



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **P.N.**
zastoupen JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D., advokátem, ADVOKÁTNÍ
KANCELÁŘ JELÍNEK & Partneři s. r. o.
se sídlem Dražkovice 181, Pardubice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. listopadu 2018, č. j. KUKHK-35548/DS/2018-2-Ma

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 26. listopadu 2018, č. j. KUKHK-35548/DS/2018-2-Ma, a rozhodnutí Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou ze dne 19. září 2018, č. j. OVŽP/27497/18-2102/17/No, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 16. 031 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „prvoinstanční správní orgán“ nebo „prvostupňový správní orgán“ nebo „silniční správní úřad“) ze dne 19. 9. 2018, č. j. OVŽP/27497/18-2102/17/No, a to tak, že dle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o pozemních komunikacích“), deklaroval, že na pozemcích p. č. X, X, X a X v katastrálním území X (dále také jen „Pozemky“), vedených v katastru nemovitostí jako orná půda, se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace dle § 7 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích. Změna se však týkala pouze toho, že žalovaný do výroku rozhodnutí doplnil pozemek p. č. X, který prvoinstanční správní orgán ve výroku svého rozhodnutí opomněl uvést. V ostatním bylo prvoinstanční správní rozhodnutí potvrzeno.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce ve včas podané žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí je dle jeho názoru nesprávné, nezákonné a nepřezkoumatelné z důvodů níže popsanych.
3. Předdeslal, že ve věci rozhodl správní orgán I. stupně poprvé rozhodnutím ze dne 11. 10. 2017, které však bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 12. 2017 zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. V něm vydaly správní orgány shora označená rozhodnutí.
4. Zdůraznil, že určení existence veřejné účelové komunikace je pro něj důležité jak co do existence jeho právní jistoty stran možnosti užívání jmenovaných pozemků jím samým, tak co do povinnosti strpění užívání pozemků širokou veřejností (když pozemková parcela č. X je ve výlučném vlastnictví žalobce). Výsledek sporu je zásadní i pro realizaci další výstavby a rozvoje přilehlých nemovitostí (pozemků X, X, X, X, X, X, X).
5. První žalobní námitka se týkala otázky patrnosti a stálosti pozemní komunikace. Dle žalobce měl správní orgán I. stupně, potažmo žalovaný, po zrušení prvního rozhodnutí provést nové místní šetření tak, aby byl zjištěn stav – patrnost – cesty v době vydání rozhodnutí. Patrnost cesty (jakož i její stálost) tak byla posuzována – ve vztahu ke konci roku 2018 – na podkladě snímků z roku 2015 (kde žalobce jednoznačně patrnost cesty tvrdí) a místního šetření z poloviny roku 2017. Správní orgány tak podle něj rozhodovaly „od stolu“, bez řádného zjištění skutkového stavu věci.
6. Co se týče patrnosti cesty v terénu, je žalobce přesvědčen, že i pokud by snad koleje na pozemku nebyly vyježděny, nelze jednoduše konstatovat, že komunikace není v místě patrná, neboť ve vztahu k okolí je zřejmé, že na daném místě je půda uježděná, udusaná, mezi kameny prorostlá plevelem. To vše tím spíše, že dopravní cesta může být užívána jak dopravními vozidly (a zde je otázkou, jakými konkrétně, jakým způsobem, v jaké intenzitě) ale i chodci (kdy přes posuzované pozemky chodci bezesporu pravidelně procházejí). Právě za situace, kdy je komunikace užívána zejména chodci, je zjevné, že komunikace nemusí mít parametry cesty pro vozidla, že komunikace nebude patrná vyježděnými kolejiemi, ale její patrnost může zapříčinit i skutečnost, že na této cestě – právě z důvodu jejího užívání – neroste tráva a není tak nutno ji sekat, či jinak udržovat.
7. Provedení nového šetření považuje žalobce jako zásadní i ve vztahu k zajištění přezkoumatelnosti závěru o tom, zda dopravní cesta je či není stálou. Závěr žalovaného stran stálosti dopravní cesty nepovažoval žalobce za přezkoumatelný i v tom ohledu, že nebyla nikterak stanovena, vysvětlena a zdůvodněna kritéria, kdy lze cestu považovat za

stálou či nikoliv. Žalobce je přesvědčen (přičemž odkázal na letecký snímek z roku 2015), že uvedená cesta není cestou sezónní. Žalovanému nelze přisvědčit, že bylo objektivně zjištěno, že cesta není na pozemku p. č. X patrná vůbec, když toto tvrzení zcela – objektivně – popírá letecký snímek z roku 2015 a navíc i předkládaný letecký snímek z roku 2019.

8. Má-li být dostatečným vysvětlením kritéria stálosti konstatování o neměnnosti šířkového uspořádání cesty, je žalobce přesvědčen, že tato úvaha není bez dalšího vysvětlení správná, když obecné užívání „nestavební činností“ vzniklé dopravní cesty v sobě nese jistou dynamičnost: (a) například vyježdění nové komunikace v důsledku rozježdění stávající cesty, v důsledku jejího „zničení“, např. traktorem, atp., zavodnění, atp. nebo (b) v situaci, kdy při výjezdu/nájezdu z/na cestu najíždí motorová vozidla či se napojují chodci z různých směrů a úhlů, kdy samozřejmě dojde k tomu, že na větší ploše přirozeně vznikající komunikace (tj. komunikace vzniklé v důsledku zřejmé komunikační potřeby) se rozmělní její zatížení.
9. Druhá žalobní námitka se týkala otázky naplnění nutné komunikační potřeby. Dle žalobce správní orgány obou stupňů konstatovaly, že Pozemky kritérium nutné komunikační potřeby naplňují.
10. Pokud správní orgán konstatovaly, že Pozemky slouží jako jediná přístupová cesta pro vlastníky pozemků, potom musí být tyto pozemky určeny k tomu, aby skrze ně vlastníci nemovitostí své nemovitosti obhospodařovali. Sám správní orgán I. stupně pak konstatuje, že pro jednotlivé vlastníky nemovitostí je založeno jejich právo užívat posuzované pozemky jako obslužnou „cestu“. Dle žalobce je třeba toto kontextuální zjištění zohlednit i ve vztahu k posuzování prvního kritéria, a to kritéria existence stálého dopravního koridoru. Pokud má být skrze posuzované pozemky zajišťována obsluha pozemků, potom tyto nemovitosti musí tvořit stálou dopravní cestu, protože sami vlastníci těchto pozemků museli uvolit, aby byly pozemky jako cesta využívány.
11. Třetí žalobní námitka se dotýkala otázky souhlasů vlastníků Pozemků s jejich užíváním coby veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací. Žalobce tvrdí, že žalovaný zcela suploval a dotvářel úvahu prvoinstančního správního orgánu, neboť ten co do udílení souhlasu uzavřel pouze toliko, že z důvodu existence soukromoprávních ujednání o užívání Pozemků je vyloučeno, že by snad nějaký vlastník udělil souhlas s veřejným užíváním své nemovitosti. V tomto ohledu tedy prvoinstanční správní orgán dle žalobce vůbec nevypořádal důkazní prostředky, které měl k dispozici. Otázku uděleného souhlasu tak fakticky posuzoval až žalovaný, v důsledku čehož byl žalobce ochuzen o možnost přezkumu v rámci druhoinstančního řízení.
12. Se závěrem žalovaného, že souhlas Města Rychnov nad Kněžnou s obecným užíváním posuzované cesty (jeho pozemku p. č. X) nebyl dán, přes existenci dohody mezi žalobcem a městem z roku 2013, nesouhlasil. Odkazovaná dohoda se totiž vztahuje se ke zcela jiné části posuzovaného pozemku ve vlastnictví města, a proto nemůže tvořit žádný podklad co do posouzení vůle obce ve vztahu k udělenému souhlasu s obecným užíváním pozemku p. č. X v místě, kde se nachází posuzovaná komunikace. Při nejvyšší toleranci lze usoudit tolik, že město projevilo vůli neučinit veřejnou účelovou komunikaci v místě existence panelového nájezdu vedoucího k domu žalobce. S meritem věci však nemá tato dohoda ničeho společného.

13. Správní orgány mohly provést, ale neprovedly, například místní šetření či jiný dotaz na Město Rychnov nad Kněžnou, zda a jakým způsobem reguluje vstup/vjezd na pozemek v místě, kde je vyježděna komunikace, zda zde reguluje vstup obyvatel, atp. Rozhodnutí je v tomto ohledu nesprávné a nezákonné, jelikož správní orgán vyšel jednak z chybně zjištěného skutkového stavu, jednak se nevypořádal s argumentací žalobce. Správní orgán naopak měly důkladněji posuzovat kontextuální argumenty žalobce prokazující souhlas obce s veřejným užíváním pozemku. Tj. měly zkoumat, zda soukromoprávní ujednání o vzniku služebnosti nutně vylučuje udělení konkludentního souhlasu (žalovaný se s tímto vypořádal pouze tak, že konstatoval, že se takový postup zdá „nelogický“).
14. Nebyly vypořádány ani námitky žalobce, že Město Rychnov nad Kněžnou nijak nereguluje přístup a průjezd přes pozemek p. č. X ve svém vlastnictví. Dále žalobce dovozoval souhlas s veřejným užíváním tohoto pozemku z té skutečnosti, že Město Rychnov nad Kněžnou v dané lokalitě koncepčními plánovacími dokumenty předvídá výstavbu místní komunikace. Kladl si otázku, proč by tak činilo, pokud by s obecným užíváním pozemku v jeho vlastnictví nesouhlasilo. Podpůrně také poukázal na to, že předmětný pás Pozemků má přidělen místní název – ulice Kemlikova – musí se tedy jednat o veřejné prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., kdy se k veřejným prostranstvím opět váže jejich obecné užívání.
15. Pokud jde o souhlas s veřejným užíváním pozemku pana M. K. p. č. X, pak jeho vyjádření vyhodnocoval dle žalobce opět až žalovaný. Dle něj ze souhlasu pana K. nelze usuzovat, že by souhlasil s veřejným užíváním pozemní komunikace. Žalobce s touto dedukcí nesouhlasí, ba je s ohledem na skutečnost, že souhlas s veřejným užíváním lze vyjádřit i konkludentně, přesvědčen, že by úvaha (při absenci opačného stanoviska vlastníka pozemku) měla vést opačným směrem. Dle žalobce pokud vlastník pozemku uvede, že se nebrání stavbě veřejné prospěšné stavby komunikace, avizuje tak svůj souhlas pro účely územního a stavebního řízení a takové vyjádření v sobě implicitně obsahuje souhlas, aby byl jeho pozemek ve veřejném zájmu, tj. ve prospěch všech, užíván. Z vyjádření pana K. nelze dovozovat, že by snad měl na mysli, že v žádném případě nesouhlasí s užíváním cesty do doby, než proběhne řádná výstavba a budou splněny další jeho podmínky (například úplatnost). Z protokolu navíc není zřejmé, na jakou otázku pan K. reagoval. Úsudek žalovaného tak nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu a opatřených důkazech.
16. V poslední žalobní námitce žalobce napadal nezákonnost rozhodnutí z důvodu absence přezkumu souladu rozhodnutí správního orgánu I. stupně s právními předpisy. Dle jeho názoru žalovaný zanedbal svoji povinnost přezkoumat, zda je rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu v souladu s právními předpisy podle § 89 odst. 2 správního řádu, neboť se opominul zabývat tím, zda odůvodnění rozhodnutí naplňuje zákonem stanovené požadavky.
17. Žalovaný se nijak nezabýval skutečností, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nehodnotí důkazy a neuvádí, jak se vypořádal s námitkami žalobce (obsahem spisu je i první odvolání žalobce, kde byly důkazy navrhovány). Dále se nezabýval tím, že vůbec nehodnotil jednotlivá vyjádření účastníků místního šetření. Nebyly rovněž hodnoceny opatřené podklady pod pořadovými čísly 25. – 26. správního spisu, není jasné (a žalovaný se tímto nezabýval), jak tyto podklady prvoinstanční správní orgán (který je nezahrnul do výčtu opatřených podkladů v rámci svého odůvodnění) hodnotil. V návaznosti na sdělení Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou – odboru OVŽP, jehož obsahem je

konstatování procedury změny druhu pozemku a způsobu jeho využití v katastru nemovitostí, není nijak vysvětleno, jaké má toto sdělení relevanci ve vztahu k dotčenému řízení.

18. Žalobce dále namítal, že v rámci prvoinstančního správního rozhodnutí je nedostatečně rozlišováno, která tvrzení se týkají jakých pozemkových parcel. Rovněž žalovaný zůstal v tomto nedůsledný, a to i přesto, že se snažil suplovat posouzení udělení souhlasu s užíváním v „první“ instanci. Žalobci také není jasné, proč byl účastníkem předmětného správního řízení stavební úřad Rychnov nad Kněžnou. Správní orgán I. stupně se rovněž ve svém rozhodnutí nezabýval tvrzeními žalobce, že pozemek p. č. X je územním plánem určen k částečné zástavbě veřejně prospěšnou stavbou pozemní komunikace.
19. Žalobce proto závětem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

20. Žalovaný k žalobě předeslal, že si sám žalobce logicky odporuje tím, že na jedné straně vyčítá správním orgánům, že nevycházejí z aktuálních podkladů, avšak na straně druhé se domáhá zohlednění „*předkládaného leteckého snímku z roku 2019*“, tedy z doby, kdy již bylo o věci pravomocně rozhodnuto i žalovaným coby odvolacím orgánem. Prvoinstanční správní rozhodnutí bylo vydáno v září 2018, proto by mělo dojít k posouzení snímků z této doby – ty jsou přitom veřejně k dispozici na www.mapy.cz.
21. Z těchto důvodů je žalovaný přesvědčen, že jeho závěr uvedený k odvolací námitce žalobce na straně 3 žalobou napadeného rozhodnutí obстоjí proti argumentům uvedeným v části II. žaloby. Současně vyjádřil přesvědčení, že požadavek na určení cesty coby stálého dopravního koridoru jednoznačně vymezitelného od okolí, tedy neměnicího se při každém průjezdu několika desítek vozidel, resp. neměnicího svůj průběh terénem např. jednou týdně či měsíčně, má své racionální pro možnost uživatele
22. pozemní komunikace vůbec posoudit, zda se po pozemní komunikaci pohybuje či nikoli, ale rovněž pro možnost vlastníka pozemku takovému užívání bránit.
23. Žalovaný dále nesouhlasil s názorem žalobce, že pokud správní orgány uvedly, že Pozemky plní nutnou komunikační potřebu, pak že představují cestu coby stálý dopravní koridor. Dle žalovaného pokud je určitá část zemského povrchu nezbytná pro dopravu k určité nemovitosti, pak tato okolnost ještě neznamená, že je tato část zemského povrchu dopravní cestou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Může se totiž jednat i o prostor, který toto kritérium nesplňuje a kdy je právní možnost jeho užití založena na existenci služebnosti cesty nebo jiném soukromoprávním oprávnění.
24. Pokud jde o otázku souhlasů vlastníků předmětných pozemků a s tím související námitku žalobce, že úvaha provedená žalovaným v žalobou napadeném rozhodnutí dotváří a supluje úvahu, kterou měl provést správní orgán v prvoinstančním rozhodnutí, žalovaný uvedl, že obsah tohoto žalobního bodu nikterak nerozporuje to, co je uvedeno na str. 4-5 žalobou napadeného rozhodnutí. Tato úvaha žalovaného je přitom reakcí na odvolací námitku, proto z povahy věci pouze neopakuje to, co uvedl správní orgán I. stupně v rámci odůvodnění svého rozhodnutí, ale reaguje na vznesenou odvolací námitku vlastní argumentací, která však není s argumentací Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou v rozporu, pouze ji doplňuje.

25. K otázce zkoumání souhlasu Města Rychnov nad Kněžnou s užíváním pozemku p. č. X, kdy žalobce namítal, že jeho odvolací námitka spočívající v tom, že nedochází žádným způsobem k regulaci užívání třetími osobami ze strany vlastníka tohoto pozemku, nebyla vypořádána, žalovaný konstatoval, že tato odvolací námitka vypořádána byla a to na str. 4 napadeného rozhodnutí. Pod č. 1. 12 spisu správního orgánu I. stupně je založeno stanovisko Města Rychnov nad Kněžnou ze dne 28. 6. 2017 uvádějící, že umožnilo užití pozemku p. č. X pouze pro zřízení sjezdu výlučně pro potřeby žalobce a to v rozsahu práv a povinností dle uzavřené dohody.
26. Navíc, jestliže správní orgány došly k závěru, že na předmětném pozemku žádná dopravní cesta neexistuje, pak již tato okolnost vylučuje, aby existoval konkludentní souhlas vlastníka s užíváním určité části pozemku coby veřejně přístupné cesty. Předmětná parcela je přitom cca 200 metrů široká a to, že není oplocena, ještě neznamena, že její vlastník vyjádřil projev vůle přenechat do užívání veřejnosti určitou její část (a kterou?) coby stálý a v terénu patrný dopravní koridor (který neexistuje) jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci.
27. V reakci na obsah žaloby dále žalovaný uvedl, že místní komunikace jsou samozřejmě ze zákona (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) podrobeny veřejnému užívání, avšak v předmětném místě se žádná místní komunikace nenachází. Z toho, že se tak má stát někdy v budoucnu, rozhodně nelze dovozovat to, že vlastník pozemku již souhlasil s tím, aby stávající dopravní koridor (v daném případě neexistující) užívala veřejnost jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci.
28. Pokud jde o souhlas pana M. K. se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace na jeho pozemku, žalovaný odkázal na vypořádání odvolací námítky týkající se této problematiky na str. 4 napadeného rozhodnutí. Z vyjádření, které jmenovaný učinil do protokolu ze dne 28. 6. 2017, plyne, že pokud coby vlastník pozemku přímo odkázal na existenci soukromoprávního ujednání umožňujícího užití jeho pozemku třetími osobami, je vyloučeno uvažovat o tom, že je jeho vůlí umožnit neomezenému okruhu osob bezplatně užívat tento pozemek jako pozemní komunikaci.
29. Následně žalovaný konstatoval, že odvolání slouží k předestření argumentace odvolatele vůči rozhodnutí správního orgánu, na což navazuje povinnost odvolacího orgánu odvolací námítky vypořádat. Jestliže sám žalobce uvádí, že navrhl v textu odvolání provedení důkazů, pak je třeba jej upozornit, že tak měl učinit v rámci probíhajícího řízení před správním orgánem I. stupně (§ 82 odst. 4 správního řádu) a pokud by nebyl spokojen s jejich neprovedením či příp. hodnocením, mohl toto namítnout v rámci odvolání. Této možnosti nevyužil, což jde ovšem výlučně k jeho tíži. Nezávisle na uvedeném žalovaný dodal, že ve svém uceleném hodnocení znaků účelových komunikací správní orgán I. stupně mj. uvedl, jak a proč a na základě čeho posoudil zásadní otázky daného správního řízení (znatelnost cesty v terénu a souhlas vlastníků s veřejným užíváním). Právě proti tomuto posouzení brojil žalobce odvoláním, které tak bylo žalovaným vypořádáno.
30. Závěrem žalovaný shrnul, že představa žalobce o tom, že za veřejně přístupnou účelovou komunikaci lze označit každou chvíli jinou část zemského povrchu podle toho, kde se cesta ten který den momentálně vyjezdí (případně, že se jedná o desítky metrů širokou cestu jednotlivých vyšlapaných cestiček) a kdy proti tomuto aktuálně vlastní pozemku

aktivně nebrojí (protože má možnost užívání pozemku upravenou soukromoprávně), je zcela mylná, nelogická a vede k absurdním závěrům.

31. Žalobu proto shledal nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

IV. Jednání soudu

32. Při jednání soudu dne 16. 2. 2021 zůstali účastníci sporu na svých stanoviscích a procesních návrzích.

33. Zástupce žalobce dal soudu na zvážení provedení důkazu místním šetřením v dané lokalitě, i když dle jeho názoru měl tento důkaz primárně provést správní orgán I. stupně. Krajský soud v reakci na to rozhodl, že uvedený důkaz neprovede. Důvody vedoucí jej k tomuto postupu budou v podrobnostech rozvedeny v nalézací části tohoto rozsudku.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

34. Krajský poté 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.”). O věci usoudil následovně.

35. Předně předepisuje, 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).

36. Dále krajský soud pokládá za vhodné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.

37. 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.

38. 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.

39. 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.
40. 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.
41. 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).
42. 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).
43. 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.

44. A nyní již ke konkrétnímu posouzení projednávané věci.
45. Úvodem krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti, o nichž bude níže pojednávat, se nacházejí v katastrálním území Rychnov nad Kněžnou. Tento údaj již tedy nebude z důvodu úspornosti u jednotlivých nemovitostí dále uváděn.
46. 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.
47. V projednávané věci opřely správní orgány svůj závěr, že se na Pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, zejména o úsudek, že nebyl splněn hned první z jejich shora uvedených znaků (patrnost v terénu) a dále že nebyl prokázán souhlas jednotlivých vlastníků Pozemků s jejich veřejným užíváním za účelem pozemní komunikace.
48. Krajský soud se však se závěry o neexistenci uvedených dvou znaků veřejně přístupné účelové komunikace nemohl ztotožnit a to zejména z toho důvodu, že pro ně nebyl ze strany správních orgánů zjištěn stav věci takovým způsobem, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, jak zakotvuje ustanovení § 3 správního řádu.
49. Pravdivá je jistě úvaha žalovaného obsažená v závěru jeho vyjádření k žalobě, že by bylo absurdní, pokud by za veřejně přístupnou účelovou komunikaci bylo možno označit každou chvíli jinou část zemského povrchu podle toho, kde se cesta ten který den momentálně vyjezdí či vyšlape a kdy proti tomu vlastník dotčených pozemků aktivně nebrojí. Zda právě o takovou situaci jde v posuzované věci, ale správní orgány z důvodu shora uvedeného (nedostatečné zjištění skutkového stavu věci) najisto nepostavily.

Pokud jde o znak patrnosti pozemní komunikace v terénu:

50. Krajský soud předně poukazuje na to, že názory správních orgánů obou stupňů na existenci tohoto znaku veřejně přístupné účelové komunikace se lišily, jak plyne z obsahu odůvodnění jejich rozhodnutí. Prvoinstanční správní orgán na str. 4 – 5 svého rozhodnutí posuzuje existenci tohoto znaku s odkazem na letecké snímky ze serveru www.mapy.cz a dospívá k závěru, že v minulosti předmětná cesta na Pozemcích neexistovala a „její patrnost v terénu vznikla prokazatelně až v období po květnu 2015“. Silniční správní úřad se tedy zabýval okamžikem, kdy se cesta po Pozemcích stala v terénu patrnou se závěrem, že k okamžiku jeho rozhodování v terénu patrná je. Naproti tomu žalovaný striktně uzavírá, že cesta na Pozemcích není patrná vůbec (viz str. 3 napadeného rozhodnutí). V tomto směru jsou tedy skutkové závěry obou rozhodnutí ve vnitřním rozporu.
51. Dále krajský soud připomíná judikaturou správních soudů přijímaný závěr, že existence zřetelnosti cesty v terénu musí být vždy posuzována individuálně. Nutným předpokladem zřetelnosti cesty v terénu nemusí být existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž jiné vlastnosti posuzovaných pozemků, např. jejich tvar či polohu ve vztahu k sousedním pozemkům (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2014, sp. zn. 30 A 104/2012). Touto okolností se správní orgány obou stupňů vůbec nezabývaly, ačkoliv jak tvar Pozemků, tak jejich poloha k pozemkům sousedním, k posouzení a vypořádání se s touto otázkou rozhodně vybízí.

52. V souvislosti s tím by soud považoval rovněž za vhodné, aby se správní orgány vyjádřily k žalobcovu opakovaně vznášenému tvrzení, že měly vzít v potaz skutečnost, že v aktuálně platném územním plánu Města Rychnov nad Kněžnou jsou Pozemky zařazeny do funkční plochy, v níž se počítá s umístěním místní komunikace. Tedy zejména aby zjistily, zda se toto tvrzení zakládá na pravdě, a pokud ano, zda může mít relevanci pro rozhodnutí o meritů věci.
53. Za výrazné pochybení při zjišťování skutkového stavu věci považuje krajský soud skutečnost, že poté, co žalovaný zrušil původní prvoinstanční rozhodnutí a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení, ten v rámci tohoto řízení neprovedl nové místní šetření na Pozemcích ohledně patrnosti cesty na nich, ale vycházel pouze z podkladů opatřených na serveru www.mapy.cz. Místní šetření na Pozemcích proběhlo přitom již 28. 6. 2017, silniční správní úřad vydal rozhodnutí v dalším řízení dne 19. 9. 2018. Ačkoliv je tedy jeho povinností rozhodovat podle skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí, aktuální stav ohledně patrnosti cesty na Pozemcích mu nemohl být znám, vždyť závěry zjištěné při místním šetření byly zhruba jeden a čtvrt roku staré !
54. Tento nedostatek budou muset správní orgány (s největší pravděpodobností správní orgán I. stupně) v dalším řízení napravit. Není úkolem soudů ve správním soudnictví nahrazovat činnost správních orgánů, jejich úkolem je přezkoumávat zákonnost a správnost postupu a závěrů správních orgánů. Uvedený důkaz (pro posouzení věci jeden ze stěžejních) tedy musí být primárně proveden správním orgánem, nikoliv správním soudem. Proto krajský soud návrhu žalobce na doplnění dokazování tímto důkazem v řízení soudním nevyhověl.

Pokud jde o znak existence souhlasu vlastníků Pozemků s jejich veřejným užíváním za účelem pozemní komunikace:

55. Správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že jak vlastník pozemku p. č. X – Město Rychnov nad Kněžnou, tak vlastník pozemku p. č. X – M. K., neudělili souhlas s veřejným užíváním svých pozemků za účelem pozemní komunikace. Dle názoru krajského soudu však takový závěr spolehlivě prokázán nebyl, a to ani u jednoho z těchto subjektů.
56. Nesouhlas Města Rychnov nad Kněžnou dovozovaly správní orgány zejména z jeho přípisu ze dne 28. 6. 2017 nazvaného „*Prohlášení Města Rychnov nad Kněžnou*“. To v něm prohlašuje, že žalobci umožnilo připojení k jeho pozemku p. č. X určeného pro stavbu rodinného domu „*na místní komunikaci p. č. X formou sjezdu a výjezdu vedeného přes pozemky p. č. X, X a X pouze v souladu s dohodou uvedenou v příloze*.“
57. Přílohou prohlášení byla dohoda mezi žalobcem a Městem Rychnov nad Kněžnou ze dne 21. 10. 2013, jejíž podstata spočívá ve skutečnostech uvedených v prohlášení. Tato dohoda se odvolává na technickou dokumentaci (výkres) zachycující barevný zákres předmětu užívání. Pokud žalobce v žalobě tvrdí, že dle této dohody sjezd a výjezd z jeho pozemku p. č. X měl být veden po jiné části pozemku p. č. X, než po té jeho části, na níž se dnes domáhá deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace, konstatuje krajský soud, že s ohledem na uvedený výkres tomu tak s největší pravděpodobností skutečně je, neboť pokud měl žalobce za uvedeným účelem užívat rovněž pozemky p. č. X a X, musel by jezdit po jiné části pozemku p. č. X, než po té, která je předmětem posuzovaného správního řízení. K tomu, zda dalo souhlas s veřejným užíváním

předmětné části svého pozemku p. č. X za účelem pozemní komunikace, se tedy Město Rychnov nad Kněžnou ve skutečnosti vůbec nevyjádřilo.

58. Nesouhlas pana M. K. pak správní orgány dovozovaly z jeho prohlášení, které bylo zachyceno do protokolu z místního šetření konaného dne 28. 6. 2017. Při něm vystupoval jmenovaný jako vlastník pozemku p. č. X (dnes je již situace ohledně podoby a vlastnictví tohoto pozemku poněkud jiná, jak zjistil soud nahlédnutím do katastru nemovitostí, ale to pro rozhodnutí soudu není relevantní) a měl sdělit, že „*nebráním veřejně prospěšné stavbě komunikace, současný stav souhlasím dle věcných břemen na KN.*“
59. Toto vyjádření podle soudu nedává jednoznačnou odpověď na otázku, zda pan M. K. v minulosti s veřejným užíváním cesty po svém pozemku souhlas vyslovil či nikoliv. Žalobci lze přisvědčit v tom, že z uvedeného zápisu jeho vyjádření není zřejmé, k čemu přesně se jmenovaný vlastně vyjadřoval či na jakou otázku odpovídal.
60. Přitom stačilo málo – a to aby správní orgány učinily jasný dotaz jak na Město Rychnov nad Kněžnou (ohledně předmětné části pozemku p. č. X), tak na pana M. K. (ohledně pozemku p. č. X), zda v minulosti uvedený souhlas udělili či nikoliv. Na jasnou otázku by jistě dostaly jasnou odpověď.
61. Nad rámec uvedeného krajský soud dodává, že mezi Pozemky patří, a tedy předmětem řízení je, rovněž pozemek p. č. X, který je ve společném jmění manželů B.. Těch se na existenci uvedeného souhlasu správní orgány doposud nezeptaly vůbec.

Další aspekty projednávané věci:

62. Již ve zrušovacím rozhodnutí ze dne 11. 12. 2017 žalovaný poukázal s ohledem na judikatorní závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, že bude na místě vyhodnotit ve věci i existenci věcných břemen váznoucích na Pozemcích (nebo alespoň některých z nich), o nichž se zmiňoval správní orgán I. stupně a zmínky o jejich existenci lze vysledovat i z obsahu správního spisu a žaloby. Konstatoval, že tato skutečnost sama o osobě ještě nemusí být překážkou vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. S tímto závěrem krajský soud plně souhlasí. Bohužel v průběhu dalšího správního řízení zůstal tento aspekt projednávané věci zcela opominut. Z obsahu správního ani soudního spisu tak nebylo možné zjistit, o jaká přesně věcná břemena se má jednat (naznačeno bylo, že jde o věcná břemena práva chůze a jízdy zajišťující přístup na Pozemky), ve prospěch jakých subjektů byla zřízena a na kterých pozemcích váznou. Situace se v tomto směru nevyjasnila ani po jednání soudu.
63. Žalobě je dále nutno přisvědčit v tom, že správní orgán I. stupně sice v intencích pokynu žalovaného obsaženého ve shora citovaném zrušujícím rozhodnutí opatřil jisté podklady (č. l. 25 – 27 správního spisu), ve svém rozhodnutí jejich existenci i zmiňuje, ovšem není příliš zřejmé, jak tyto důkazy vyhodnotil ve vztahu k jeho rozhodnutí ve věci, zda a co nového a relevantního do věci vnesly.
64. V obecné rovině pak krajský soud ještě připomíná, že předpokladem vzniku veřejně přístupné účelové komunikace je obecnost užívání pozemků, na nichž se nachází. 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).

65. Krajský soud ještě dodává, že po seznámení se s obsahem správního spisu neshledal, že by jako s účastníkem předmětného správního řízení bylo jednáno se stavebním úřadem Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou, kterému ostatně účastenství v daném správním řízení svědčit nemůže.
66. Krajskému soudu tak nezbylo, než s odkazem na shora uvedená pochybení správních orgánů žalované rozhodnutí pro vady řízení zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Současně zrušil i prvostupňové rozhodnutí, které mu předcházelo, neboť trpí stejnými vadami (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Navíc nové místní šetření ve věci, které bude třeba za účelem zjištění aktuálního stavu Pozemků provést, bude s přihlédnutím k zásadě dvojinstančnosti správního řízení s největší pravděpodobností zajišťovat správní orgán I. stupně.
67. Správní orgány v dalším řízení doplní dokazování ve smyslu shora uvedených výtek, aby byl zjištěn skutkový stav věci ve smyslu požadavků § 3 správního řádu, tedy aby na základě úplně a spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci mohly poté posoudit existenci všech shora uvedených znaků veřejně přístupné účelové komunikace a zvážit, zda se taková komunikace na Pozemcích nachází či nikoliv. Při těchto úvahách vyhodnotí všechny opatřené důkazy a vypořádají se se všemi námitkami a návrhy na provedení důkazů vznesenými účastníky správního řízení v jeho průběhu.
68. Za tím účelem samozřejmě mohou správní orgány provést i jiné důkazy, než ty shora zmíněné krajským soudem.
69. Pro úplnost krajský soud dodává, že v dalším řízení budou orgány veřejné správy vázány právními názory vyslovenými v tomto rozsudku (viz § 78 odst. 5 s. ř. s.).

VI. Náklady řízení

70. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s.
71. Zástupce žalobce specifikoval tyto náklady řízení v podání ze dne 19. 2. 2021. Krajský soud porovnal toto vyúčtování s obsahem soudního spisu, a dospěl k závěru, že náklady řízení jsou požadovány důvodně.
72. Žalobce uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.
73. Zástupce žalobce učinil ve věci 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast při jednání soudu dne 16. 2. 2021) po 3. 100 Kč (srovnej § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 citované vyhlášky). Rovněž má právo na náhradu režijních paušálů za 3 úkony právní služby po 300 Kč. Odměna za právní zastoupení tak činí 10. 200 Kč.
74. Právní zástupce žalobce je registrován jako plátce DPH. Uvedenou odměnu je tedy nutno povýšit o 21 % DPH – 2 142 Kč.
75. Dále zástupce žalobce vyúčtoval cestovné za jízdu osobním automobilem ze sídla advokátní kanceláře do sídla zdejšího soudu ve výši 447 Kč a náhradu za promeškaný čas na cestě ze sídla advokátní kanceláře do sídla zdejšího soudu za 2 půlhodiny po 100 Kč, tj. 200 Kč, povýšeno o 21 % DPH – tedy 242 Kč.
76. Celkem tedy činí náklady řízení na straně žalobce 16 031 Kč.

77. Proto krajský soud závázal žalovaného povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení uhradit k rukám jeho zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 16. února 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu