



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: **Mgr. O. Č.**
zastoupen Mgr. Vladimírem Řezníčkem, advokátem
se sídlem Žatecká 41/4, Praha 1

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

za účasti: **1. prof. Ing. J. P., DrSc.**
2. Ing. J. P.
3. O. P.
4. T. P.
5. M. R.
6. Sportovní klub RAPID Praha
se sídlem Nad Primaskou 895/43, Praha 1
všichni zastoupeni Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou
advokátkou vykonávající advokacii jako společník Tycová | Dvořák,
advokátní kancelář s. r. o.
se sídlem Národní 973/41, Praha 1
7. NAXXAR Consult s. r. o.
se sídlem revoluční 1082/8, Praha – Nové Město,
zastopena Mgr. Pavlem Matějusem, advokátem
se sídlem tamtéž

8. Správa Krkonošského národního parku,
se sídlem Dobrovského 3, Vrchlabí

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. prosince 2019, č. j. KUKHK-42215/DS/2019-2 (Ma)

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Městský úřad Dvůr Králové nad Labem, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „prvoinstanční správní orgán“ nebo „prvostupňový správní orgán“ nebo „silniční správní úřad“), rozhodnutím ze dne 1. 10. 2019, č. j. MUDK-ODP/40763-2019/bru 6524-2019, deklaroval, že na pozemcích p. č. X a st. p. č. X v k. ú. X, obec X (dále také jen „Pozemky“), a to na jejich části specifikované geometrickým plánem ze dne 21. 5. 2013, č. 333-18/2013, vyhotoveném Ing. P. P. (dále také jen „Cesta“), neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen také jen „zákon o pozemních komunikacích“).
2. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil výrok tohoto rozhodnutí tak, že se na Cestě veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nachází.

II. Obsah žaloby

3. V úvodu žaloby žalobce popsal průběh daného správního řízení, které bylo zahájeno již 30. 5. 2014 na základě žádosti osob zúčastněných na řízení č. 1. až č. 6. (dále také jen „Žadatelé“).
4. Jde podle něho o dlouhodobý spor mezi ním a jeho manželkou coby vlastníky Pozemků na straně jedné a Žadateli, kteří jsou majiteli rekreačních chat ve stráni nad Pozemky. Žalobce v místě trvale bydlí několik desítek let, Žadatelé používají své objekty k rekreaci. Spory započaly zhruba od roku 2000, kdy si někteří z nich pořídili terénní motorová vozidla s pohonem všech kol a začali projíždět kolem domu žalobce, čímž docházelo k vyježdění cesty v terénu a poškozování žalobcova majetku. Pokud do té doby došlo k průjezdu, stalo se tak dle žalobce na základě udělení individuálního souhlasu a vždy v souvislosti s nějakou mimořádnou činností. Minimálně od roku 2001, kdy umístil na okraj Cesty dopravní značku „Zákaz vjezdu“, nelze dle žalobce hovořit o nějakém jejím konsenzuálním užívání.
5. Někdy na přelomu let 2013 – 2014 navezl na původní trasu Cesty zeminu o výšce 40 cm a délce 2,3 m (dále také jen „zeminový val“). Od této doby není koridor přes Pozemky (tedy ta jejich část, která je předmětem napadeného rozhodnutí) užíván k průjezdu motorovými vozidly ani jiným způsobem jako pozemní komunikace. V žádném případě

tedy již neslouží k uspokojení komunikační potřeby a obsluhy nemovitostí Žadatelů. Vzrostla na něm náletová vegetace a obnovil se půdní povrch s travním porostem. Podle žalobce tak není správné považovat za relevantní stav Cesty z roku 2013.

6. Žalobce v první žalobní námitce vytýkal napadenému rozhodnutí jeho nepřezkoumatelnost. Tu spatřoval v tom, že zatímco prvoinstanční správní orgán dospěl k závěru, že nebylo prokázáno, že by žalobce a jeho manželka vyslovili relevantní souhlas s veřejným užíváním Cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace, žalovaný konstatoval, že Cesta přes Pozemky byla po desítky let veřejně užívána na základě mlčky uděleného souhlasu jejího vlastníka. Žalovaný ale dle žalobce nevysvětlil, z jakého důvodu a jakým způsobem dospěl k takovému hodnocení, jaké v souvislosti s tím prováděl důkazy a jak je vyhodnotil.
7. V daném případě se rozhodně nemůže jednat o tzv. cestu od nepaměti, neboť v řízení bylo prokázáno, že historicky v příslušném koridoru cesta nevedla. Veřejné užívání Cesty přes Pozemky nelze dovodit ani ze skutečnosti, že v dané lokalitě (ale o několik stovek metrů jinde) byl vybudován lyžařský vleč a že rekreační objekt osoby zúčastněné na řízení 6. byl užíván členy tělovýchovné jednoty a že Cestu užívali z nutné komunikační potřeby i ostatní Žadatelé. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se pak dle žalobce vztahuje obecně ke všem ostatním skutkovým zjištěním žalovaného.
8. V další žalobní námitce vytýkal žalobce napadenému rozhodnutí nesprávně a nedostatečně zjištěný skutkový stav. Oporu v provedených důkazech a obsahu správního spisu nemá závěr žalovaného, že mezi Městským úřadem Dvůr Králové nad Labem a odvolateli je nesporné, že Cesta a její navazující úseky byly po desítky let užívány a to bez jakéhokoliv faktického nebo právního omezení. Správní orgány sice za tím účelem provedly některé důkazy, ovšem nerozlišovaly jednotlivá časová údobí, nezkoumaly konkrétní způsob užívání Cesty a její stav. Veřejné užívání Cesty plyne pouze z výpovědi Žadatelů nebo z prohlášení osob, které jsou s nimi v propojení (přátelé, členové osoby zúčastněné na řízení 6.)
9. Oporu v dokazování nemá dále dle mínění žalobce závěr žalovaného, že chata osoby zúčastněné na řízení 6. byla evidentně užívána jejími členy, tedy velkým a nikterak omezeným okruhem uživatelů, kteří užívali k dopravnímu napojení právě Cestu. Tento závěr označil za nepodloženou spekulaci a dohad.
10. Další žalobní námitka zahrnovala okruh žalobcem vytýkaných procesních pochybení žalovaného. První výtku spočívala v přesvědčení žalobce, že za situace, kdy žalovaný měl v úmyslu změnit výrok prvoinstančního rozhodnutí, a to pro odlišné skutkové i právní hodnocení věci, byl povinen na takový postup upozornit všechny účastníky správního řízení, provést znovu důkazy, z nichž hodlá odlišná skutková a právní zjištění dovodit, a před vydáním rozhodnutí umožnit s příslušným poučením účastníkům správního řízení vyjádřit se k věci a seznámit se s podklady rozhodnutí. To se ovšem nestalo.
11. Dále žalobce vytkl žalovanému, že ve výroku napadeného rozhodnutí využil pro vymezení tresy Cesty geometrický plán ze dne 21. 5. 2013, č. 333-18/2013, vyhotovený Ing. Petrem Plichtou (dále také jen „Geometrický plán“). Tím porušil jednak zásadu dvojinstančnosti správního řízení a jednak zásadu, že rozhodnutí o deklaraci veřejné pozemní komunikace musí vycházet ze stavu v době jeho vydání. Žalobce výhrady ke Geometrickému plánu, který nechali vypracovat Žadatelé coby přílohu své žádosti z roku 2013, vyjadřoval v průběhu správního řízení opakovaně. Není tak postaveno

najisto, že trasa Cesty vymezená výrokem napadeného rozhodnutí odpovídá trase Cesty v roce 2013.

12. Poslední výtku procesní povahy směřovala k tomu, že žalovaný měl dle žalobce vydat napadené rozhodnutí na základě komparace s dle jeho názoru srovnatelnými případy z rozhodovací praxe správních soudů. V důsledku toho ale rezignoval na řádné individuální zhodnocení věci.
13. V poslední žalobní námitce žalobce napadal nesprávné právní posouzení věci. Žalovaný dle něho nesprávně vyhodnotil otázku přístupových alternativ k nemovitostem Žadatelů. V souvislosti s tím uvedl, že žádný právní předpis negarantuje vlastníkově nemovitosti právo na ideální přístup k ní, pokud nově disponuje technickými prostředky, které to již umožňují. Upozornil dále na skutečnost, že na Pozemcích v současné době již existuje jím umožněná nová vhodná trasa cesty, kterou již po několik let někteří ze Žadatelů užívají. K takovému závěru ostatně dospěl i prvoinstanční správní orgán.
14. Žalovaný proto navrhl zrušení napadeného rozhodnutí.
15. V podrobnostech odkazuje krajský soud na obsah žaloby, který je ostatně účastníkům řízení i osobám na něm zúčastněným dobře znám.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

16. Ve vyjádření k žalobě žalovaný nejprve ozřejmil, proč došlo v průběhu správního řízení z jeho popudu ke změně rozhodnutí silničního správního úřadu I. stupně. Součástí vyjádření dále učinil několik ortofotosnímků, které dle jeho názoru vyvracejí tvrzení žalobce, že v případě Cesty se jednalo do roku 2000 maximálně o nevýznamnou pěšinu k průchodu pěších a že vlastníci a uživatelé chalup užívali i jakési jiné cesty.
17. Dále žalovaný zdůraznil, že žalobce vytvořením zeminového valu na přelomu let 2013 a 2014 původní trasu Cesty svévolně zničil, neboť tím zamezil jejímu dosavadnímu užívání, které spočívalo i v průjezdu motorovými vozidly.
18. Žalovaný dále polemizoval s jednotlivými výtkami žalobce a odkazoval na příslušné pasáže odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se dle svého přesvědčení se všemi vytknutými okolnostmi dostatečně a přezkoumatelným způsobem vypořádal. Řádně tak odůvodnil, v čem silniční správní úřad při hodnocení podkladů pochybil, v čem se spolu naopak ztotožňují, a vypořádal se i s jeho obsáhlým stanoviskem k podanému odvolání.
19. Stran svých závěrů o užívání Cesty členy osoby zúčastněné na řízení 6. uvedl, že považuje za notorietu, že členy tělovýchovné jednoty (navíc pražské) nebývají jeden nebo dva lidé, ale daleko větší počet osob. Dokazování v tomto směru by považoval za absurdní. Ale i kdyby byl její objekt užíván po desítky let třeba jen cca 5 lidmi, ani tak by to nemělo vliv na závěr žalovaného, že Cesta byla užívána veřejně.
20. Ve vztahu k procesním námitkám žalobce žalovaný sdělil, že správní řád ani jiný právní předpis nestanoví povinnost znovu provádět dokazování v případě, že odvolací orgán hodlá v odvolacím řízení prvoinstanční správní rozhodnutí změnit. Dle svého mínění postupoval plně v souladu se zněním § 90 správního řádu. Vyjádřil rovněž názor, že nebylo jeho povinností umožnit účastníkům řízení vyjádřit se k novým důvodům, pro které prvoinstanční správní rozhodnutí změnil. Judikatura namítaná žalobcem dle něho není přiléhavá, protože závěry v ní obsažené se vztahovaly k řízení o ochranných známkách, které je ovšem specifické tím, že tuto povinnost zákon o ochranných

známkách, coby zákon speciální, zakotvuje. To ale nebyl případ přezkoumávaného řízení.

21. Žalobce měl možnost se k odlišnému právnímu názoru, který prezentovali ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně Žadatelé a ke kterému se přiklonil i žalovaný, vyjádřit dle § 86 odst. 2 správního řádu. Právě touto možností je zajištěna dvojinstančnost správního řízení. Žalobce ji však nevyužil, neboť se k podanému odvolání nikterak nevyjádřil.
22. Žalovaný proto žalobu shledal nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

23. Předně nutno konstatovat, že písemné vyjádření v soudním řízení podali z osob zúčastněných na řízení pouze Žadatelé.
24. Ti v úvodu něho rovněž podrobně zrekapitulovali průběh celého správního řízení. Krajský soud nepovažuje za potřebné tuto část vyjádření podrobněji opisovat, a proto pouze odkazuje na obsah tohoto vyjádření. I ten je účastníkům řízení a zbývajícím osobám na něm zúčastněným znám.
25. Za důležité považuje krajský soud z této části vyjádření zmínit skutečnost, která nebyla účastníky řízení nikterak zpochybněna a popřena, a to že souběžně s řízením o deklaraci povahy Cesty jako veřejně prospěšné účelové komunikace probíhalo rovněž řízení o odstranění překážek (onoho zeminového valu) z ní. Součástí tohoto řízení byly i návrhy na vydání předběžného opatření k odstranění této pevné překážky, jakož i návrhy na zrušení tohoto předběžného opatření. V podrobnostech není relevantní tuto linii daného sporu sledovat podrobněji. Faktem ovšem v danou chvíli je, že dne 30. 11. 2015 vydal Městský úřad Špindlerův Mlýn rozhodnutí o předběžném opatření č. j. DOK/Vyst/Mik/27/2016-SSÚ, potvrzené následně k odvolání žalobce žalovaným, kterým nařídil odstranění této pevné překážky z cesty. Toto rozhodnutí nebylo nikdy zrušeno, je pravomocné a vykonatelné.
26. Ve vlastní polemice se žalobními důvody Žadatelé nejprve uvedli, že v případě napadeného rozhodnutí nelze v žádném případě hovořit o nesrozumitelnosti či nevykonatelnosti výroku napadeného rozhodnutí. Odůvodnění tohoto rozhodnutí je komplexní, splňuje veškeré formální náležitosti, jeho obsah je přehledný a kvalitně strukturovaný dle jednotlivých odvolacích námitek.
27. V souvislosti s tím Žadatelé zdůraznili, že žalovaný zejména ozřejmil, ve kterých částech považoval rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu za nezákonné. Uvedl také z jakých důvodů, např. u otázky vzniku alternativní cesty po Pozemcích žalobce, kterou vybudoval v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny. Vysvětlil rovněž, proč bylo na místě využít Geometrický plán. Navíc postup a závěry žalovaného dle žadatelů odpovídají závěrům veřejného ochránce práv, který se v této věci vyjadřoval. Napadené rozhodnutí tak nepovažovali za nepřezkoumatelné.
28. Pokud žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že je mezi Městským úřadem Dvůr Králové nad Labem a odvolateli nesporné, že předmětná Cesta (a na ní navazující úseky) byly po desítky let užívány, a to bez jakéhokoli faktického nebo právního omezení, je zřejmé, že cílem žalovaného bylo v tomto místě rozhodnutí pouze konstatovat, že bylo nesporně prokázáno dlouhodobé – nikoli veřejné – užívání předmětné cesty ve všech jejích úsecích.

Tento závěr je dle Žadatelů pravdivý, protože plyne z důkazů, na něž je v napadeném rozhodnutí přímo odkazováno (např. svědecké výpovědi, místní šetření, doklady o užívání cesty zemědělskou a lesní technikou), a zároveň k tomuto závěru došel i Městský úřad Dvůr Králové nad Labem, neboť v odvoláním napadeném rozhodnutí i v následném stanovisku k podanému odvolání sám uvedl, že prokázal průjezdy vozidel ke svozu sena, uhlí a dalšího materiálu, dále pravidelné průjezdy vlastníků nemovitostí umístěných nad pozemky žalobce, a sám poukázal na důkazy dokládající užívání předmětné cesty v 70. a 80. letech (včetně fotodokumentace). Následně se žalovaný věnoval právě otázce, zda se jedná o dlouhodobé užívání veřejné či nikoliv a své závěry v tomto ohledu opírá nejen o provedené důkazy, ale především o rozsáhlou judikaturu správních soudů. Závěr o existenci veřejného dlouhodobého užívání Cesty pak opřel mimo jiné (nikoliv výlučně) o zohlednění užívání Cesty členy a hosty Sportovního klubu RAPID Praha. Tato skutečnost ale vyplývá i z dalších důkazů provedených ve správním řízení.

29. Žadatelé se dále shodli se žalovaným v tom, že Cesta splňuje všechny znaky veřejně prospěšné účelové komunikace. Tento závěr žalovaného pak nemohl být pro účastníky řízení překvapivý, protože žalovaný vydal ve věci několik zrušující rozhodnutí, a to právě z důvodů, že předchozí rozhodnutí prvoinstančních správních orgánů shledal opakovaně nezákonnými.
30. Žadatelé dále konstatovali, že postup žalovaného, pokud změnil prvoinstanční správní rozhodnutí, byl správný a plně v souladu se zněním § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a zásadou procesní ekonomie. Žalovaný nebyl povinen dát účastníkům správního řízení možnost se znovu vyjádřit k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, protože do těchto podkladů aktivně nezasáhl. Zdůraznili, že žalobci byla dána Městským úřadem Dvůr Králové nad Labem možnost se k jejich odvolání vyjádřit, což neučinil.
31. Navrhli proto žalobu zamítnout.

V. Replika žalobce

32. Žalobce se následně ohradil proti snímkům ze serveru www.mapy.cz, které učinil součástí svého vyjádření k žalobě. Následně provedl jejich hodnocení a znovu zdůraznil, že na věc není možné nahlížet optikou stavu, který v dané lokalitě panoval v letech 2012/2013.
33. Žalobce vytkl žalovanému, že součástí vyjádření byl i letecký snímek z roku 1964, přitom z napadeného rozhodnutí neplyne, že by tímto snímkem byl ve správním řízení proveden důkaz. Žalovaný navíc provedl výběr těchto snímků selektivně, protože vybral pouze ty, které se mu hodily. Letecký snímek z roku 1998 pak není přístupný na veřejné databázi lms.cuzk.cz a nelze tak osvědčit jeho pravost ani správnost.
34. V reakci na to předložil fotografie zachycující současný stav v dané lokalitě, a to jak stav cesty, tak stav alternativní cesty, která se nachází na pozemku p. č. X, a dále letecké snímky z veřejně přístupné aplikace „Letecké měřičské snímky“ na webu Českého úřadu zemědělského a katastrálního.
35. Dále uvedl, že neměl důvodu brojit proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí, protože to deklarovalo, že se v koridoru Cesty veřejně prospěšná účelová komunikace nenachází. V průběhu celého značně dlouhého správního řízení však svá stanoviska k věci jasně formuloval, žalovanému tedy bylo známo, že řada skutkových a právních závěrů, ke kterým v napadeném rozhodnutí dospěl, bude pro žalobce sporná.

VI. Jednání soudu

36. Při jednání soudu dne 25. 5. 2021 odkázali účastníci řízení i Žadatelé na obsah svých písemných podání ve věci. Bylo konstatováno, že osoba zúčastněná na řízení NAXXAR Consult s. r. o. v průběhu soudního řízení k věci písemné vyjádření nepodala, jednání se nezúčastnila, ač byla řádně předvolána.
37. Zástupce osoby zúčastněné na řízení Správy KRNAP pan P. k věci uvedl, že provoz v celém národním parku se za uplynulé roky výrazně zvýšil. Situace v dané lokalitě vznikla v podstatě v důsledku nezákonného zásahu žalobce s tím, že ten by neměl být v daném řízení legalizován. Pokud by k tomuto zásahu nedošlo, Cesta by v původní trase fungovala nepřetržitě doposud.
38. Zástupce žalobce poté uvedl, že na danou věc není možné se dívat optikou např. konce 90. let, nebo i optikou reality let 2013/2014. Upozornil na to, že koncem 90. let byla situace ohledně průjezdu vozidel po této cestě zcela odlišná od situace dnešní. Poukázal na to, že v té době byl provoz na dané komunikaci výrazně nižší, prakticky nulový. Zvýšil se až s novými typy vozidel, která průjezd po této cestě umožnila. Právě to vytýká správním orgánům, že se nezabývaly, k čemu Cesta v minulosti vznikla a k jakému účelu původně sloužila. Ten účel je totiž odlišný od účelu dnešního.
39. Zástupkyně Žadatelů k tomu uvedla, že správní orgány se zabývaly povahou předmětné Cesty a poukázala zejména na rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí z 21. 2. 2018, které jinak celou zbývající část původní cesty deklarovalo jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci s výjimkou právě několika málo metrů vedoucích přes pozemky žalobce. I pokud by bylo užívání předmětné Cesty v minulosti oproti současnému stavu omezené, nemohlo to odůvodnit jednání žalobce, který jízdu po této cestě nezákonným způsobem znemožnil.
40. Účastníci a osoby zúčastněné na řízení se poté společně se soudci shromáždili nad mapou dané lokality, aby si vyjasnili skutkovou situaci v ní. K dotazu soudu uvedl žalobce, že alternativní příjezdovou komunikaci vybudoval někdy v roce 2013 poté, co provedl terénní úpravy v původní trase Cesty. Důvodem byla skutečnost, aby odklonil tuto dopravu od svého domu. Přítomní Žadatelé uvedli, že tuto žalobcem vybudovanou alternativní cestu nikdy nevyužívali a nevyužívají. Kromě toho, že dle jejich názoru byla vybudována nezákonně, upozornili zejména na skutečnost, že její úvodní část je extrémně prudká a za špatných povětrnostních podmínek velmi špatně sjízdná. Žalobce k tomu uvedl, že tyto osoby zúčastněné na řízení tuto cestu možná nepoužívají, ale i ze snímků, které přiložil, je zřejmé, že užívána je.
41. Následně byly provedeny důkazy navržené žalobcem v jeho replice na č. l. 115-116. Jednalo se o přílohy č. 1-3 této repliky, které obsahují snímky dané lokality (č. l. 105-114).
42. Zástupce žalobce poté k věci ještě uvedl, že ze strany žalobce byla podána žaloba proti rozhodnutí správních orgánů, jejichž výsledkem bylo nařízení odstranění pevné překážky z trasy původní cesty. Věc je vedena u zdejšího soudu pod sp. zn. 30 A 98/2020.
43. K dotazu soudu jaké další návrhy na doplnění dokazování účastníci a osoby zúčastněné na řízení navrhují, sdělil zástupce žalobce, že trvá na svém návrhu na doplnění dokazování spočívajícím v realizaci místního šetření v rámci řízení soudního na místě samém.

44. Pověřený pracovník žalovaného i zástupci osob zúčastněných na řízení žádné další návrhy na doplnění dokazování neměli.
45. Po krátké poradě senátu bez přerušení jednání předseda senátu konstatoval, že se návrh na provedení shora uvedeného důkazu zamítá. Tento procesní postup poté krátce odůvodnil s tím, že podrobnosti bude v tomto směru obsahovat odůvodnění rozhodnutí soudu.
46. Zástupce žalobce v závěrečném návrhu opět podrobně přednesl obsah žaloby ve znění jejího doplnění. Správním orgánům vytkl zejména to, že se dostatečným způsobem nezabývaly otázkou veřejnosti užívání předmětné komunikace, a vyjádřil přesvědčení, že nebyla prokázána ani existence relevantního souhlasu vlastníků předmětných pozemků se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace. Konkludentní souhlas s užíváním Cesty k danému účelu nedali ani žalobce a jeho manželka, ale ani jejich právní předchůdci. Dále zdůraznil, že Cesta v původní trase již dnes neexistuje, naopak existuje alternativa, která je používaná a která není v horším stavu, než byla původní Cesta předtím, než došlo ze strany osob zúčastněných na řízení k její úpravě.
47. Pověřený zaměstnanec žalovaného uvedl, že i při dnešním jednání se ozřejmila podstata celé věci, která spočívá v tom, že původní trasa Cesty vedla příliš blízko domu žalobce. Pokud by vedla o několik metrů dále od jeho domu, zřejmě by celý problém vůbec nenastal. Ovšem žalobce se rozhodl řešit situaci způsobem nezákonným, tedy vybudováním sice alternativní cesty, ovšem v rozporu se zákonem. Zdůraznil dále, že pokud jde o cesty tzv. od nepaměti, vyplývá z judikatury soudu, že v takových případech není třeba dohledávat souhlas vlastníka s veřejným užíváním. Náhrady nákladů řízení se vzdal.
48. Zástupkyně Žadatelů ve svém závěrečném návrhu vyjádřila plnou podporu žalobou napadenému rozhodnutí, které je dle jejího názoru zákonné i správné. Náhrady nákladů řízení se za Žadatele vzdala.
49. Zástupce Správy KRNAP navrhl zamítnutí žaloby, náhrady nákladů řízení se vzdal.

VII. Skutkové a právní závěry krajského soudu

50. Krajský soud poté 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.
51. Krajský soud na úvod předesílá, že není smyslem soudního přezkumu 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, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).
52. Dále připomíná, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tak platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného

správního rozhodnutí je vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona.

53. Vzhledem ke shora uvedenému se krajský soud nejprve zaměřil na namítanou nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí. Vycházel z premisy, že pouze v případě, že rozhodnutí bude shledáno přezkoumatelným, je možné zabývat se otázkou případných pochybností o aplikované zákonné úpravě.
54. Na úvod do této problematiky je zcela zásadní poukázat na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Šlo by tak o ni za situace, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006). Institut nepřezkoumatelnosti rozhodnutí míří ze své podstaty na nejzávažnější pochybení správních orgánů, kdy rozhodnutí trpí takovými nedostatky, jež neumožňují seznat obsah napadeného rozhodnutí nebo jeho důvody, tedy věcně ho přezkoumat. To znamená, že se správní orgány v řízení například nezabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75).
55. Tak tomu ale v případě žalobce nebylo. Žalovaný se věci věnoval dostatečně. V odůvodněních jeho rozhodnutí reagoval na všechny skutkové i právní otázky důležité pro posouzení dané věci. Nadepsaný soud ještě doplňuje, že podle konstantní judikatury tvoří při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve správním řízení jeden celek, navzájem se argumentačně doplňují, takže nepřezkoumatelnost jednoho lze kompenzovat druhým, a to v obou směrech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 – 73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25). To platí i v případech, kdy odvolací orgán změnil prvoinstanční rozhodnutí dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.
56. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pečlivě shrnul skutkový stav a vysvětlil, ze kterých nesporných skutečností a vyjádření vycházel a proč. Jeho argumentace vyplývá z podkladů, které byly založeny ve správním spisu a obsahuje všechny náležitosti ve smyslu ustanovení § 68 a § 69 správního řádu.
57. Nelze přitom bez dalšího naznat nepřezkoumatelnost pouze z toho důvodu, že žalobci se takto podaná argumentace nejvíce jeví jako dostatečná nebo že s ní nesouhlasí. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy žalobce o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která správnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).
58. Ostatně, i z obsahu žaloby je zřejmé, že závěry žalovaného byly pro žalobce srozumitelné, neboť s nimi v žalobě obsáhle a podrobně polemizoval. Nepřezkoumatelným (ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) tak krajský soud žalované rozhodnutí neshledal.

59. Následně se krajský soud věnoval těm žalobním námitkám, které napadaly údajná procesní pochybení žalovaného před vydáním napadeného rozhodnutí. Pokud by totiž soud shledal existenci takové vady řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, muselo by to bez dalšího vést ke zrušení napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.).
60. Žalobce předně namítal, že za situace, kdy žalovaný měl v úmyslu změnit zcela zásadně výrok prvoinstančního rozhodnutí, a to pro odlišné skutkové i právní hodnocení věci, byl povinen na takový postup upozornit všechny účastníky správního řízení, provést znovu důkazy, z nichž hodlá odlišná skutková a právní zjištění dovodit, a před vydáním rozhodnutí umožnit s příslušným poučením účastníkům správního řízení vyjádřit se k věci a seznámit se s podklady rozhodnutí.
61. Dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že odvoláním napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit. Změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem.
62. Dle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí.
63. Z obsahu správního spisu krajský soud ověřil, že poté, co bylo podáno Žadateli odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí, Městský úřad Dvůr Králové nad Labem usnesením ze dne 29. 10. 2019, č. j. MUDK – ODP/86833-2019/bru 6524 – 2019, informoval o této skutečnosti všechny účastníky správního řízení včetně žalobce, zaslal jim stejnopis odvolání a stanovil jim lhůtu, ve které mají možnost se k odvolání vyjádřit. Žalobce této možnosti nevyužil.
64. Dále z obsahu správního spisu plyne, že po předložení správního spisu žalovanému coby odvolacímu orgánu již žalovaný žádné další důkazy neprováděl, tedy žádné nové podklady v odvolacím řízení neopatřoval. Neměl tedy povinnost dávat účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
65. V souvislosti s podmínkami vymezenými ve shora citované relevantní části § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu dále musel krajský soud posoudit, zda neměl žalovaný zapovězenu změnu prvoinstančního správního rozhodnutí, protože by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat.
66. V bodu [26] svého rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, k této problematice Nejvyšší správní soud uzavřel, že v deklaratorním řízení vedeném podle § 142 správního řádu se ve skutečnosti žádnému z účastníků řízení povinnost neukládá, neboť to z povahy věci nelze činit. Uvedený limit stanovený správním řádem tedy nebyl (nemohl být) v posuzované věci naplněn.
67. Otázkou ovšem zůstalo, zda měl žalovaný povinnost za situace, kdy hodlal rozhodnout ohledně povahy předmětné Cesty zcela opačně než správní orgán I. stupně, upozornit na tento svůj záměr účastníky řízení a dát jim možnost se k němu vyjádřit.
68. Uvedený požadavek není stanoven výslovně správním řádem, ovšem úvahy ve vztahu k němu plynou z judikatorních závěrů Nejvyššího správního soudu. Ten se totiž

postupem odvolacích orgánů v případech, kdy hodlají změnit prvoinstanční správní rozhodnutí dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, v minulosti zabýval, a to zejména v rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34.

69. Konstatoval, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň /§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu/ je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné odvoláním napadené rozhodnutí změnit /§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu/, je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu).
70. K tomu krajský soud uvádí, že tyto závěry zcela jednoznačně vyvracejí názor žalobce, že by postup žalovaného spočívající ve změně napadeného rozhodnutí sám o sobě porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení. Naopak, takový postup je projevem zásady procesní ekonomie.
71. Dále dospěl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku k závěru, že odvolací správní orgán je oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán I. stupně. Musí ovšem účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé (pozn. - podtržení provedeno krajským soudem).
72. V souvislosti s tím žalovaný ve vyjádření k žalobě (a nutno poznamenat, že poměrně přiléhavě) upozornil na skutečnost, že ohledně tohoto závěru odkázal v odůvodnění shora citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud na svůj rozsudek ze dne 23. 7. 2008, č. j. 1 As 55/2008-156. Tam byl však tento závěr vztažen ke správnímu řízení dle zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, který v § 22 odst. 4 takovou povinnost (jako speciálním ustanovení ve vztahu ke správnímu řádu) zakotvuje. Z toho žalovaný dovodil, že mu v přezkoumávaném správním řízení taková povinnost nevznikla.
73. Krajský soud ovšem konstatuje, že ze shora uvedeného závěru Nejvyššího správního soudu, který se promítl i do znění právní věty, jež je evidována spolu s citovaným rozsudkem ve Sbírce rozhodnutí NSS 3837/2019, neplyne, že by bylo úmyslem soudu omezit jej pouze na správní řízení, v nichž byl aplikován zákon o ochranných známkách, ale je zřejmé, že se vztahuje minimálně na ta správní řízení, jejichž procesní úprava je vymezena správním řádem. Navíc půdorys, na němž Nejvyšší správní soud ve věci vedené pod sp. zn. 6 As 286/2018 rozhodoval, se týkal právě řízení o deklaraci (ne)existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Na nyní projednávanou věc tedy závěry v něm obsažené plně dopadají.
74. Krajský soud proto uzavírá, že žalovaný by měl povinnost upozornit žalobce na svůj odlišný právní náhled a dát mu možnost se k němu vyjádřit pouze tehdy, pokud by pro žalobce nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé (viz shora).
75. A dospěl k závěru, že žalovaný tuto povinnost v posuzované věci neměl. Nelze totiž vycházet z předpokladu, že změna výroku prvoinstančního správního rozhodnutí je překvapivá již jen z toho důvodu, že odvolací orgán rozhodl opačně než orgán prvostupňový.
76. Jak už uvedl krajský soud shora, skutkový stav věci zůstal v odvolacím řízení nezměněn, žalovaný žádné nové podklady neopatřoval. Změna výroku rozhodnutí vycházela

výhradně jen z odlišného právního hodnocení skutkového stavu, který řádně zjistil silniční správní úřad. Žalovaný přitom své právní názory na věc (ať už ohledně problematiky existence souhlasu vlastníků Pozemků s veřejným užíváním Cesty v souvislosti s institutem tzv. cest od nepaměti, tak ohledně problematiky existence alternativní přístupové cesty) opakovaně vyjadřoval ve svých předchozích rozhodnutích v této věci, kterými rušil prvostupňová rozhodnutí a vracel věc správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení /krajský odkazuje např. na poslední takové zrušující rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 1. 2019, č. j. KUKHK – 5287/DS/2019-3 (Ma)/.

77. Odlišné právní hodnocení skutkového stavu spočívající v tom, že se v případě Cesty jedná o tzv. cestu od nepaměti a že nebyl prokázán aktivní nesouhlas právních předchůdců žalobce s jejím veřejným užíváním, a že žádná alternativní přístupová cesta k nemovitostem Žadatelů neexistuje, bylo navíc i podstatným bodem odvolání Žadatelů. Jak už uvedl krajský soud shora, s tímto odvoláním byl žalobce seznámen a měl tak možnost s odvolacími námitkami polemizovat. Toho, že tak neučinil, se nyní ve svůj prospěch dovolávat nemůže. Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonnými a judikatorními požadavky. Ani svým konkrétním postupem v odvolacím řízení, pokud neinformoval žalobce před vydáním svého rozhodnutí o jeho chystané podobě, tedy zásadu dvojinstančnosti správního řízení neporušil.
78. Tato zásada nebyla porušena dle přesvědčení krajského soudu ani tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí využil pro vymezení přesné polohy Cesty Geometrický plán. Žalovaný se touto problematikou zabýval na str. 11 napadeného rozhodnutí. A důvodům, pro které se rozhodl specifikovat přesný koridor Cesty za pomoci právě Geometrického plánu, krajský soud rozumí. Samozřejmě – pokud by Cesta i dnes reálně existovala, jistě by bylo na místě nevycházet z podkladu, který byl vyhotoven v roce 2013 na objednávku žadatelů, kteří jej přiložili ke své žádosti o deklaraci (ne)existence veřejně prospěšné účelové komunikace v koridoru Cesty, který měli potřebu v rámci možností přesně vymezit. V takovém případě by zaměření Cesty mohl objednat i sám silniční správní úřad.
79. Nyní je však situace taková, že koridor Cesty již neexistuje (jak opakovaně zdůrazňoval sám žalobce) a stěží tak dnes lze najít způsob, jak jej v terénu zcela přesně zjistit. Tedy dohledat, kudy přesně Cesta před tím, než ji žalobce zahradil zeminovým valem, vedla. To by s největší pravděpodobností nebylo možné ani za pomoci fotografií či leteckých snímků.
80. Geometrický plán zachycuje koridor Cesty v roce 2013, tedy nepochybně těsně před tím, než došlo k jejímu zahrazení. Žalobce sice tvrdí, že v průběhu správního řízení vznášel proti obsahu Geometrického plánu výhrady, skutečnost je však taková, že v žalobě s žádnými konkrétními výtkami ve vztahu k obsahu Geometrického plánu nepřišel a nebyl schopen je specifikovat. Pokud ano, jistě by tak učinil. Jediná jeho konkrétní výtku spočívá v tom, že Geometrický plán byl pořízen na objednávku žadatelů a že nebyl vyměřen koridoru Cesty přítomen. Není tak reálného důvodu nevěřit tomu, že Geometrický plán věrohodně zachycuje koridor Cesty před jejím zahrazením. Polemizovat s případnými nepřesnostmi v řádu centimetrů by nemělo faktického významu.
81. Žalobce však zejména zapomíná na skutečnost, že to byl právě on, kdo svým nezákonným postupem přehradil Cestu zeminovým valem a znemožnil tak její užívání (k

tomu se krajský soud ještě vyjádří v podrobnostech níže). Jenom a právě v důsledku tohoto jeho postupu Cesta v terénu fakticky zanikla a její přesné zaměření se tak dnes již stalo nemožným. Tím by v podstatě bylo dané správní řízení paralyzováno. A jak krajský soud zdůrazňuje, toliko vinou nezákonného žalobcova jednání, ze kterého by tak v důsledku měl nakonec prospěch.

82. Krajský soud tedy uzavírá, že s ohledem na uvedené specifické skutečnosti daného případu považuje postup žalovaného, který pro vymezení koridoru Cesty použil Geometrický plán coby v podstatě jediný existující a za tím účelem v úvahu přicházející podklad, za zákonný a správný.
83. Poslední procesní námitka žalobce vytykající žalovanému, že se individuálně nezabýval zhodnocením dané věci a že jeho rozhodnutí je pouze komparací dle žalovaného obdobných případů ze soudní praxe, zůstala jinak ve zcela obecné rovině. Krajský soud nemůže dát za pravdu žalobci v tom, že by se žalovaný věci nevěnoval individuálně. Už jenom skutečnost, že se rozhodl pro změnu výroku prvostupňového rozhodnutí, jej vedla k tomu, aby konkrétně reagoval na jednotlivé žalobní námítky a polemizoval s nedostatky rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Je pravdou, že pasáže citující z rozhodnutí správních soudů jsou rozsáhlé, žalovaný si ale byl této skutečnosti vědom a uvedl, proč tak činí. Bylo to vždy na podporu svého skutkového a právního hodnocení věci. Ani v tom krajský soud nespátřuje žádné pochybení.
84. Následně tedy mohl krajský soud přistoupit k posouzení důvodnosti těch žalobních námitek, které napadaly nesprávně a nedostatečně zjištěný skutkový stav a nesprávné právní hodnocení.
85. V souvislosti s tím ovšem pokládá za potřebné a užitečné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.
86. 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.
87. 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.
88. 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.

89. 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.
90. 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).
91. 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).
92. 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.
93. A nyní již ke konkrétnímu posouzení projednávané věci.
94. 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.

95. V projednávané věci se správní orgány obou stupňů v případě Cesty shodly na základě provedených důkazů na existenci prvních dvou shora uvedených znaků veřejně přístupné účelové komunikace (viz např. str. 23-25 prvoinstančního správního rozhodnutí). A to (obecně shrnuto), že od dob nejstarších leteckých snímků dané lokality z 30. let dvacátého století až do roku 2013 byla v terénu zřetelná a patrná cesta, která umožňovala chůzi i jízdu dvoustopými vozidly a spojovala jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků, spojovala tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi, případně sloužila k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků (podrobnější popis trasy této cesty viz níže).
96. Krajský soud s těmito závěry plně souhlasí. Letecké snímky z období let 1936 až 2013 předložili v průběhu správního řízení jak jeho účastníci, tak si je opatřily z veřejně přístupných databází správní orgány z vlastní iniciativy. Rovněž v řízení soudním předložil letecké snímky dané lokality žalobce, tyto důkazy byly provedeny soudem. Snímky dané lokality obsahovalo rovněž vyjádření žalovaného k žalobě, rovněž ty byly při soudním jednání shlednuty. Zřetelnost dané pozemní komunikace včetně Cesty v terénu je z drtivé většiny z těchto podkladů jasně patrná.
97. Není také sporu o tom, že Cesta sloužila coby komunikační spojení nemovitostí, šlo o přístupovou cestu, která vedla a vede k několika horským chalupám a ubytovacímu zařízení osoby zúčastněné č. 6. Cesta počínala od prostranství nad ubytovacím zařízením Velveta a vedla přes pozemek p. č. X v k. ú. X ve vlastnictví pana P., následně přes Pozemky žalobce kolem domu na st. p. č. X (zvaném X), a dále svahem nahoru přes pozemky p. č. X, X a X v k. ú. X ve vlastnictví M. R., pozemek p. č. X v k. ú. X ve vlastnictví X, pozemek p. č. X a X ve vlastnictví X, pozemek p. č. X v k. ú. X ve vlastnictví X a pozemek p. č. X v k. ú. X ve vlastnictví Ing. J. P. a O. P.. Cesta dále pokračuje až na (dnes známou turistickou) cestu X.
98. Tímto konstatováním se krajský soud posouvá k posouzení třetího znaku veřejně prospěšné komunikace, tedy k otázce existence souhlasu vlastníků pozemků, přes které shora popsána komunikace vede s jejím veřejným užíváním. Souhlas vlastníka je navíc tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob, tj. veřejnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14).
99. O hledně této problematiky se již názory silničního správního úřadu a žalovaného lišily. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že existence takového souhlasu ze strany žalobce coby vlastníka Pozemků nebo jeho právních předchůdců prokázána nebyla (str. 25-27 jeho rozhodnutí). Žalovaný však s tímto náhledem nesouhlasil a na str. 3 a zejména 4 (a poté, co citoval z dle jeho názoru přílehlavé i nepřilehlavé judikatury pak ještě na str. 8 a 9) podrobně vysvětlil proč. Krajský soud v tomto směru odkazuje zejména na výčet důkazů, z nichž žalovaný vycházel (str. 4 napadeného rozhodnutí).
100. Shora popsána komunikace je dle názoru krajského soudu, poté co se podrobně seznámil s obsahem správního spisu, zcela typickou horskou cestou, která se vyvíjela postupem času tak, jak na horských lučinách v prudkých svazích vyrůstaly jednotlivé domky, v dané oblasti nazývané boudy. Takové cesty zastávaly funkci přirozených spojnic mezi

těmito budovami. Vznikly a dotvářely se přirozeně, postupným užíváním ze strany vlastníků těchto nemovitostí. Vedly zpravidla tudy, kudy se to ukázalo jako nejefektivnější, protože v příkrém horském terénu mnoho jiných variant přístupu nebylo. To pochopitelně vedlo k tomu, že cesty se klikatily přes pozemky různých vlastníků, ale protože všem bylo jasné, že cestu jinudy vést nelze, byla tato skutečnost vlastníky pozemků, přes které přístupové spojnice vedly, respektována. Tento systém spojnic pak v té které lokalitě fungoval s ohledem na konkrétní místní poměry dlouhá léta. Samozřejmě, tyto cesty vznikaly v době, kdy přístup k domům spočíval nejčastěji v pěší chůzi nebo v jízdě povozem taženým koňmi či kravou. Postupně, s rozvojem dopravních prostředků a zvyšující se kupní silou obyvatel, však cesty začaly umožňovat jízdu i jiným typům dvoustopých vozidel. Mohly po nich jezdit traktory, nákladní vozy, zemědělská a lesní technika a posléze i osobní automobily. Počet dopravních prostředků se pak postupně zvyšoval, cesty začaly být za tím účelem i upravovány a stávaly se tím ještě přístupnějšími pro stále větší počet takových vozidel.

101. Tento „příběh“ je ve své podstatě i příběhem projednávané věci. Ani žalobce nepopřel, že v době, kdy boudu X s manželkou koupili (tedy v roce 1996), Cesta přes jejich Pozemky vedla, umožňovala jízdu dvoustopým vozidlům a byla k tomu účelu ze strany vlastníků objektů nacházejících se nad objektem žalobce, jakož i lesní nebo zemědělskou technikou, používána. Tuto skutečnost tolerovali nepochybně nejen právní předchůdci žalobce (viz např. výpovědi svědků JUDr. M. a MUDr. K. – ten zmínil jako přechozí uživatele chaty X manžele K.), neboť nebylo prokázáno (a ani tvrzeno), že by svůj nesouhlas s tímto stavem aktivně projeвили, ale po nějakou dobu po nákupu domu rovněž žalobci. To plyne nejenom z různých vyjádření žalobce v průběhu správního řízení, ale i z dalších svědeckých a účastnických výpovědí. Pozdější tvrzení žalobce, že v období let 1996 až 2013 umožňoval průjezdy po Cestě pouze na základě jeho individuálních povolení, vyznívají proto účelově a žádné důkazy obstarané správními orgány v průběhu správního řízení je nepotvrzují.
102. Ve shodě se žalovaným má tedy krajský soud skutkový stav ohledně užívání Cesty ze strany veřejnosti v minulosti za zcela zřejmý. Sloužila po dlouhá desetiletí jako nedílná součást přístupové cesty k nemovitostem nacházejícím se nad boudou X, jejich vlastníků a uživatelům, jakož i turistům a případně zemědělské a lesní technice. Byla tedy v případě potřeby kdykoliv přístupná veřejnému užívání. Tato skutečnost byla po dlouhá léta respektována nejen vlastníkem Pozemků, ale všemi zbývajícími vlastníky pozemků, přes které daná komunikace prochází.
103. O tom ostatně svědčí skutečnost, že i všichni současní vlastníci pozemků, přes něž předmětná komunikace vede, tuto skutečnost nadále respektují. V důsledku toho Městský úřad Vrchlabí, coby v tu dobu místně příslušný silniční správní úřad, výrokem II. rozhodnutí ze dne 20. 2. 2018, č. j. ORM/2585/2017/Ha-54 R – 12/8, který je v právní moci, deklaroval, že se na shora označených pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nachází. Jedná se o pozemky, které navazují na Cestu ať už na jejím dolním konci, tak o pozemky navazující na ní na straně horní. Cesta je tedy jedinou částí této komunikace (a to velmi krátkou - v délce toliko několika desítek metrů), o kterou se ohledně její povahy vede spor.
104. Za nadbytečnou a irelevantní považuje krajský soud v tomto směru polemiku (i případné dokazování), kolik ze členů v uplynulých letech měla či dnes má osoba zúčastněná na řízení č. 6 a kolik z nich cestu užívalo. Žalobci nelze přisvědčit ani v tom, že běžné

užívání Cesty vyplynulo pouze z výpovědi Žadatelů nebo písemných prohlášení třetích osob. V tomto směru krajský soud znovu odkazuje na str. 4 napadeného rozhodnutí, kde se žalovaný věnuje mimo jiné výčtu těchto důkazů. Fakt je ten, že je to v podstatě naopak pouze žalobce, kdo veřejné užívání Cesty popírá.

105. Žalovaný, na rozdíl od správního orgánu I. stupně, v tomto směru věc správně uchopil, neboť vyšel z premisy, že ze shora uvedených důvodů je nutno na Cestu nahlížet jako na cestu existující tzv. od nepaměti. Potom ovšem s ohledem na shora uvedené není nutné, aby byl prokázán souhlas některého z předchozích vlastníků Pozemků s tím, že může být jako veřejná užívána. Naopak, pro posouzení dané otázky je relevantní, zda vlastník Pozemků v minulosti, kdy Cesta po nich začala být veřejně užívána jako účelová komunikace, s tímto nevyjádřil kvalifikovaný nesouhlas. Pokud existence takového nesouhlasu nebyla prokázána, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí pak, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.
106. Žalobce existenci kvalifikovaného nesouhlasu v případě svých právních předchůdců ani nenamítal. Takový kvalifikovaný nesouhlas neprojevil ani on sám a to po několik let poté, co Pozemky koupil a byl tak se situací v dané lokalitě dobře obeznámen. Prvním projevem jeho nesouhlasu s průjezdem motorových vozidel bylo až (s největší pravděpodobností svévolné) umístění napodobeniny dopravní značky Zákaz vjezdu vozidel na dolní konec Cesty. Tento úkon je však již ze shora uvedených důvodů pro posouzení charakteru Cesty coby veřejně přístupné účelové komunikace irelevantní, natož pak umístění zeminového valu.
107. Posledním, čtvrtým, znakem veřejně přístupné účelové komunikace je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.
108. Správní orgán I. stupně uzavřel, že Cesta nenahraditelnou komunikační potřebu pro vlastníky nemovitostí nad Pozemky nepředstavuje, protože žalobce zřídil alternativní přístupovou cestu, která se rovněž nachází na Pozemcích, větší svojí částí však vede po pozemku p. č. X a na hranici s pozemkem p. č. X v k.ú. X navazuje na shora již popsanou trasu původní komunikace (dále také jen „Náhradní cesta“). Právě Náhradní cesta tak dle silničního správního úřadu představuje onu komunikační alternativu. Dospěl totiž k závěru, že žádná jiná komunikační alternativa na základě provedeného dokazování nepřichází v úvahu. Provedl i důkaz ohledně porovnání sjízdnosti Cesty a Náhradní cesty (odborné posouzení Ing. Š.), který dopadl ve prospěch Náhradní cesty (str. 28 – 33 jeho rozhodnutí).
109. Žalobce nerozporoval, že někdy na konci roku 2013 nebo začátkem roku 2014 umístil na trasu Cesty zeminový val, který znemožnil ji užívat. V návaznosti na to vybudoval Náhradní cestu. Uvedl, že souhlasí s jejím veřejným užíváním, že tato cesta je fakticky užívána, a to i některými osobami zúčastněnými na řízení. Není také sporu o tom, že zatímco trasa Cesty je již dnes zarostlá travou a v terénu obtížně seznatelná, Náhradní cesta je v terénu dobře patrná.
110. Žalovaný k posouzení této otázky přistoupil jiným způsobem, k němuž se kloní i krajský soud. Tento přístup vychází ze staré právní zásady, že z bezpráví právo vzniknout nemůže (*ex iniuria ius non oritur*).

111. O tom, že Náhradní cesta existuje a je užívána, stejně jako o tom, že původní trasa Cesty užívána není (protože ani být nemůže v důsledku zeminového valu, který ji činí fakticky nesjízdnou či jenom s velkými obtížemi a rizikem), nejsou pochyby. Žalovaný si ale správně položil otázku, co bylo příčinou tohoto současného faktického stavu. A dospěl k závěru, že výlučně protiprávní jednání žalobce. Ten nejenže umístěním pevné překážky na veřejně přístupnou účelovou komunikaci znemožnil její užívání, ale vybudováním a zřízením Náhradní cesty porušil ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) a § 63 odst. 1 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. S těmito závěry žalovaného krajský soud plně souhlasí a v podrobnostech odkazuje na str. 9 až 11 napadeného rozhodnutí. Ostatně na to, že výsledný stav je důsledkem protiprávního počínání žalobce, upozorňovala i Správa KRNAP, naposledy při jednání soudu.
112. Alternativní přístupová cesta, byť fakticky existující a užívaná, není způsobilá založit neexistenci znaku veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 zákona o pozemních komunikacích spočívajícího v existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, pokud byla zřízena výlučně v důsledku protiprávního jednání vlastníka pozemku, na němž se do té doby původní veřejně přístupná účelová komunikace nacházela, vedeného úmyslem užívání této veřejně prospěšné účelové komunikace znemožnit.
113. Žalobce se při jednání soudu netajil tím, že smyslem jeho počínání bylo odklonit trasu komunikace dále od domu. Při soudním jednání stále zdůrazňoval, že na věc se není možné dívat optikou stavu Cesty v 90. letech nebo v letech 2013/2014 a že je nutno zohlednit změny, ke kterým v jejím užívání došlo. Za zlom označil okamžik, kdy si vlastníci pozemků nad jeho domem pořídili vozy s pohonem všech kol, což jim umožnilo užívat trasu původní komunikace včetně Cesty v daleko větším počtu případů, než tomu bylo do té doby. V důsledku toho provoz na Cestě zintenzivnil, což začalo žalobci vadit, hrozilo také daleko větší riziko škody na jeho majetku. Uváděl, že v minulosti tak časté užívání Cesty nepřicházelo v úvahu, protože to tehdejší dopravní prostředky neumožňovaly. Právě tímto úhlem pohledu by se tak dle něho měla věc posuzovat.
114. Krajský soud uvedenému postoji žalobce rozumí a nemá ani důvod mu nevěřit, že se intenzita provozu na Cestě postupem let zvyšovala. To ale nemůže ospravedlnit jeho postup, kdy se danou situací (resp. její změnu) rozhodl řešit tak, že „vzal nápravu do svých rukou“. To se projevilo již v roce 2000, kdy umístil na spodní okraj Cesty napodobeninu dopravní značky Zákaz vjezdu vozidel. A pokračovalo umístěním pevné překážky (zeminového valu) do trasy Cesty, která do té doby vykazovala všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, čímž zcela vědomě užívání této komunikace znemožnil. Následně pak vybudoval na Pozemcích Náhradní cestu. Toto jednání žalobce však bylo protiprávní, výlučně v jeho důsledku bylo znemožněno užívání Cesty, což v kombinaci s dlouhým správním řízením a neschopností vynutit splnění nařízeného předběžného opatření o odstranění pevné překážky z Cesty vedlo k tomu, že koridor Cesty zarostl trasou a náletem. Z toho důvodu je dle soudu nepřipustné, aby se dnes žalobce s úspěchem tohoto faktického stavu Cesty dovolával ve svůj prospěch.
115. Žalobce přitom měl a má možnost, jak na tuto situaci reagovat způsobem nikoliv nezákonným. Na takové případy totiž dopadá ustanovení § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. Dle něho příslušný silniční správní úřad obecního úřadu

obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Toto ustanovení pamatuje mimo jiné právě i na případy, kdy během času vzroste frekvence dopravy na veřejně přístupné účelové komunikaci (ať už z různých důvodů) natolik, že vlastníka účelové komunikace začne obtěžovat hluk, zplodiny či jiné nežádoucí důsledky z projíždějících motorových vozidel nad přiměřenou míru. S ohledem na důvody, kterými žalobce vysvětloval své počínání v minulosti (nejprve umístění napodobeniny zákazové dopravní značky, poté navezení pevné překážky na veřejnou komunikaci a vybudování jiné její trasy), kdy poukazoval na to, že zatímco v době, kdy Pozemky kupoval, projelo po Cestě několik málo motorových vozidel, postupem se ale stala sjízdnou a byla využívána jejich podstatně vyšší počtem, v důsledku čehož mu měly vznikat škody, měl ale iniciovat zahájení právě tohoto správního řízení. Právě v něm mohl správní orgány přesvědčit o tom, že provoz na Cestě coby veřejně přístupné účelové komunikaci je na místě upravit nebo omezit, protože je to nezbytné k ochraně jeho oprávněných zájmů. A ne vzít „spravedlnost“ do svých rukou způsobem shora uvedeným a, jak shora odůvodněno, nezákonným.

116. Krajský soud je tedy toho názoru, že je nutno stran Cesty posuzovat existenci shora uvedených znaků veřejně prospěšné účelové komunikace k jejímu faktickému stavu, v jakém se nacházela před umístěním zeminového valu, tedy v roce 2013. A v tomto období Cesta všechny zákonem a soudní judikaturou vyžadované znaky pro vznik a existenci veřejně prospěšné účelové komunikace, jak byly shora popsány, splňovala. K tomuto závěru dospěl krajský soud spolehlivě a jednoznačně na základě důkazů, které provedly správní orgány v průběhu správního řízení, mezi něž patřilo i opakované ohledání předmětné lokality. Nebyl tedy důvod doplňovat řízení důkazem spočívajícím v provedení místního šetření ze strany soudu, jak navrhoval žalobce. Provedení tohoto důkazu by na shora uvedených závěrech krajského soudu nebylo způsobilo ničeho změnit.
117. Toliko pro úplnost krajský soud dodává, že s ohledem na shora popsané závěry je zcela irelevantní, zda trasa Náhradní cesty zasahuje i na pozemek p. č. X v k. ú. X ve vlastnictví M. R., či nikoliv.
118. 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 žalovaný pak v odvolacím řízení dospěl i ke správným závěrům právním. Ani správní řízení předcházející vydání těchto rozhodnutí s důrazem na řízení odvolací, ani rozhodnutí žalovaného, tedy vytýkanými vadami zatížena nejsou.
119. Krajský soud tak žádné ze žalobních námitek nepřisvědčil, neshledal proto žalobu důvodnou a nezbylo mu, než ji zamítnout v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

VIII. Náklady řízení

120. 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 se však náhrady nákladů řízení při jednání soudu výslovně vzdal.

121. Náklady řízení nemohly být přiznány ani osobám zúčastněným na řízení. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace v dané věci nenastala, Žadatelé i Správa KRNAP se navíc při jednání soudu této náhrady výslovně vzdaly.

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 1. června 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu