



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **J. Š.**
zastoupen Mgr. Ivo Konejlem, advokátem
se sídlem Hrachovice 25, Mírová pod Kozákovem

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

za účasti: **1. L. K.**
a 2. J. K.
oba zastoupeni Mgr. Martinou Krňoulovou, advokátkou
se sídlem Palackého 211, Turnov

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. května 2020, č. j. OD 649/2019-4/280.9/Hk KULK 37427/2020

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 20. května 2020, č. j. OD 649/2019-4/280.9/Hk KULK 37427/2020, a rozhodnutí Městského úřadu Turnov ze dne 6. května 2019, č. j. OD/19/16765/vOD, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 17 104 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Turnov (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „prvoinstanční správní orgán“ nebo „prvostupňový správní orgán“ nebo „silniční správní úřad“) ze dne 6. května 2019, č. j. OD/19/16765/vOD, kterým ve výroku I. deklaroval, že se na pozemku stp. p. č. X v katastrálním území X (dále také jen „Pozemek“), jehož výlučným vlastníkem je žalobce, nachází ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o pozemních komunikacích“), veřejně přístupná účelová komunikace. Výrokem II. silniční správní úřad uložil žalobci povinnost ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích odstranit do 5 dnů od právní moci rozhodnutí lanové hrazení a zpřístupnit komunikaci o šíři 3,5 m po Pozemku, která bude navazovat na pozemní komunikace na pozemcích p. č. X a X v katastrálním území X.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce ve včas podané žalobě namítl, že žalovaný opominul jeho argumentaci, posoudil předmětnou záležitost v rozporu se zákonem (zejména zákonem o pozemních komunikacích) a dostatečně se nevypořádal se skutkovým stavem a nesprávně vyhodnotil provedené důkazy.
3. Uvedl, že na místě Pozemku stál historicky starý mlýn, ke kterému se sbíhaly z obou stran přístupové cesty, přičemž samotný mlýn byl neprůchozí a neprůjezdný. Na místě, kde se dnes osoby zúčastněné na řízení domáhají účelové komunikace, stála budova mlýna, dodnes tam jsou patrné základy, odtokový kanál pro mlýnské kolo. Tento mlýn zanikl cca. v 60. letech minulého století. Poté Pozemek používal původní vlastník JZD Sedmihorky, s nímž se JZD Žernov spojilo. Jezdily tudy jeho kombajny, traktory a jiná technika na okolní a jím obhospodařované pozemky na Sýkořicku. Jednalo se o dobu, kdy JZD de facto nemohlo omezovat ostatní účastníky v přístupu na komunikace, protože veškerý majetek byl ve „veřejném vlastnictví“, což bylo poplatné tehdejší době. Čili mohlo se stát, že občasně byl Pozemek užíván k průchodu v době, kdy vlastník nezkoumal, jaké konsekvence může toto vyvolat a toleroval užívání cesty přes brod říčky Veselky, která se nachází v bezprostřední blízkosti Pozemku, k přístupu na protější břeh. Což ovšem nezakládá právo ke vzniku veřejné účelové komunikace, která byla představována vyjetými kolejemi zemědělské techniky a vede pouze k říčce Veselce k brodu vedoucímu na druhou stranu.
4. Žalobce upozornil na to, že otázka zřízení věcného břemene cesty a stezky po Pozemku byla předmětem soudního řízení vedeného u Okresního soudu v Semilech pod sp. zn. 6 C 440/2005, kde byl zjištěn popsáný skutkový stav a historické okolnosti užívání Pozemku.
5. Žalobce se následně zabíral jednotlivými zákonnými i judikatorními znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve vztahu k Pozemku.
6. Pokud jde o její znatelnost v terénu, poukázal na zjištění učiněná na základě znaleckého ohledání soudního znalce Ing. Wolfa, podle něhož jsou v místě patrné vyjeté stopy po dřívějším užívání. Tato cesta jako zpevněná spojnice vede k místu ohrady sousedů. Je

patrný reliéf cesty, ale pouze výlučně k uvedenému sousednímu pozemku, poté se úplně vytrácí a je zřejmé, že přes Pozemek cesta nevedla, ale naopak přímo před ním se stočila k brodu říčky Veselky. Čili dle žalobce je existence veřejně přístupné účelové komunikace přes Pozemek pouze zbožným přáním osob zúčastněných na řízení, kteří předmětné správní řízení iniciovali a domáhají se zřízení účelové komunikace přes Pozemek. Podle žalobce navíc nelogicky, protože tato přístupová cesta k jejich domu vede oklikou a prodlužuje současnou cestu k jejich domu o cca 400 m. Současný sjezd z obecní komunikace je přitom vzdálen pouhých 50 metrů od domu osob zúčastněných na řízení.

7. Skutečným motivem k žádosti z jejich strany je dle mínění žalobce koupě pozemku v bezprostřední blízkosti Pozemku a dále nezdravé sousedské vztahy. Pokud vůbec v minulosti existovala jakási komunikace, nebyla určena pro veřejné užívání, ale výlučně pro lepší obhospodařování pozemků v rámci organizace dřívějšího již zaniklého JZD a předtím pro přístup k zaniklému mlýnu. Z výše uvedeného vyplývá, že pokud tato účelová komunikace dříve existovala, cesta již dávno pokojně zanikla. Právním posouzením se jednalo především o cestu k mlýnu, nikoliv o cestu veřejnou určenou k obecnému užívání, ale účelově určenou výlučně k zajištění přístupu ke starému mlýnu.
8. Pokud jde o druhý ze zákonných znaků veřejně přístupné účelové komunikace – spojnice pro vlastníky nemovitostí, ani ten není dle žalobce naplněn. Jedinými iniciátory daného správního řízení byli manželé K., nikdo jiný nemá na výsledku řízení zájem, nikomu jinému by cesta přes Pozemek nesloužila.
9. Stran souhlasu vlastníka Pozemku s jeho veřejným užíváním žalobce zopakoval, že cesta přes Pozemek nikdy nebyla dána do veřejného užívání, jednalo se o přístupovou cestu k mlýnu a sloužila pouze pro zásobování mlýna. Existence souhlasu vlastníka Pozemku s užíváním neomezeným okruhem osob nebyla ve správním řízení bezpečně prokázána.
10. V souvislosti s tím vytkl správním orgánům, že opomněly posuzovat celou záležitost v intencích ustanovení § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, kdy s přihlédnutím k délce cesty a počtu napojení ji lze považovat za pouhý sjezd a nikoliv veřejně přístupnou účelovou komunikaci.
11. K poslednímu znaku veřejně přístupné účelové komunikace, tedy tzv. nutné komunikační potřebě, žalobce uvedl, že té se domáhají osoby zúčastněné na řízení, přestože užívají jako přístupovou cestu ke své nemovitosti cestu ze silnice III/2825 po louce na pozemcích p. č. X, X a X. Tato cesta je pro jejich potřeby naprosto vyhovující, je dlouhá cca 50 metrů namísto požadované 300 metrové cesty přes Pozemek. Není pravdou zjištění silničního správního úřadu, že tato cesta nekončí přímo u nemovitosti osob zúčastněných na řízení a že je nevyhovující, protože netvoří alternativu pro požadovanou účelovou komunikaci. Tuto cestu užívají osoby zúčastněné na řízení v plném rozsahu, a dokonce se po této cestě dostanou do prostoru za svým domem. Čili tvrzená skutečnost, že tato cesta je nevyhovující je dle žalobce lichá, navíc má výraznější profil a reliéf než požadovaná účelová komunikace. Tuto cestu vedoucí k nemovitosti žadatelů užívají i automobily státního podniku Lesy ČR, s. p.
12. Žalobce ještě dodal, že osoby zúčastněné na řízení užívají nemovitost, k níž se domáhají zřízení účelové komunikace, několik let, do té doby léta chátrala. Žádost o zřízení účelové komunikace představuje v jeho očích tendenční zneužití institutu veřejného užívání ve prospěch jedince, nikoliv ve prospěch veřejnosti, která by z toho

těžila. Není naplněn znak nutné komunikační potřeby, protože existuje přijatelnější alternativa, která představuje vhodnější přístupovou komunikaci.

13. Žalobce proto závěrem navrhl, aby krajský soud zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející rozhodnutí silničního správního úřadu, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

14. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že se s existencí všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace u cesty přes Pozemek řádně vypořádal. Zjistil také existenci pevných překážek na ní. Skutkový stav byl zjištěn v rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Navrhl proto zamítnutí žaloby.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

15. Osoby zúčastněné na řízení s obsahem žaloby nesouhlasily.
16. Ohledně prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace sdělily, že patrnost cesty v terénu byla řádně zjištěna, ve věci proběhlo několik místních šetření. Z obsahu správního spisu nijak nevyplývá, že na předmětném místě byl „historický starý mlýn, který byl neprůjezdný a neprůchozí“, ani jak byl tento užíván. Kdysi tam sice stával mlýn, ale chodilo se mezi ním a stodolou, tuto cestu užívalo nejen Jednotné zemědělské družstvo Žernov jako vlastníky, ale užívali ji také pravidelně k cestám do práce a zpět, a to pěšky, na kole i motorovými vozidly, lidé z okolí, dále byla užívána vlastníky sousedních nemovitostí (například rekreačních chat) za účelem přístupu. Danou účelovou komunikaci využívaly nejen osoby zúčastněné na řízení, ale např. také manželé B. a jejich sousedé za účelem přístupu ke svým nemovitostem, a to dlouhodobě.
17. Ve věci provedenými důkazy bylo jednoznačně prokázáno, že v daném místě veřejně přístupná komunikace existuje, svědčí o tom i provedené důkazy a závěry učiněné v rámci civilního řízení, na které odkazuje i žaloba. Komunikace není aktuálně užívána veřejností k průchodu či průjezdu jednoznačně v důsledku umístění pevných překážek žalobcem. Dále je zřejmé, že pokud komunikace není užívána k průjezdu či průchodu pro existenci pevných překážek, v čase se určitým způsobem ztrácí i její patrnost v terénu. Spor již trvá 13 let. Proto byly osoby zúčastněné na řízení donuceny nalézt způsob přístupu ke svým nemovitostem jiným způsobem, po odstranění pevných překážek žalobce však bude cesta po Pozemku opět veřejností užívána, neboť jde o přirozené spojení.
18. Zdůraznily, že nemají ke své nemovitosti, kterou užívají za účelem trvalého bydlení, jiný přístup po veřejně přístupné komunikaci nebo po svých pozemcích, řešená veřejně přístupná účelová komunikace je jejich jediným možným a přirozeným přístupem, jejich dům byl i kolaudován s ohledem na tento přístup, po dobu umístění pevné překážky žalobcem jsou nuceni za účelem přístupu do svého domu užívat výprosy s podmínkou uvedení louky do předešlého stavu, louka je svažitá, v zimě je možný pouze pěší přístup, což je pro ně pro jejich věk a zdravotní stav již neudržitelné. Dle jejich přesvědčení neexistuje jiný způsob, jak dosáhnout zajištění komunikačního napojení jejich nemovitostí.
19. Komunikaci zřídilo a provozovalo nejpozději Jednotné zemědělské družstvo Žernov, které vlastnilo Pozemek v období od roku 1966 do roku 1996. Tento vlastník nikdy

žádným způsobem neomezoval ostatní subjekty komunikaci využívající jako veřejně přístupnou komunikaci pro jízdu motorovými vozidly, jízdu na kole a chůzi. Tedy souhlas byl dle osob zúčastněných na řízení jednoznačně dán.

20. Rovněž argument žalobce, že jde o pouhý sjezd, nikoliv o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, nemůže obstát, neboť nejde jen o přístup k nemovitosti osob zúčastněných na řízení, ale jde o přístup i k dalším nemovitostem a komunikacím v obci Rovensko pod Troskami. Komunikace navazuje od místní komunikace, tj. pozemku parcelní číslo X v katastrálním území a obci Žernov, přes pozemek parcelní číslo X, druh ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace, až na předmětný pozemek parcelní číslo st. X a dále přes pozemek parcelní číslo X či pozemek parcelní číslo X, oba opět druh ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace, vše v katastrálním území X a obci X, až k domu číslo popisné X v obci X a části obce X a také k brodu přes tok Veselka. Daná komunikace byla užívána za účelem pravidelných jízd vozidly a zemědělskou technikou pro obhospodařování okolních pozemků, jakož i jako spojnice s ostatními pozemními komunikacemi, byla užívána veřejností, turisty, obyvateli obce Žernov i sousedících obcí. Navázání komunikace od pozemku parcelní číslo X na pozemek parcelní číslo X nebo na pozemek parcelní číslo X právě přes pozemek parcelní číslo st. X, vše v katastrálním území X, je zcela logické a v souladu s běžným a přirozeným chodem věcí, jde o souvislou dopravní cestu vedoucí odněkud někam. Naopak při závěru o neexistenci účelové komunikace na pozemku parcelní číslo st. X v katastrálním území X by ostatní komunikace na pozemcích parcelní číslo X a X či X v katastrálním území X vedly odnikud nikam.
21. Osoby zúčastněné na řízení proto navrhl, aby krajský soud žalobu zamítnul.

V. Jednání soudu

22. Při jednání soudu dne 10. 8. 2021 zůstali účastníci sporu na svých stanoviscích a procesních návrzích. Osoby zúčastněné na řízení, ač řádně předvolány, se jednání nezúčastnily.
23. Zástupce žalobce uvedl, že z vyprávění pamětníků žalobce zjistil, že se v daném místě dříve nacházel mlýn, který zchátral za 2. světové války. Stál přímo v místě předmětné komunikace. V té době tedy o veřejném užívání Pozemku nemohla být řeč. Cesta zde vznikla až v době, kdy vlastníkem pozemku bylo JZD Žernov. Jeho pracovníci zde mechanizací tuto cestu vyjezdili, když součástí komunikace byl částečně i potok, který s Pozemkem bezprostředně sousedí. Nebylo to tedy tak, že by družstvo dalo cestu k veřejnému užívání, ale v té době jim bylo v podstatě jedno, že ji kromě jejich mechanizace užívá ještě někdo další. Dodal ještě, že na předmětném pozemku žalobce chová koně, kteří se v sousedním potoce napájí. Jejich výběh je ohraničen šňůrou.
24. Pověřená pracovnice žalovaného sdělila, že souhlas s veřejným užíváním cesty byl ze strany JZD udělen jeho chováním, kdy užívání cesty veřejností nijak nebránilo.
25. Poté soudci a zástupci účastníků společně přistoupili ke snímkům z pozemkové mapy, na nichž byla vyznačena daná lokalita. Zástupce žalobce, který se žalobcem tuto lokalitu 2x osobně navštívil, uvedl, že žalobce tam má dnes postaven rodinný dům, ovšem ten se nachází spíše na pozemku p. č. X a pouze částečně na stavební parcele číslo X (a to pouze částečně v rámci základů původního mlýna). Podle tvrzení žalobce původní cesta vyježděná mechanizací JZD Žernov vedla po pozemku p. č. X s tím, že i z mapy je

patrné, že vedla k potoku Veselka a poté jej přebrodila a pokračovala na druhou stranu k polím. Dnes se ovšem osoby zúčastněné na řízení domáhají toho, že by cesta měla z pozemku X odbočovat přes pozemek st. p. č. X tak, že by následně navazovala na pozemek p. č. X, tudý ovšem dle jeho názoru cesta nikdy nevedla. Cesta po pozemcích p. č. X případně p. č. X vedla dle zástupce žalobce pouze k objektu mlýna, nepokračovala tedy přes pozemek st. p. č. X na pozemek č. X.

26. K dotazu soudu zástupci účastníků sdělili, že se nedokážou vyjádřit k tomu, na základě jakého právního titulu osoby zúčastněné na řízení užívají cestu ke svému domu přes pozemky p. č. X, X a X, tedy o jakou výprosu se jedná. Nemají povědomost ani o tom, kde se nachází nemovitost B., o nichž je ve vyjádření osob zúčastněných na řízení řeč.
27. K dotazu soudu zástupce žalobce uvedl, že trvá na tom, aby důkazní řízení bylo doplněno místním šetřením v dané lokalitě.
28. Po krátké poradě senátu bez přerušení jednání předseda senátu sdělil přítomným, že navrhovaný důkaz ze strany soudu proveden nebude, neboť to krajský soud v danou chvíli považuje za nadbytečné a s největší pravděpodobností i za předčasné. K tomu ještě v podrobnostech níže.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

29. Krajský poté soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."). O věci usoudil následovně.
30. Předně krajský soud pokládá za vhodné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.
31. 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.
32. 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.
33. 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.

34. 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.
35. 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 nálezy 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).
36. 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 (nálezy 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).
37. 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.
38. A nyní již ke konkrétnímu posouzení projednávané věci.
39. Úvodem krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti, o nichž bude níže pojednávat, se nacházejí v katastrálním území Žernov. Tento údaj již tedy nebude z důvodu úspornosti u jednotlivých nemovitostí dále uváděn.

40. 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.
41. Není pochyb o tom, že řízení před správními soudy je ovládáno dispoziční zásadou, tedy správní soud přezkouvává napadené výroky rozhodnutí toliko v mezích uplatněných žalobních bodů. Jednou z výjimek vycházejících ze soudní judikatury je posouzení otázky přezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Tu musí soud přezkoumat *ex officio*, bez ohledu na to, zda tuto problematiku učinil žalobce předmětem žaloby, či nikoliv (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84).
42. Proto krajský soud musel v první řadě posoudit, je – li rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí silničního správního úřadu, přezkoumatelné. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč správní orgány rozhodly tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.
43. Bohužel těmto požadavkům zůstala rozhodnutí správních orgánů obou stupňů hodně dlužna. A to hned jejich výrokové části, zejména tedy výroková část prvoinstančního správního rozhodnutí.
44. Ta tvoří jednu z nedílných částí správního rozhodnutí (§ 68 odst. 1 správního řádu). Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž je rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Ve výrokové části správní orgán dále uvede lhůtu ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 68 odst. 2 správního řádu). Jedná se o esenciální součást správního rozhodnutí, neboť právě v ní správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci.
45. Jak již krajský soud uvedl, v uvedeném správním řízení správní orgán deklaruje, zda se na určitém pozemku nebo jeho části nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích či nikoliv. Pokud se veřejně přístupná účelová komunikace nachází na celé výměře dotčeného pozemku, není sporu o její poloze. Často ale dochází k situacím, kdy správní orgán deklaruje její existenci pouze ve vztahu k určité části pozemku. Pak ovšem musí silniční správní úřad přesně vymezit, o kterou část pozemku se jedná, tedy na které části pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nachází. Z úřední činnosti je krajskému soudu známo, že se tak často děje odkazem na za tím účelem vyhotovený geometrický plán nebo třeba i správním orgánem vyhotovený zakres veřejně přístupné účelové komunikace na posuzovaném pozemku (pozemcích). Tyto podklady jsou pak přílohou rozhodnutí a tvoří jeho nedílnou součást. Účel je zřejmý – silniční správní úřad musí postavit (zejména ve vztahu k účastníkům správního řízení) zcela najisto nejenže se na určité části pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nachází, ale také kde přesně.
46. Tento požadavek je zcela zásadní nejen pro účastníky správního řízení, mezi nimiž nemusí ohledně této otázky panovat shoda, ale i ve vztahu k dalším právním subjektům (veřejnosti), které mají oprávnění takovou komunikaci (ale jenom právě ji) jako veřejnou užívat. Význam má toto přesné určení polohy veřejně přístupné účelové komunikace i ve

vztahu k případnému řízení o odstranění pevných překážek, pokud by je někdo na ni umístil, resp. pro vykonatelnost rozhodnutí o odstranění takových překážek ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

47. Právě o takovou situaci se v posuzovaném případě jedná. Osoby zúčastněné na řízení iniciovaly původně správní řízení o odstranění pevných překážek z veřejně přístupné účelové komunikace. Protože ale správní orgány zjistily, že je mezi účastníky správního řízení sporná existence veřejně přístupné účelové komunikace v místech, kde se tyto překážky měly nacházet, postupoval silniční správní úřad správně, pokud se v první řadě věnoval posouzení existence této skutečnosti a v návaznosti na závěry ohledně ní poté rozhodoval o odstranění překážek.
48. Skutková situace přitom byla taková, že bylo v podstatě od počátku zcela zřejmé, že pokud se na Pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nachází, tak rozhodně ne na celé jeho výměře, ale pouze na jeho části (vždyť např. část Pozemku je s největší pravděpodobností zastavěna domem žalobce, jak uvedl jeho zástupce při jednání soudu). Ve výroku 1. svého rozhodnutí ale silniční správní úřad deklaroval, že se veřejně přístupná účelová komunikace nachází „na pozemku p. č. st. X v k. ú. X“. To tedy znamená, že by se nacházela na celém Pozemku, na celé jeho výměře. Že tomu tak ale není, plyne hned z výroku 2. tohoto rozhodnutí, kterým je žalobci ukládána povinnost „odstranit lanové brazení a zpřístupnit komunikaci o šíři 3, 5 m po tomto pozemku, která bude navazovat na pozemní komunikace na pozemcích p. č. X a X oba v k. ú. X.“
49. Ostatně i z odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i z obsahu správního spisu (např. zápis z místního šetření ze dne 25. 3. 2019 včetně fotodokumentace) plyne, že pokud se na Pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nachází, pak rozhodně nikoliv na celé jeho výměře, ale pouze v rozsahu cesty zhruba o shora uvedené šíři. Její identifikaci spočívající v tom, že bude navazovat na pozemní komunikace na pozemcích p. č. X a X však považuje krajský soud za zcela nedostatečnou, protože prostým náhledem do snímku pozemkové mapy dané lokality lze zjistit, že takovému požadavku by vyhovovalo mnoho variant umístění této cesty. Nutno dodat, že přílohou rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyl žádný geometrický plán nebo detailní náčrt, které by přesnou polohu veřejně přístupné účelové komunikace (cesty vedoucí před Pozemek) zachycovaly a činily tak nespornou. Krajský soud musí proto konstatovat, že přesná část Pozemku, na které se má veřejně přístupná účelová komunikace přes něj vedoucí nacházet, nebyla ve výrokové části prvoinstančního správního rozhodnutí řádně vymezena a specifikována.
50. Silniční správní úřad tak zatížil svoje rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, neboť jeho výroky nejsou dostatečně určité, resp. jsou vnitřně rozporné, potažmo výrok 2. není v důsledku toho ani vykonatelný. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí toto pochybení nenapravil.
51. Již jen pro tuto závažnou vadu řízení by krajskému úřadu nezbylo, než zrušit jak žalované rozhodnutí, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, neboť v tomto směru vykazovala obě stejné pochybení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). A navíc také proto, že správní řízení je ovládáno zásadou dvojinstančnosti, tedy je na místě, aby se k otázce přesné polohy veřejně přístupné účelové komunikace v terénu (na Pozemku) nejprve vyjádřil silniční správní úřad.

52. Nicméně krajský soud považuje za potřebné vypořádat se alespoň s těmi žalobními námitkami, u nichž to není s ohledem na skutečnost, že se věc vrací správním orgánům k dalšímu řízení, zjevně předčasné. Z toho důvodu tak učiní formou stručnějších glos k projednávanému případu, aby tak předestřel své názory na to, co považuje s ohledem na současný stav tvrzení účastníků řízení za potřebné důkladně zjistit a posoudit.
53. Je nepochybné, že v dalším řízení budou muset správní orgány nejprve zkoumat, zda přes Pozemek veřejně přístupná účelová komunikace skutečně vede. Tedy budou se muset znovu vypořádat s existencí (či neexistencí) shora uvedených zákonných a judikatorních znaků veřejně přístupné účelové komunikace.
54. Jak s ohledem na obsah žalobních tvrzení, tak s přihlédnutím k tvrzení zástupce žalobce učiněným při jednání soudu, je krajský soud toho názoru, že žalobce zpochybňuje vůbec fakt, že by cesta, jejíž veřejnost mají správní orgány deklarovat, a která měla vzniknout v době, kdy vlastníkem Pozemku bylo Jednotné zemědělské družstvo Žernov, měla spojovat pozemky p. č. X a X. Přestože patrnost právě tak vedoucí cesty v terénu je dle krajského soudu patrná zejména z fotodokumentace připojené k zápisu o místním šetření ze dne 25. 3. 2019, zástupce žalobce při jednání soudu tvrdil, že tudy dříve cesta nikdy nevedla. Ta měla vést po pozemcích p. č. X případně p. č. X pouze k objektu mlýna, nepokračovala tedy přes Pozemek na pozemek č. X. Cesta vyježděná mechanizací Jednotného zemědělského družstva Žernov měla vést po pozemku p. č. X, ale nikoliv dále na Pozemek, ale pokračovala k potoku Veselka, jej přebrodiva a pokračovala na druhou stranu k polím.
55. Předně tuto skutečnost tedy budou muset správní orgány v dalším řízení vyjasnit, protože daná situace vyvolává dojem, jakoby se žalobce na straně jedné a osoby zúčastněné na straně druhé bavili o dvou rozdílných cestách, přitom správní orgány tuto skutečnost dle mínění krajského soudu v odůvodnění přezkoumávaných rozhodnutí dostatečně nereflektovaly. Důkazy, které k tomu provedou, ponechává krajský soud plně na úvaze zejména silničního správního úřadu, neboť většinu těchto důkazů bude s největší pravděpodobností provádět právě on. Bude zřejmě muset i zvážit, zda-li za tím účelem nebude vhodné provést např. i nové místní šetření. Z toho důvodu nevyhověl krajský soud návrhu na provedení tohoto důkazu v řízení soudním, veden zejména zásadou subsidiarity správního soudnictví.
56. Za pravdu dává krajský soud správním orgánům v tom, že patrnost cesty v terénu je nutno posuzovat k okamžiku, kdy žalobce umístil na cestu překážky znemožňující její užívání, nikoliv k současnosti. Případné neoprávněné umístění překážek na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, které by znemožňovalo její užívání a v důsledku vedlo k zániku její patrnosti v terénu, nemůže znamenat zvýhodnění vlastníka pozemku, na němž se veřejně přístupná účelová komunikace nachází.
57. Nedostatky ve zjištění skutkového stavu věci spatřuje krajský soud i ohledně posouzení, zda byla komunikace přes Pozemek skutečně dána jeho vlastníkem k veřejnému užívání, a to ať už výslovně nebo v důsledku jeho konkludentního chování, k čemuž se nakonec správní orgány přiklonily. Pro takový jednoznačný závěr ale dle krajského soudu nebyl skutkový stav věci zjištěn dostatečně.
58. Tento fakt vystupuje do popředí o to výrazněji, že v daném případě se nejedná o veřejnou cestu existující tzv. od nepaměti. Jako veřejně přístupná měla cesta vzniknout v době, kdy jejím vlastníkem bylo Jednotné zemědělské družstvo Žernov. To Pozemek koupilo

v roce 1966, cesta měla být mechanizací družstva vyježděna někdy poté, zřejmě v 60. nebo 70 letech minulého století. Krajský soud je toho názoru, že se nejedná o tak vzdálenou minulost, aby se správní orgány alespoň nepokusily provést důkazy, které by vznik cesty a případnou formu souhlasu tehdejšího vlastníka Pozemku s jejím veřejným užíváním objasnily blíže. V úvahu přichází zejména výslech svědků, funkcionářů nebo pracovníků tehdejšího Jednotného zemědělského družstva Žernov, kteří byli s danou problematikou v rozhodném období obeznámeni. Závěr, že souhlas s veřejným užíváním cesty byl ze strany Jednotného zemědělského Žernov udělen konkludentně, je navíc možné přijmout, pokud pro to skutečně budou shromážděny nějaké relevantní podklady. Nelze totiž opominout skutečnost, na kterou upozorňuje žalobce, tedy že v době, kdy měla cesta vznikat, byl vztah vlastníků k užívání svých pozemků značně deformován. Zejména jednotná zemědělská družstva povětšinou užívala pozemky na základě institutu družstevního užívání (viz např. § 60 a násl. zákona č. 90/1988 Sb., o zemědělském družstevnictví), tedy přestože nebyla jejich vlastníky, mohla se k nim chovat jako k vlastním, což i reálně činila. I při vědomí, že v daném případě bylo Jednotné zemědělské družstvo vlastníkem Pozemku, pokud by nebránilo průchodu či průjezdu veřejnosti přes něj, nemusí to ještě to dle soudu samo o sobě znamenat projev jeho vůle (souhlasu) s veřejným užíváním cesty.

59. V souvislosti s tím bude s největší pravděpodobností rovněž třeba, aby se správní orgány zabývaly i povahou cest na pozemcích p. č. X a X a X, protože cesta přes Pozemek nemohla vést odnikud nikam, ostatně to by odporovalo znaku č. 2 veřejně prospěšné účelové komunikace (viz shora), tedy že musí spojovat jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužit k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků.
60. Stran problematiky udělení souhlasu vlastníka Pozemku s jeho veřejným užíváním se správní orgány musí vypořádat i s faktem, že žalobce se stal jeho vlastníkem v roce 1996, k přehrazení cesty překážkami došlo z jeho strany až v roce 2011. Jak fungovalo užívání cesty přes Pozemek po tuto dobu a co z toho lze dovodit ?
61. V návaznosti na to se budou správní orgány muset věnovat mnohem podrobněji i otázce veřejného užívání cesty, které žalobce v žalobě rozporoval. Tvrdil, že cestu přes Pozemek potřebují fakticky pouze osoby zúčastněné na řízení, které hodlají institut veřejně přístupné účelové komunikace využít pro zajištění přístupové cesty ke svému domu. A to přestože dle jeho tvrzení přístup k němu mají zajištěný ze silnice přes pozemky p. č. X, X a X. Osoby zúčastněné na řízení naopak oponovaly tím, že cestu přes Pozemek potřebují nejen ony a že v minulosti se jejího užívání domáhali např. manželé B.. O jakou aktivitu přesně mělo jít, však není možné z obsahu rozhodnutí ani správního spisu zjistit, odpověď se nepodařilo najít ani při jednání soudu. Krajský soud jenom dodává, že i otázku veřejného užívání předmětné cesty by bylo více než vhodné s ohledem na protichůdná tvrzení účastníků řízení objasnit velmi podrobně, např. výpověďmi svědků obeznámených s danou lokalitou a životem v ní.
62. K otázce shora uvedeného variantního přístupu osob zúčastněných na řízení ke svému domu se krajský soud v tuto chvíli podrobněji vyjadřovat nechce, neboť to považuje za předčasné s ohledem na to, že není zřejmé k jakým skutkovým zjištěním a právním závěrům dospějí správní orgány ohledně shora nastíněných otázek. Dovoluje si pouze podotknout, že ačkoliv osoby zúčastněné na řízení opakovaně uváděly, že tento přístup

mají zajištěn pouze na základě výprosy, správní spis v tomto směru žádný důkaz neobsahuje.

63. Závěrem tak krajský soud konstatuje, že správní orgány v dalším řízení doplní dokazování ve smyslu shora uvedených výtek, aby byl zjištěn skutkový stav věci dle požadavků § 3 správního řádu, tedy aby na základě úplně a spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci mohly poté posoudit existenci všech shora uvedených znaků veřejně přístupné účelové komunikace a zvážit, zda se taková komunikace na Pozemku nachází či nikoliv. Za tím účelem samozřejmě mohou správní orgány provést i jiné důkazy, než ty příkladmo shora zmíněné krajským soudem. Následně všechny opatřené důkazy vyhodnotí a vypořádají se se všemi námitkami (včetně té, že v daném případě je nutno na cestu nahlížet jako na sjezd dle § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a návrhy na provedení důkazů vznesenými účastníky správního řízení v jeho průběhu.
64. Krajský soud ještě připomíná, že právními názory, které v tomto zrušujícím rozsudku vyslovil, jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5).

VII. Náklady řízení

65. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující byla ve věci úspěšná, má proto nárok na přiznání náhrady nákladů řízení.
66. Zástupce žalobce vyúčtoval náklady řízení v podání ze dne 16. 8. 2021. Krajský soud ověřil, že obsah tohoto vyúčtování odpovídá obsahu soudního spisu.
67. Žalobce uhradil soudní poplatek ve výši **3 000 Kč**.
68. Zástupce žalobce učinil ve věci 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast při jednání soudu dne 10. 8. 2021) po 3. 100 Kč (srovnej § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 citované vyhlášky). Rovněž má právo na náhradu režijních paušálů za 3 úkony právní služby po 300 Kč. Odměna za právní zastoupení tak činí **10. 200 Kč**.
69. Dále zástupce vyúčtoval jízdné osobním automobilem na jednání soudu dne 10. 8. 2021 na trase Mírová pod Kozákovem – Hradec Králové a zpět (2 x 150 km) ve výši **856 Kč**. A v souvislosti s tím rovněž náhradu za ztrátu času ve výši **600 Kč**.
70. Protože zástupce žalobce je registrován jako plátců DPH, má právo na povýšení shora uvedených náhrad o DPH ve výši 21 %, tedy v nominální výši **2 448 Kč**.
71. Celkem tedy činí náklady řízení na straně žalobce **17 104 Kč**.
72. Proto krajský soud zavázal žalovaného povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení uhradit k rukám jeho zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).
73. Osobám zúčastněným na řízení náklady řízení přiznány být nemohly. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace v dané věci nenastala, ostatně osoby zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení nepožadovaly.

Poučení:

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

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 12. srpna 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu