezbytné komunikační potřeby v situaci, kdy vlastník pozemku či jeho předchůdce souhlasili s veřejným užíváním, vyjádřil NSS výslovně též v pozdějším rozhodnutí ze dne 30. 3. 2017, č.j. 5 As 140/2014-85.

22. Jedná-li se o účelovou pozemní komunikaci, pak zde (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) platí režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání je možno podřadit pod širší pojem „veřejné užívání“, které právní teorie definuje jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vzniku právní možnosti veřejného užívání se rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání*“ (srovnej Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 5. vydání, Praha: C. H. Beck, str. 261 - 265). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci (v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích) bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.“

23. Krajský soud, vycházející z uvedených závěrů, z obsahu správních rozhodnutí a z obsahu správního spisu, musel konstatovat, že správní orgány postupovaly při rozhodování dané věci v souladu s uvedenými premisami. Neodpovídá tak tvrzení žalobce, že by v dané věci správní orgány nepostupovaly řádně tak, aby zjistily dostatečně stav věci. Rovněž není bez dalšího správný názor žalobce, že veřejně přístupná komunikace nemohla za zjištěného stavu věci zaniknout. Zde je na místě uvést též závěr již formulovaný dříve např. Krajským soudem v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 59 A 21/2010-93, kde soud uzavřel, že veřejně přístupná účelová komunikace může i zaniknout, a to tak, že zákonné znaky přestane splňovat (např. dlouhodobým neužíváním). K tomu lze doplnit tak, že ono dlouhodobé neužívání bude zpravidla spojeno s tím, že zde již nebude ona nezbytná komunikační potřeba. Konkrétně k žalobním námitkám pak krajský soud uvádí následující.

24. První námitka žalobce spočívala v tom, že silniční správní úřad a následně žalovaný se v potvrzujícím rozhodnutí neřídili obsahem prvotní žádosti žalobce o vydání kladného deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Tedy, že žalovaný pochybení silničního správního úřadu nenapravil, resp. výrok negativního rozhodnutí, se kterým žalobce nesouhlasí (viz námitky níže), měl být formulován tak, že žádost by byla zamítnuta s odkazem na ust. § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a nikoli tak, že bylo vydáno rozhodnutí, ve kterém se deklaruje, že cesta na označených pozemcích není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tato námitka byla obsahem odvolacího řízení a žalovaný se s touto vypořádal a straně 4 napadeného rozhodnutí, přičemž odkazoval na postup dle § 142 odst. 1 správního řádu.

25. Soud v postupu silničního správního orgánu a následně v postupu žalovaného, jež jeho rozhodnutí, v daném vytykaném znění potvrdil, nespátřuje pochybení, jež by vedlo k nezákonnosti vydaného rozhodnutí. V širších souvislostech řečeno (prozatím bez výkladu a aplikace zákonných ustanovení správního řádu a zákona pozemních komunikací) je třeba uvést, že mezi zamítavým výrokem, jak se ho formálně dožaduje žalobce, a výrokem s negativním závěrem o (ne)existenci účelové komunikace soud nespátřuje rozdíl, který by sám osobě mohl přinést újmu na právech žalobce (viz ust. § 65 s.ř.s.). Správní orgán nevydal kladné rozhodnutí, jehož se žalobce dožadoval, tedy nevyhověl žadatelově (žalobcově) žádosti. Výsledek řízení pro žalobce je pak po faktické stránce bez valného rozdílu. Ostatně žalobce v odvolání ani v podané žalobě, krom teoretických odkazů na obsah formulace a obsah výroku prvostupňového správního orgánu, ničeho neuvádí.

26. Žalovaný přiléhavým způsobem odkazuje na systematiku a začlenění ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu do oblasti dokazování a připomíná jeho účel spočívající v ekonomii správního řízení. Dané ustanovení jinými slovy zakotvuje, že pokud jsou zjištěny skutečnosti, které znemožňují žádosti vyhovět, neprovádí se další dokazování a žádost se zamítne. V dané věci však takový případ zcela nenastal. Správní orgán provedl místní šetření, výslechy více svědků a v souhrnu takto skutkový stav mohl až poté hodnotit ze všech hledisek požadovaných zákonem i judikaturou (viz shora). Nenastala tak situace, kdy by správní orgán po žalobcem blíže nedefinovaném zjištění v jakési úvodní či dřívější fázi zjišťování skutečností, tj. v řízení učinil zásadní zjištění, které by znemožnilo žádosti samo o sobě vyhovět tak, že by nebylo potřebné provádět další dokazování. Ostatně pak by se správní orgán vystavoval možnému riziku námitek (v dnešní době zcela obvyklému) o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci. Soud je tak toho názoru, že ust. § 51 odst. 3 správního řádu nevyklučuje vydání rozhodnutí tak, jak je formuloval silniční správní úřad prvního stupně. K tomu ust. § 142 odst. 1 správního řádu upravující řízení o určení právního vztahu je třeba spíše vykládat tak, že výsledkem řízení má být deklarace určitého právního vztahu, případně, zda stav trvá, či zanikl. Zamítavé rozhodnutí by k osvětlení deklarace stavu přineslo méně relevantní výsledek, než rozhodnutí vydané. Nadto lze uvést, že vydaným rozhodnutím se vyjasňují vztahy do budoucna, což by zamítavým výrokem naplněno být zcela nemuselo.

27. Druhá námitka žalobce již souvisela s naplněním definičních znaků podstatných pro učinění závěru o existenci účelové komunikace. Námitka spočívala v tom, že v řízení nebylo potřebné zjišťovat aktuální souhlasy vlastníků pozemků s tím, že po označených pozemcích má být vedena veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobce tvrdí, že v řízení bylo prokázáno, že v minulosti účelová komunikace zcela jistě existovala a byl po ní veden provoz i nákladních motorových vozidel. Odkázal na důlní mapu z roku 1995. Dnešní stav je rozdílný pouze v tom, že na některých částech vjezdu či napojení jsou umístěny překážky bránící vjezdu především motorových vozidel. Nicméně na cestě jsou znatelné stopy vozidel i v současnosti. Umístěním překážek (nezákonným) nemohla veřejně přístupná účelová komunikace zaniknout, rovněž nemohla zaniknout ani tím, že by vlastníci dotčených pozemků či jejich právní nástupci vzali své souhlasy zpět.

28. V shora uvedených úvahách žalobce je třeba dát za pravdu názoru (jež ostatně plyne ze shora citované judikatury), že jednou jakoukoli formou udělený souhlas nelze bez další odvolat, resp. odvolat s takovým účinkem, který by měl vliv na existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Jiná situace však nastane, pokud cesta mající dříve charakter veřejně přístupné účelové komunikace přestane být využívána v rozsahu stanoveném § 7 zákona o pozemních komunikacích. V daném řízení bylo prokázáno, že provoz na dotčené cestě byl omezen již přibližně od roku 2000, a to umístěním kamenných překážek, které měly zabránit krádežím

kameniva z lomu. Tyto překážky mohly být odsunuty technikou při potřebě vjezdu, následně byly vráceny zpět (viz strana 5 rozhodnutí obecního úřadu a strana 6 napadeného rozhodnutí). Tyto závěry vychází z výpovědi svědků a z ohledání na místě samém. Dále bylo zjištěno, že na jiných místech cesty byly umístěny kamenné překážky v letech 2007, 2008 a to přímo žadatelem. Rovněž zde byla patrná motivace zabránit krádežím v neoploceném areálu lomu. Z uvedených zjištění tak plyne závěr, že veřejně přístupná účelová komunikace dříve využívaná zanikla, neboť veřejnost nemohla cestu využívat motorovými vozidly bez omezení. Soud rozumí nářku žalobce, že v minulosti tak mohlo dojít k neoprávněnému umístění překážek, avšak toto tvrzení není prokázanou skutečností. Soudu totiž není zřejmé, proč tedy žalobce již v roce 2000 proti umístění překážek nebrojil, případně pak v době pozdější sám umístil překážky, které přinesly změnu charakteru provozu na cestě (komunikaci). Soud z uvedeného dovozuje, že v takto označené době minulé docházelo ke změnám v komunikačních potřebách vlastníků přilehlých nemovitostí. Touto oblastí námitek se soud bude zabývat níže. Shrnuto k otázce souhlasu vlastníků soud konstatuje, že správní orgány nepochybily, pokud se souhlasy vlastníků dotčených pozemků zabývaly. Bylo prokázáno, že více jak 15 let (od roku 2000 do roku 2015) se změnil charakter a režim provozu na dotčené komunikaci. Závěr o tom, že veřejně přístupná komunikace tak mohla za uvedenou zaniknout a k jejímu obnovení by tak musel být dán souhlas vlastníků pozemků, což se však nestalo. Někteří vlastníci se přímo vyjádřili tak, že nesouhlasí v rámci prováděného řízení, jiní svůj postoj prezentovali tím, že setrvali v umístění překážek na komunikaci.

29. Třetí námitka žalobce spočívala v tom, že správní orgán nevyhodnotil dostatečně otázku naplnění nutné komunikační potřeby žalobce. Taktéž vyhodnocení podmínky nutné komunikační potřeby považuje za podstatnou otázku přezkumu správního rozhodnutí. Pokud totiž nebylo v řízení shledáno, že nutná komunikační (žadatele) k obsluze jeho nemovitostí trvá, tak nebyl naplněn jeden ze znaků podstatných pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace a tedy i vyhovění žádosti žadatele (žalobce). Tento předpoklad platí o to více, že někteří ze současných vlastníků nesouhlasí s tím, aby cesta charakter veřejně přístupné komunikace měla. Jak shora uvedeno, tento charakter cesty je z podstatné části rozmělněn překážkami umístěnými na cestě po dobu více jak 15 let. Soud již v předcházející části odůvodnění zmínil podstatnou judikaturu k této otázce, jedná se z pozdější doby o rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č.j. 5 As 140/2014-85. Otázkou nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby žalobce se správní orgány podrobně zabývaly, žalovaný tak učinil na straně 7 a 8 napadeného rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně tuto otázku vyhodnotil na stranách 6 a 7 rozhodnutí. Soud s uvedenými závěry souhlasí a žalobce je po faktické stránce nenapadá. V samotné žalobě žalobce uvádí, že má ke svým nemovitostem tři alternativní přístupy.

Toto následně relativizuje tím, že je byl nucen vytvořit z důvodu umístění překážek a s ohledem na nestálou situaci. K tomu uvádí, že přístupy jsou nevhodné pro nákladní dopravu. S otázkou tvrzeného méně komfortního přístupu, patrně pro nákladní vozidla, alternativní cestou se rovněž správní orgán prvního stupně zabýval výslovně na straně 7, druhý odstavec shora. Úvaze a závěrům správních orgánů nemá soud co vytknout. Pokud má žalobce možnost jiného odpovídajícího přístupu ke svým nemovitostem, není naplněna podmínka ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Není pak zákonu odpovídající postup, kterým se omezí práva vlastníků jiných pozemků na úkor žalobce, který může přístup k pozemkům zajistit „ze svých zdrojů“, bez omezení práv třetích osob.

30. Žalobce v otázce nutné komunikační potřeby též uvádí, že i k pozemkům jiných vlastníků p.č. X, p.č. X a p.č. X není možná jiná alternativní přístupová cesta. Správní orgán měl v rámci řízení vedoucího k vydání deklaratorního rozhodnutí k těmto otázkám přihlížet. Tato námitka byla již obsahem odvolání a žalovaný se s ní dostatečně vypořádal v závěru prvního odstavce strany 8 odůvodnění rozhodnutí. Jiní vlastníci pozemku susedících s cestou vydané

rozhodnutí nenapadli, tudíž proti vydanému rozhodnutí a jeho výsledku ničeho nemají. Nadto polovičním vlastníkem těchto tří pozemkových parcel je žalobce, který může přístup umožnit ze svých nemovitostí. Nad rámec uvedeného soud dodává, že nikoli každý pozemek vyžaduje přístup po cestě či komunikaci, která bude mít charakter (veřejně přístupné) účelové komunikace, nebo jiné pozemní komunikace dle zákona o pozemních komunikacích. Žalobce ani jiná osoba v řízení dostatečným způsobem, netvrdila to, že ke shora třem zmíněným pozemkovým parcelám je nutný přístup skrze cestu mající charakter veřejně přístupné účelové komunikace. Soud též i třetí námitku žalobce považuje za nedůvodnou.

31. Krajský soud mohl shora v odůvodnění částečně parafrázovat některé pasáže rozhodnutí, jak silničního správního úřadu prvního stupně, tak žalovaného. Námitky řešené oběma správními orgány totiž byly v mnohém shodné. Odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí bylo žalovaným zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno, takže obě rozhodnutí tvoří jeden celek nejen formálně, ale i materiálně. Žalobní námitky pak byly z větší části obsahově shodné s námitkami odvolacími. Právě proto mohl krajský soud přezkoumat žalované rozhodnutí na pozadí důvodů rozhodnutí nejen žalovaného ale též správního orgánu I. stupně. Dlužno přitom poznamenat, že postup, kdy odvolací orgán nedochází k jiným závěrům, než o které se přezkoumávané prvoinstanční správní rozhodnutí opírá, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o odvolání, uvede-li, proč tak činí. Žalovaný se správní věci zabýval dostatečně a záležitost posoudil přezkoumatelným způsobem vyjádřeným v napadeném rozhodnutí. Zabýval se jak jednotlivými znaky, které by měl splnit charakter cesty, ohledně níž se žádá deklarace veřejně přístupné účelové komunikace. Rovněž tak, v návaznosti na naplnění těchto znaků posoudil a vypořádal odvolací námitky žalobce. Soud vydané rozhodnutí za nezákonné nepovažuje.

32. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Žalobce na svých právech zkrácen postupem žalovaného nikterak nebyl.

VII. Náklady řízení

33. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný. Žalovanému podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti.

34. Osobám zúčastněným na řízení nevznikly náklady řízení v souvislosti s plněním povinností uložených soudem (§ 60 odst. 5 s.ř.s.)

Poučení:

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

Kasační stížnost se podává ve dvou (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.

Pardubice 24. července 2018

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje

