



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. J.**
zastoupen JUDr. Bc. Milanem Čmelíkem, advokátem
se sídlem Lidická 406/3, Jablonec nad Nisou

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

za účasti: **Bouda Karlovka s. r. o.**
se sídlem Na Folimance 2155/15, Praha 2
zastoupena Mgr. Přemyslem Hašlarem, advokátem
se sídlem Táborská 922, Mladá Boleslav

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. listopadu 2019, č. j. KUKHK-35615/DS/2019-2(Ma)

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Trutnov (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „prvoinstanční správní orgán“ nebo „prvostupňový správní orgán“ nebo „silniční správní úřad“) ze dne 10. 9. 2019, č. j. MUTN 75472/2019, sp. zn. 2016/1966/V/KOP, kterým dle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o pozemních komunikacích“), deklaroval, že na pozemku p. č. X v katastrálním území X, obec X, který je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení Bouda Karlovka s. r. o. (dále také jen „Pozemek“), se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce je přesvědčen, že rozhodnutí správních orgánů prvního i druhého stupně vycházejí z nesprávně zjištěného skutkového stavu a že správní orgány věc rovněž chybně právně posoudily.
3. Prvá žalobní námitka spočívala v odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, č. j. 4 As 4/2007-46, a v něm obsažený právní závěr, že pokud správní orgán rozhodl až pozdější den, než na který byl účastník řízení předvolán, měl účastníka řízení znovu předvolat, a pokud tak neučinil, postupoval v rozporu se správním řádem (tedy neumožnil účastníku řízení seznámit se s podklady pro rozhodnutí).
4. V navazující žalobní námitce žalobce dodal, že coby účastník řízení rovněž nebyl zákonným způsobem poučen o svých právech. Z obecně vyjádřeného poučení, kterého se mu dostalo, nebyl totiž schopen seznat, kdy přesně nastane okamžik, kdy bude mít správní orgán I. stupně opatřen dostatek podkladů pro rozhodnutí ve věci a kdy vydá rozhodnutí. Správní orgán I. stupně tak uvedeným postupem žalobce zkrátil na jeho právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, res. jej řádně nepoučil a nesplnil svoji povinnost umožnit mu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí.
5. Žalobce dále uvedl, že si je vědom skutečnosti, že aby mohlo být vydáno pozitivní deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, posuzuje silniční správní úřad čtyři znaky relevantní pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace. K těmto jednotlivým znakům ohledně Pozemku se následně vyjádřil.
6. Pokud jde o stálost a zřetelnost komunikace, tedy zda je předmětná účelová komunikace zřetelná (v terénu patrná) a je dopravní cestou určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), dospěl k závěru, že tyto podmínky splněny v případě Pozemku jsou. Jedná se o zřetelně patrnou cestu, která slouží komunikačním účelům. Žalobce proto zásadním způsobem nesouhlasil s (dle něho) subjektivním posouzením správního orgánu, který dospěl po provedeném místním šetření k opačnému závěru. Skutečností totiž dle jeho názoru je, že předmětná účelová komunikace je v terénu patrná a stálá, tj. jedná se o stálý, léta využívaný dopravní koridor. Je pochopitelné, že podléhá povětrnostním a jiným vlivům v důsledku náročnějších klimatických podmínek.

7. Žalobce v souvislosti s tím odkázal na zcela protikladné závěry uvedené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 11. 10. 2018, č. j. MUTN 94092/2018, že znak stálosti a patrnosti v terénu byl u Pozemku naplněn.
8. V dané věci v případě Pozemku (viz například lesnická mapa z roku 1905) prokazatelně existovala komunikace za účelem přístupu k nemovitosti žalobce. Historicky se v případě Pozemku jednalo o jediný možný přístup na lokalitu Větrník. K tomuto důkazu se správní orgán v napadeném rozhodnutí nijak nevyjadřuje, a v této části je tak napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
9. Pokud je namítáno, že se jedná o nepevněnou louku, není tato námitka relevantní. Po dohodě s předchozím vlastníkem panem M. D. nebyl Pozemek zpevněn vzhledem ke spásání traviny hospodářskými zvířaty. Existuje nespočet obdobných účelových komunikací v lokalitě, které mají obdobný charakter.
10. Žalobce k tomuto tvrzení doložil čestné prohlášení právního předchůdce majitelů Pozemku pana M. D., který potvrzuje, že umožňoval průjezd vozidla přes Pozemek k nemovitosti žalobce za účelem zásobování, oprav či úprav jeho nemovitost. Stejně tak umožňoval průjezd vozidel integrovaného záchranného systému, energetikům či zemědělcům.
11. Pokud jde o znak plnění účelu dle zákona o pozemních komunikacích, tedy zda předmětná účelová komunikace je komunikace spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), pak i ten považoval žalobce za splněný. Komunikace slouží k zajištění přístupu k nemovitosti, k její údržbě a zabezpečení základních potřeb. Slouží rovněž širšímu okruhu osob – jednotlivým složkám integrovaného záchranného systému, zemědělcům (např. při sečení), energetikům, majitelům nemovitostí sousedících s nemovitostí žalobce, veřejnosti atd.
12. Pokud jde o znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním cesty veřejností, tedy užívání předmětné účelové komunikace neomezeným okruhem osob, podle vyjádření M. D. (dřívějšího vlastníka Pozemku) jím byl umožňován průjezd motorovým vozidlem na pozemek žalobce, a to nejen jemu, ale i dalším výše uvedeným subjektům. Tato komunikace pro žalobce představuje jediný možný přístup ke své nemovitosti, přitom současný vlastník Pozemku mu brání v přístupu různými překážkami.
13. V předcházejícím správním řízení nebylo prokázáno, že by bývalí vlastníci Pozemku uplatňovali omezení přístupu přes svoje pozemky k dalším nemovitostem ležícím za Pozemkem, ať už umístěním fyzických překážek nebo písemným nesouhlasem. Tuto skutečnost nepotvrdil ani žádný z účastníků řízení. Užívání Pozemku jako komunikace bylo podle názoru žalobce v minulosti i současnosti nejen strpěno, ale výslovně povoleno. M. D. přitom dobře věděl, k jakému účelu žalobce svoji nemovitost užívá a proč je pro něj nezbytně nutné, aby k ní měl zajištěn přístup.
14. Pokud jde o znak nutné komunikační potřeby, žalobce uvedl, že Pozemek jím je užíván dlouhodobě. Pokud by tomu tak nebylo, nebylo reálně možné, aby svoji nemovitost užíval a udržoval ji. Nebyla by možná ani žalobcem plánovaná rekonstrukce objektu. Veřejně přístupná cesta musí navazovat na veřejné komunikace, i tato podmínka je ve věci splněna. Počet uživatelů této komunikace má veřejný charakter, jedná se minimálně

o vlastníky dotčených nemovitostí, jejich příbuzné a známé, komunikace slouží jednotlivým složkám integrovaného záchranného systému, zemědělcům (např. při sečení), energetikům atd.

15. Pro žalobce (stejně tak i pro vlastníky sousedních pozemků) neexistuje žádná další alternativa v možnosti příjezdu k jejich nemovitosti. Správní orgán sice uvedl, že taková alternativa existuje z pozemku p. č. X a následně přes pozemek p. č. X, tato možnost však žádnou alternativou není, neboť fakticky neexistuje.
16. Žalobce proto závětem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

17. Ve vyjádření k žalobě se žalovaný stručně vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám. Dle jeho názoru žalobce neuvedl, proč by jím citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, č. j. 4 As 4/2007-46, měl být použitelný na projednávanou věc. Předvolání účastníka řízení v dané věci vůbec neproběhlo a ani nemohlo, uvedený rozsudek se týkal přestupkového řízení, které má svá specifická procesní pravidla.
18. Nesouhlasil dále s tím, že správní orgán I. stupně nedodržel povinnosti plynoucí z § 36 odst. 3 správního řádu, v podrobnostech odkázal na příslušné pasáže odůvodnění svého rozhodnutí.
19. Pokud jde o žalobcem namítané rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 11. 10. 2018, č. j. MUTN 94092/2018, pak to bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 12. 2018, č. j. KUKHK-37430/DS/2018-2 (Ma), mimo jiné i z důvodu chybného posouzení předmětného znaku (patrnost cesty v terénu) pozemní komunikace. Z obsahu tohoto rozhodnutí tedy již není možné vycházet. Této problematice se navíc žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí podrobně věnoval.
20. Tvrzení žalobce, že docházelo dříve se souhlasem tehdejšího vlastníka Pozemku k přejezdům přes Pozemek, nikterak neprokazuje, že na něm byla v terénu patrná stálá cesta. Neexistoval rovněž souhlas vlastníka Pozemku s jeho veřejným užíváním. S ohledem na nespornou absenci uvedených dvou znaků veřejně prospěšné pozemní komunikace pak nemělo význam zkoumat znaky další.
21. Žalovaný proto navrhl, aby krajský soud žalobu pro její nedůvodnost zamítl.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

22. K procesním námitkám žalobce osoba zúčastněná na řízení úvodem svého vyjádření k žalobě uvedla, že odkaz žalobce na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, č. j. 4 As 4/2007-46, považuje za účelový a vytržený z kontextu, neboť Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozhodnutí zabýval řízením podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, tedy skutkově i právně odlišným případem. I ostatní procesní námitky žalobce považuje osoba zúčastněná na řízení za nepodložené a účelové, zejména pokud jde o tvrzené nedodržení zásady zákonnosti ze strany správního orgánu.
23. Dále vyjádřila přesvědčení, že žalobce zcela účelově interpretuje strpění chůze přes Pozemek omezeným okruhem osob jako odevzdání „komunikace“ do veřejného užívání. Zejména odkaz na „užívání“ Pozemku jednotlivými složkami integrovaného záchranného systému je zavádějící, neboť podle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, jsou fyzické i právnické osoby „*povinny strpět vstup osob provádějících záchranné nebo likvidační práce na pozemky nebo do objektů ...*“. Případné plnění zákonné povinnosti osoby zúčastněné na řízení či jejich právních předchůdců proto nelze v žádném případě zaměňovat za dobrovolné odevzdání části pozemku veřejnému užívání.
24. V řízení totiž bylo opakovaně prokázáno, že předchozí vlastníci dotčených nemovitostí, pan M. D. a paní R. D., uzavřeli dne 24. 9. 2012 smlouvu o zřízení věcného břemene chůze pro pozemek p. č. X, k. ú. X a věcného břemene jízdy a parkování pro pozemek p. č. X, k. ú. X s vlastníky nemovitosti č. p. X, paní R. K. a paní J. S.. Další smlouva o zřízení věcného břemene byla uzavřena s vlastníkem nemovitosti č. p. X, tedy s

- žalobcem. Smlouva byla uzavřena dne 21. 7. 2007 a jejím předmětem je pouze právo chůze přes Pozemek. Tím dali předchozí vlastníci dotčených nemovitostí nezpochybnitelně najevo svoji vůli, aby jejich dotčené nemovitosti nebyly přístupné široké veřejnosti k přejíždění motorovými vozidly po pozemcích, když vjezd a parkování na pozemku p. č. X, k. ú. X, povolili na základě smlouvy pouze konkrétně určeným subjektům, pouze omezenému okruhu osob, nikoli široké veřejnosti.
25. Jestliže tedy žalobce v podané žalobě argumentuje lesnickou mapou z roku 1905, podle které *„prokazatelně existovala komunikace za účelem přístupu k nemovitosti žalobce“*, pak osoba zúčastněná na řízení uvedla, že v přístupu k jeho nemovitosti žalobci nikdo nebrání a uzavřenou smlouvu o zřízení věcného břemene, jejímž předmětem je právo chůze přes Pozemek, osoba zúčastněná na řízení bezvýhradně dodržuje.
26. Pokud se dále žalobce odkazuje na vyjádření předchozího vlastníka Pozemku, pana M. D. pak osoba zúčastněná na řízení pochybuje o pravdivosti žalobcova tvrzení o tom, že *„pan D. umožňoval průjezd vozidla přes pozemek parc. č. X k nemovitosti žalobce za účelem zásobování, oprav či úprav jeho nemovitosti.“* Když se totiž osoba zúčastněná na řízení stala vlastníkem Pozemku, byly na hranici tohoto pozemku zatlučeny kůly, které jakýkoli průjezd znemožňovaly.
27. Pravdivé není ani další žalobcovo tvrzení, že *„V předcházejícím správním řízení nebylo prokázáno, že by bývalí vlastníci předmětné nemovitosti uplatňovali omezení přístupu přes svoje pozemky k dalším nemovitostem ležícím za tímto pozemkem, ať už umístěním fyzických překážek nebo písemným nesouhlasem.“* Osoba zúčastněná na řízení se kromě toho domnívá, že uzavřením smluv o zřízení věcného břemene dali předchozí vlastníci Pozemku nezpochybnitelně najevo svoji vůli umožnit pohyb po tomto pozemku pouze konkrétně vymezenému okruhu osob (které užívají okolní nemovitosti) a takové jednání nemůže být platně vykládáno jako souhlas s užíváním Pozemku neomezeným okruhem osob, tedy odevzdání Pozemku veřejnému užívání.
28. I v případě, že pan D. skutečně umožňoval žalobci průjezd motorovým vozidlem přes Pozemek, nemůže být takové jednání považováno za konkludentní souhlas vlastníka nemovitosti s jejím obecným užíváním, když průjezd byl dle vlastních slov žalobce umožněn pouze jemu (*„umožňoval průjezd vozidla“*).
29. Přitom existence soukromoprávního ujednání, tedy smluv o zřízení věcného břemene, dle ustálené judikatury svědčí tomu, že vlastník neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob, neměl v úmyslu, aby šlo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.
30. Osoba zúčastněná na řízení rovněž nesouhlasila s tvrzením žalobce, že počet uživatelů *„komunikace“* má veřejný charakter, neboť počet těchto uživatelů je omezený a vyplývá právě ze soukromoprávních ujednání, tedy smluv o zřízení věcného břemene, uzavřených s konkrétními osobami.
31. V souvislosti s tím poukázala na skutečnost, že užívání Pozemku ostatními osobami (které po něm často přejíždí motorovými vozidly) je neoprávněné a ona proti takovému neoprávněnému užívání svého pozemku aktivně bojuje, a to i za pomoci Policie ČR a správy KRNAP.
32. Ani tvrzená nutná komunikační potřeba nebyla v předchozím řízení prokázána, naopak správní orgán prvního stupně dospěl po provedeném dokazování k závěru, že Pozemek

plní funkci komunikační potřeby z pohodlnosti a osoba zúčastněná na řízení se s tímto závěrem správního orgánu ztotožňuje.

33. Osoba zúčastněná na řízení proto s ohledem na provedené dokazování uzavřela, že na Pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, neboť pro její existenci nejsou splněny předpoklady požadované zákonem a ustálenou judikaturou, resp. splněny nejsou minimálně tři ze čtyř shora uvedených podmínek.
34. V řízení bylo dle jejího názoru opakovaně a nade všechnu pochybnost prokázáno, že ona ani žádný z jejích právních předchůdců neměl v úmyslu odevzdat část Pozemku do veřejného užívání, protože průchod přes tento pozemek byl a stále je umožněn pouze konkrétním osobám, a to na základě uzavřených smluv o zřízení věcného břemene (které jsou součástí spisu).
35. Prokázána byla i ta skutečnost, že Pozemek nevykazuje znaky jakékoli komunikace a osoba zúčastněná na řízení opakovaně poukazuje na to, že dřívější dočasná „stálost a patrnost komunikace“ v terénu vznikla protiprávním jednáním žalobce, proti kterému se opakovaně ohrazovala, a to i za pomoci Policie ČR.
36. V souladu se zásadou, že z bezpráví nemůže vzniknout právo (*ex iniuria ius non oritur*), a s přihlédnutím k prokázanému stavu Pozemku v době, kdy se osoba zúčastněná na řízení stala jeho vlastníkem, na něm nemůže existovat účelová komunikace.
37. Osoba zúčastněná na řízení vyjádřila domněnku, že žalobce zneužil institut obecného užívání účelové komunikace k tomu, aby se pohodlněji dostal ke své nemovitosti po trase, na níž se žádná komunikace nenachází a která je součástí chráněného území s velmi omezenou dopravou. Je přesvědčena, že žalobce měl v tomto případě využít výlučně soukromoprávních institutů a neměl požadovat omezení vlastnického práva k Pozemku ve formě strpět jeho obecné užívání, neboť zde chybí veřejný zájem. Je nepřipustné za pomoci institutu účelové komunikace omezovat vlastnické právo v případech, kdy absentuje veřejný zájem.
38. Dodala, že žalobce má přístup ke své nemovitosti zajištěn shora uvedenou smlouvou o zřízení věcného břemene a v tomto přístupu nijak omezován není.
39. Jestliže se žalobce podanou žalobou domáhá toho, aby z pohodlnosti mohl (on i jiné osoby, které jeho nemovitost užívají) využívat louku nacházející se ve III. zóně národního parku k průjezdu motorovými vozidly, ačkoli přístup ke své nemovitosti má zajištěn soukromoprávním ujednáním a motorová vozidla nesmí na území národního parku bez příslušného povolení správy KRNAP vůbec vjíždět, považuje osoba zúčastněná na řízení takové jednání za protiústavní zneužití institutu účelové komunikace, které nemá oporu v platném právu.
40. Navrhla proto, aby krajský soud podanou žalobu zamítl.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

41. 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 žalovaný i žalobce souhlasili postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. O věci usoudil následovně.

42. 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).
43. Následně se krajský soud zaměřil na posouzení důvodnosti žalobních námitek procesněprávního charakteru.
44. Krajskému soudu předně není zcela zřejmé, proč žalobce argumentuje odkazem na právní závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, č. j. 4 As 4/2007-46, týkající se skutkové situace, kdy správní orgán rozhodl až pozdější den, než na který byl účastník přestupkového řízení předvolán. Tato žalobní námitka uvedená na str. 2 žaloby totiž zůstala blíže neodůvodněna a je zcela argumentačně izolována, neboť na ni již nenavazuje žádné další žalobní tvrzení. Není tak jasné, co jejím uplatněním měl žalobce na mysli.
45. Argumentace právním závěrem obsaženým v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu se nejeví příhodnou ať už po stránce skutkové, ale ani po stránce právní. V posuzované věci upozornil správní orgán I. stupně žalobce, že má možnost se osobně zúčastnit místního šetření (ohledání) na Pozemku nařízeného na 18. 6. 2019. Nebylo nejmenšího důvodu očekávat, že snad při tomto důkazním úkonu (nebo bezprostředně po něm) správní orgán vydá rozhodnutí ve věci samé. Ostatně teprve přípisem ze dne 31. 7. 2019 silniční správní úřad oznámil účastníkům řízení, že má shromážděny všechny podklady pro vydání rozhodnutí ve věci a že mají možnost se s jejich obsahem seznámit a vyjádřit se k nim. Neexistoval tedy (jak po stránce skutkové, tak po stránce právní) žádný důvod pro nějaké další předvolání žalobce ke správnímu orgánu, jak snad lze z žalobcova odkazu na právní závěry učiněné Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku usuzovat. Nutno navíc zdůraznit, že tyto závěry se týkají přestupkového řízení, které oproti správnímu řízení o deklaraci povahy komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích vykazuje významné procesní odlišnosti, a nelze je tak v posuzovaném správním řízení vůbec aplikovat. Výstižně na tuto námitku (která byla již námitkou odvolací) reagoval v napadeném rozhodnutí i žalovaný na jeho str. 2 až 3.
46. Ve druhé žalobní námitce procesněprávní povahy vytýkal žalobce správním orgánům porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Nebyl prý dostatečně správním orgánem poučen o svých právech. Nebyl schopen seznat, kdy přesně nastane okamžik, kdy bude mít správní orgán I. stupně opatřen dostatek podkladů pro rozhodnutí ve věci a kdy vydá rozhodnutí. Tímto postupem byl zkrácen na svém právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí.
47. Tato žalobcova tvrzení jsou v rozporu s realitou. Jak už se zmínil soud shora, ve správním spise je založeno oznámení správního orgánu I. stupně ze dne 31. 7. 2019 (zástupci žalobce doručeno téhož dne), v němž správní orgán žalobce informoval o tom, že má shromážděny všechny podklady pro rozhodnutí ve věci. Současně jej poučil ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, že má právo a možnost se s těmito podklady seznámit a vyjádřit se k nim. Dále správní orgán stanovil lhůtu, ve které je možno do podkladů

nahlédnou (do deseti dnů ode dne doručení oznámení). Následně žalobce vyrozuměl o tom, že po uplynutí této lhůty vydá ve věci rozhodnutí.

48. Ze správního spisu neplyne, že by žalobce nebo jeho zástupce možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí využili. Dne 9. 9. 2019 správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí ve věci (viz shora).
49. Správní orgán I. stupně tedy postupoval plně v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Pro úplnost krajský soud dodává, že žalovaný coby odvolací správní orgán neměl pro postup dle § 36 odst. 3 správního řádu důvod (viz § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu). Uvedená žalobní námitka tak není důvodná.
50. Pokud jde o žalobní námitky směřující do hmotněprávní podstaty věci, pokládá krajský soud za vhodné nejprve stručně shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.
51. 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.
52. 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.
53. 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.
54. 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.
55. 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 náleží 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).

56. 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 (náleží 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).
57. 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.
58. A nyní již ke konkrétnímu posouzení projednávané věci.
59. 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.
60. 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.
61. Krajský soud považuje za potřebné vyjádřit se v první řadě k závěrům správních orgánů ohledně existence souhlasu vlastníka Pozemku nebo jeho právních předchůdců s jeho veřejným užíváním. Žalobce se domáhá existence tohoto znaku veřejně přístupné účelové komunikace s ohledem na projevy vůle manželů M. a R. D., kteří (resp. později pouze pan M. D.) Pozemek vlastnili v letech 1990 až 2013, poté se vlastníkem Pozemku stala Bouda Karlovka s. r. o., tedy osoba zúčastněná na řízení. O tom, že tato osoba poté, co

Pozemek od pana D. smlouvou ze dne 18. 4. 2013 koupila, souhlas s veřejným užíváním Pozemku nikdy neudělila, není pochyb.

62. Z obsahu správního spisu plyne, že manželé D. uzavřeli dne 21. 7. 2007 smlouvu o zřízení věcného břemene s žalobcem coby vlastníkem domu čp. X. Na základě této smlouvy vzniklo žalobci právo průchodu přes Pozemek dle přiloženého geometrického plánu.
63. Dále manželé D. uzavřeli dne 24. 9. 2012 smlouvu o zřízení věcného břemene chůze před Pozemek a věcného břemene jízdy a parkování pro pozemek p. č. X s vlastníky domu čp. X, paní R. K. a paní J. S., vše opět dle situace vyznačené v geometrickém plánu.
64. Žalobce pak opíral svůj závěr o udělení souhlasu s veřejným užíváním Pozemku zejména o obsah čestných prohlášení pana M. D.. Ve správním spise jsou založena dvě čestná prohlášení uvedené osoby. V prvním z nich ze dne 5. 2. 2016 pan M. D. prohlásil, že v době, kdy byl vlastníkem Pozemku (v letech 1990 – 2013), umožňoval žalobci coby vlastníkově sousedního pozemku st. p. č. X průjezd motorovým vozidlem přes Pozemek, což představovalo jediný možný průjezd k jeho nemovitosti.
65. Druhé čestné prohlášení téže osoby je z 1. 2. 2017 a je v podstatě téhož obsahu. Pan M. D. pouze dodal, že přes Pozemek umožňoval průjezd také složkám integrovaného záchranného systému, zemědělcům (např. při sečení), energetikům a vozidlům jedoucím za účelem zásobování, údržby či oprav k nemovitosti žalobce.
66. Ve shodě se správními orgány obou stupňů rovněž krajský soud konstatuje, že z obsahu těchto důkazů nelze existenci souhlasu manželů D. či pouze pana D. s veřejným užíváním Pozemku dovodit. Naopak. Jak z obsahu shora uvedených smluv o zřízení věcných břemen, tak z obsahu citovaného čestného prohlášení, je zřejmé, že manželé D. dbali na to, aby Pozemek byl užíván pouze (a to zřejmě pouze některými) vlastníky domů v lokalitě Větrník (nikoliv veřejností coby neomezenou množinou osob), a to ještě v zásadě k tomu, aby přes Pozemek pouze přešli, nikoliv přejeli osobním automobilem. Vždyť na základě shora citovaných smluv o zřízení věcného břemene zřídili ve prospěch jak žalobce, tak paní K. a paní S. (vlastníků domů v lokalitě Větrník) pouze právo chůze či průchodu přes Pozemek. Právo jízdy a parkování pak paní K. a paní S. zřídili výslovně pouze k pozemku p. č. X, který s Pozemkem sousedí.
67. Při pohledu na snímky z pozemkových map i na letecké snímky, kterých se ve správním spise nachází hned několik s různým stupněm rozlišení, jsou důvody takového postupu předchozích vlastníků Pozemku zcela zřejmé. Zatímco pozemek p. č. X je evidentně přístupovou cestou k objektu horské boudy dnes ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, která umožňuje k tomuto objektu i přístup dvoustupými motorovými vozidly, sousední Pozemek již představuje fakticky horskou louku.
68. Tomu ostatně odpovídá i skutečnost, že pozemek p. č. X byl rozhodnutím silničního správního úřadu ze dne 25. 1. 2017, č. j. 5723/2017, deklarován jako veřejně přístupná účelové komunikace, přičemž tuto skutečnost respektovala i osoba zúčastněná na řízení.
69. I z čestných prohlášení pana M. D. je jasné, že jízdu motorovým vozidlem přes Pozemek toleroval žalobci, potom již jen složkám integrovaného záchranného systému, energetikům či zemědělcům. A to navíc k přesně stanoveným účelům. Nikomu z jiných vlastníků nemovitostí v lokalitě Větrník však nikoliv. K zakotvení oprávnění žalobce

např. formou zřízení věcného břemene spočívajícího v žalobcově právu průjezdu přes Pozemek však nikdy nepřistoupil.

70. Z projevů vůle manželů D. (smlouvy o zřízení věcných břemen, čestná prohlášení pana M. D.) tak lze nepochybně dovodit, že o udělení souhlasu s veřejným užíváním Pozemku z jejich strany, v době kdy byli jeho vlastníky, nemůže být řeč. Z jejich počínání je možné naopak vysledovat, že velmi bedlivě vážili, komu přes Pozemek umožní být i jen projít, natož aby po něm připustili neomezenou jízdu motorovými vozidly. I tato množina osob byla ale velmi úzká (v podstatě 3 osoby, ev. jejich rodinní příslušníci).
71. Ostatně, vyvráceno nikterak nebylo ani tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že v době, kdy Pozemek koupila, byly na jeho hranici umístěny kůly, které jakýkoliv průjezd k nemovitostem žalobce znemožňovaly.
72. Krajský soud proto uzavírá, že nebylo spolehlivě prokázáno, že by někdy v minulosti byl vlastníky Pozemku udělen souhlas s jeho veřejným užíváním, a to ani konkludentním způsobem.
73. Existence zákresu cesty na něm v lesnické mapě z roku 1905 je v tomto směru zcela irelevantní. Navíc není pravdou, že by se správní orgány touto skutečností ve svých rozhodnutích nezabývaly a zatížily je tím vadou nepřezkoumatelnosti. V souvislosti s tím krajský soud odkazuje např. na str. 4 žalovaného rozhodnutí, se závěry tam obsaženými pak souhlasí.
74. Stejně nevýznamná pro právní vyhodnocení posuzované věci je skutečnost, že předmětná část Pozemku byla a bývá dle tvrzení žalobce v případě potřeby využívána vozidly integrovaného záchranného systému, tato skutečnost nemá s udělením souhlasu vlastníka s veřejným užíváním Pozemku nic společného. K takovému využití kteréhokoliv pozemku či stavby není souhlasu jejich vlastníka třeba (viz zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému).
75. Pro úplnost krajský soud dodává, že tomu, že by Pozemek (resp. jeho dotčená část) někdy v minulosti jako veřejně přístupná účelová komunikace sloužil nebo měl sloužit, nesvědčí ani jeho tvar, ani fakt plynoucí ze správního spisu, že v katastru nemovitostí byl ještě v průběhu správního řízení veden jako ostatní plocha se způsobem využití: sportoviště a rekreační plocha (současný dle katastru nemovitostí: trvalý travní porost – pozn. krajského soudu).
76. V podrobnostech k této problematice odkazuje krajský soud ještě na závěry jak prvoinstančního správního orgánu (viz str. 2 a 3 jeho rozhodnutí), tak žalovaného coby odvolacího správního orgánu (viz str. 4 až 6 napadeného rozhodnutí), se kterými se v zásadě ztotožňuje.
77. Uvedený závěr, z něhož plyne neexistence jednoho z nepominutelných znaků veřejně přístupné účelové komunikace (souhlas s jejím veřejným užíváním) tak, jak jsou zákonem a judikaturou soudů vymezeny (viz shora), by sám o sobě představoval dostatečný důvod pro zamítnutí žaloby.
78. Přesto se však krajský soud vyjádří rovněž k druhému z těchto znaků, který správní orgány ve správním řízení posuzovaly. A tím je patrnost (zřetelnost) cesty v terénu.
79. V tomto směru odkazuje krajský soud zejména obsah Protokolu o ohledání ze dne 18. 6. 2019 a fotodokumentaci tvořící jeho přílohu. Ve shodě s názory správních orgánů obou

stupňů rovněž krajský soud konstatuje, že se na té části Pozemku, na níž se žalobce domáhá deklarace veřejně přístupné účelové komunikace, zřetelně patrná komunikace nenachází. A to ještě žalobce tuto část Pozemku několik dní před ohledáním posekal. Jinak by na ni nebylo patrné vůbec nic, jednalo by se pohledově o standardně zarostlou horskou lučinu, obdobnou zbývajícím částem Pozemku. Takhle bylo při ohledání patrné alespoň to, že po této části Pozemku zřejmě v minulosti bylo ježděno osobním automobilem, s největší pravděpodobností ovšem pouze osobním automobilem žalobce. V době, kdy byli vlastníky Pozemku manželé D., s jejich souhlasem (viz čestné prohlášení pana M. D.), poté, co pozemek odkoupila osoba zúčastněná na řízení, pak bez jejího souhlasu.

80. K tomu krajský soud odkazuje dále na obsah Záznamu o ohledání na Pozemku a k němu připojenou fotodokumentaci, ke kterému došlo 26. 5. 2017 (viz rovněž Usnesení silničního správního úřadu ze dne 16. 6. 2017), z něhož je patrné, že na předmětné části Pozemku v tu dobu vyježděné koleje od dvoustopého vozidla patrné byly. Objasnění této skutečnosti je dle krajského soudu možno nalézt ve vyjádřeních osoby zúčastněné na řízení v průběhu správního řízení i v jejím vyjádření k žalobě, kdy uváděla, že po odkupu Pozemku zjistila, že předmětnou část Pozemku protiprávně užívá žalobce k jízdě osobním automobilem ke svému objektu. Poukázala na to, že koleje byly patrné v té době právě v důsledku jeho nezákonné činnosti.
81. Že se poté osoba zúčastněná na řízení snažila žalobci toto počínání znemožnit, např. formou umístění překážek v trase jeho jízdy nebo za pomoci Policie ČR či Správy KRNAP, lze dovodit jak z obsahu žaloby, tak z obsahu vyjádření osoby zúčastněné na řízení k ní. Ostatně tyto neshody vedly zřejmě i k zahájení přezkoumávaného řízení ze strany žalobce. V souvislosti s tím nutno dodat, že osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření k žalobě zdůraznila, že plně respektuje shora popsané právo věcného břemene žalobce spočívající v jeho právu chůze přes dotčenou část Pozemku.
82. Uvedené nemění nic na závěru, že v době, kdy správní orgán I. stupně provedl ve věci poslední ohledání (v daném řízení tak učinil třikrát) a vydal ve věci své poslední rozhodnutí (dvě předchozí byla žalovaným zrušena a věc vrácena silničnímu správnímu úřadu k dalšímu řízení), cesta na dotčené části Pozemku patrná nebyla. Ostatně, pokud by byla patrná jenom na základě protiprávního chování žalobce (jak tomu bylo s největší pravděpodobností při ohledání dne 26. 5. 2017), existenci tohoto znaku veřejně prospěšné účelové komunikace by to stejně založit nemohlo, protože jak přiléhavě uvedla osoba zúčastněná na řízení, nezákonné konání právo založit nemůže.
83. V souvislosti s tím konstatuje soud i nedůvodnost žalobcovy námitky, že v rozhodnutí ze dne 11. 10. 2018, č. j. MUTN 94092/2018, dospěl správní orgán I. stupně ohledně naplnění znaků veřejně prospěšné účelové komunikace u předmětné části Pozemku k odlišným závěrům. Žalobce však opomněl fakt, že toto rozhodnutí bylo žalovaným v dalším průběhu správního řízení pro rozpor se zákonem zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení (viz rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2018, č. j. KUKHK-37430/DS/2018-3 Ma). Dovolávat se závěrů pro jeho nezákonnost zrušeného a již neexistujícího správního rozhodnutí tedy není na místě.
84. Existenci zbývajících znaků veřejně přístupné účelové komunikace se již správní orgány nezabývaly. Nebylo to totiž již nutné a potřebné, protože absence byť jenom jednoho

z nich již brání deklaraci komunikace jak účelové veřejně přístupné ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích.

85. 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.
86. Krajský soud proto 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.

V. Náklady řízení

87. 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 náhradu nákladů řízení nepožadoval a krajský soud z obsahu soudního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké náklady nad rámec výkonu běžné úřední činnosti vznikly.
88. Náklady řízení nemohly být přiznány ani osobě zúčastněné 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 osoba zúčastněná na řízení náhradu nákladů řízení ani nepožadovala.

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 3. května 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu