



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D. ve věci

žalobce: **V. M.**
bytem K.
zastoupený advokátkou JUDr. Dobromilou Markovou
sídlem ulice Bratranců Veverkových 2675, 530 02 Pardubice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2020, č. j. KrÚ 60495/ODSH/2020/Sv,

takto:

- I. J. R., narozený dne X, bytem K., není osobou zúčastněnou na řízení.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 8. 2020, č. j. KrÚ 60495/ODSH/2020/Sv, ve znění opravného rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 7. 1. 2021, č. j. KrÚ 1581/ODSH/2021/Sv, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho právní zástupkyně JUDr. Dobromily Markové, advokátky, náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce v roce 2000 zakoupil chatu č. e. X, postavenou na parcele parc. č. X, v obci a katastrálním území K. (níže v textu se vždy bude pojednávat o téže obci i katastrálním území, proto to již nebude opakováno). Chata je přístupná polní cestou, na kterou navazuje lesní cesta. Jedná se o jediný přístup z hlavní komunikace parc. č. X, přes louku, která je ve vlastnictví P. P. (pozemky parc. č. X a X – trvalý travní porost), a následně po lesní cestě vedené na pozemku parc. č. X (lesní pozemek – vlastníkem P. P.) a na pozemcích parc. č. X (lesní pozemek – vlastníkem J. R.) a parc. č. X (lesní pozemek – vlastníkem obec K.).
2. V květnu 2018 žalobce zjistil, že v průjezdu k chatě mu brání pevná překážka (betonová závera), kterou umístil J. R. na pozemní komunikaci nacházející se na pozemcích parc. č. X, X a X. Dne 14. 6. 2018 žalobce doručil Městskému úřadu Chrudim (dále též „správní orgán I. stupně“) žádost o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „zákon o pozemních komunikacích“).
3. Poté, co se konalo ústní jednání na místě samém, správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 30. 11. 2018, č. j. CR 074529/2018 ODP/KL, žádost žalobce zamítl. Shrnul, že aby žádosti mohlo být vyhověno, musí být splněny čtyři hlavní znaky účelové komunikace: i) cesta je zřetelná v terénu; ii) cesta spojuje jednotlivé nemovitosti; iii) souhlas vlastníka cesty s jejím užíváním neomezeným okruhem osob (veřejností); iv) cesta plní úlohu nutné komunikační potřeby. Podle správního orgánu I. stupně není splněna podmínka pod bodem iii), když cestu užívají sami uživatelé okolních pozemků či žalobce – ostatní uživatele cesty je možné považovat za nahodilé; podle správního orgánu I. stupně se tak jedná o výprosu ve smyslu § 2189 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, její vrácení lze požadovat dle § 2190 téhož zákona. Nebyl dán důvod udělit souhlas (přímo nebo konkludentně) vlastníka cesty pro její veřejné užívání. Nejedná se o veřejně účelovou přístupnou komunikaci, a proto nebylo možné nařídit odstranění pevné překážky.
4. K odvolání žalobce vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 11. 3. 2019, č. j. KrÚ 20102/ODSH/2019/Sv, kterým zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k novému projednání.
5. Správní orgán I. stupně po doplnění dokazování vydal rozhodnutí ze dne 20. 4. 2020, č. j. CR 020568/2020 ODP/KL, kterým žádost opět zamítl. Dospěl k závěru, že k chatě existovala cesta, která umožnila jízdu osobním automobilem, popř. nákladním automobilem až k chatě. Okruh uživatelů cesty je však malý. Jedná se pouze o vlastníky okolních pozemků, lesů, chaty. Těchto několik stále stejných uživatelů cesty nemůže zakládat její veřejnost. Správní orgán I. stupně uzavřel, že není dána podmínka souhlasu vlastníka cesty s jejím užíváním neomezeným okruhem osob.
6. Odvolání žalobce bylo zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 8. 2020, č. j. KrÚ 60495/ODSH/2020/Sv. Podle žalovaného v současné době lze hovořit o komunikaci pouze v úseku od silnice k chatě žalobce, dále pokračují spíše stezky pro pěší. Jedná se tedy o slepou komunikaci, která končí

u žalobcovy chaty. Nikdo nemá dopravní potřebu předmětnou komunikaci užívat na základě obecného užívání z důvodu jejího dopravního významu. Jelikož nejde o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o obecnou komunikaci. Jistě někdy v období výstavby přehrady byla část předmětné komunikace (minimálně po lanovku, po níž byl přepravován stavební materiál na nástavby přehrady) užívána minimálně pracovníky stavby. Byť lze důvodně očekávat, že tento vstup na cizí pozemky nebyl na základě obecného užívání, ale využitím zákonného oprávnění vstupovat na cizí pozemky v souvislosti se stavbou, po ukončení stavby přehrady tuto komunikaci přestali využívat pracovníci a jediný, kdo ji využíval, byl žalobce. Není třeba chránit veřejný zájem rozhodnutím o odstranění překážky, jelikož široká veřejnost tuto komunikaci nevyužívá. Nejde tedy o odvolání souhlasu vlastníka s obecným užíváním, ale o zánik tohoto bodu před účinností zákona o pozemních komunikacích. Ve věci je taktéž třeba zvážit, k jaké nemovitosti je vyžadována dopravní obslužnost. Je rozdílná dopravní obslužnost rodinného domu určeného ke každodennímu a celoročnímu užívání a dopravní obslužnost k chatě určené k rekreaci. Vlastníci pozemků, na nichž je umístěna předmětná cesta, brání pouze vjezdu motorových vozidel, přístupu pěších a cyklistů není nijak bráněno. Dopravní obslužnost je s ohledem na charakter nemovitosti možné zrealizovat i nemotorovou dopravou. Pokud by taková možnost dopravní obslužnosti byla pro žalobce nepohodlná, popř. činila jiné potíže, je možné obrátit se na občanskoprávní soud.

7. Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2020, č. j. KrÚ 60495/ODSH/2020/Sv, podal žalobce žalobu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). V ní nejprve namítal, že v napadeném rozhodnutí bylo chybně označeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Správní orgán I. stupně se pak dle žalobce nevypořádal s důkazy, které potvrzovaly, že cesta je využívána i dalšími osobami, které přímo nevlastní a neobhospodařují pozemky přímo sousedící s cestou. Cesta je užívána od nepaměti a vzhledem k tomu, že cesta navazuje na stezku k chatovým oblastem, nelze zabránit nahodilému pohybu osob. Cesta byla a stále je používána množstvím turistů, vlastníků dalších chat apod.
8. Žalobce s odkazem na judikaturu k podmínce souhlasu [ad iii)] uvedl, že jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona – souhlas přitom může být dán strpěním užívání pozemku jako komunikace. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace; ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít. K podmínce nutnosti komunikační potřeby [ad iv)] žalobce s odkazem na komentářovou literaturu namítal, že postačí, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jediné nemovitosti. Dle provedených důkazů je jednoznačné, že při svém vzniku byla cesta užívána anonymním okruhem uživatelů. Z žádného důkazu naopak neplyne závěr správního orgánu I. stupně, že se po celou dobu jednalo o výprosu. Vzhledem k okruhu osob užívajících cestu není ani možné, aby její vlastník umožňoval její užívání pouze určitým osobám a měl vždy přehled o tom, kdo cestu potřebuje užívat. Správní orgány se dle žalobce nezabývaly námitkou, že cesta historicky byla a stále je užívána veřejností, neboť pokračuje dále do lesa a vede do chatových oblastí již po lesním pozemku obce K., takže ji může užívat veřejnost. Podle žalobce ve správním řízení bylo prokázáno, že v daném případě jde o dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci, v první řadě o cestu stálou a v terénu patrnou, která naplňuje účel

stanovený v zákoně, přičemž její vlastník dal souhlas k obecnému užívání cesty veřejností a zároveň tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu.

9. Žalobce dále citoval z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného s tím, že bylo jednoznačně prokázáno, že předmětná cesta je používána také jako cesta, která slouží k odvozu dříví, těžebních zbytků atd., příp. k dopravě osob, materiálů nebo strojů pro hospodaření v lese. Pokud zpevněná lesní cesta na pozemku určeném k plnění funkcí lesa vykazuje současně znaky účelové komunikace, podléhá stejně jako ostatní účelové komunikace režimu zákona o pozemních komunikacích, včetně § 19 odst. 1 upravujícího tzv. obecné užívání pozemních komunikací. Závěrem žalobce navrhl zrušení rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně.
10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že rozhodnutí vydal na základě úplných a přesně zjištěných skutečností. Žalobní body se dle žalovaného shodují s odvolacími námitkami, proto odkázal na žalobou napadené rozhodnutí. K administrativní chybě spočívající v nesprávném označení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný odkázal na svoje opravné rozhodnutí ze dne 7. 1. 2021. Žalovaný dále uvedl, že ne každá lesní cesta musí být účelovou komunikací; jestliže lesní cesta nevykazuje znaky účelové komunikace, nemůže se na ni vztahovat právo obecného užívání. Pokud lesní cesta slouží pouze vlastníkově k obhospodařování lesa a nebyla věnována široké veřejnosti, nelze ji považovat za účelovou komunikaci. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
11. V replice žalobce upozornil, že žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazoval na jiné rozhodnutí jiného prvostupňového správního orgánu, které nebylo předmětem žaloby ani předcházejícího správního řízení. Žalobce zopakoval svoji žalobní argumentaci a doplnil, že předmětná komunikace byla používána těžkou technikou již při stavbě přehrady K., následně po ní jezdila těžká technika při doplňování studny s pitnou vodou pro potřeby domu hrázního, cesta je lemována několik desítek let starými vzrostlými stromy (ty byly vysázeny kolem cesty až po jejím vzniku, což potvrzuje skutečnost, že historicky cesta k chatě vedla a byla plnohodnotnou komunikací), povrch je natolik zpevněn, že není možné prakticky měnit charakter cesty ani její šíři, neboť by muselo dojít k vykácení stromů. Ohledně souhlasu vlastníka cesty žalobce odkázal na judikaturu s tím, že souhlas může být dán i konkludentně.
12. Soud na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Soud o věci samé rozhodl bez veřejného projednání věci dle § 51 odst. 1 s. ř. s.
13. Nejprve soud uvádí, že zaslal žalobu a vyznění o probíhající řízení ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s. mimo jiné i J. R. – v tomto vyznění ho soud vyzval, aby ve lhůtě dvou týdnů oznámil, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení s tím, že takové oznámení lze učinit jen v uvedené lhůtě. Předmětné vyznění bylo J. R. doručeno dne 28. 12. 2020. Oznámení pana R., že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (a současně i vyjádření k žalobě), bylo zasláno soudu až dne 19. 1. 2021, tedy po uplynutí soudem stanovené dvoutýdenní lhůty.

14. Zákon jednoznačně stanoví, že oznámení dle § 34 odst. 2 s. ř. s. lze učinit pouze v této lhůtě, tj. ve lhůtě stanovené soudem k učinění oznámení – tato lhůta je propadná [srov. podobně usnesení Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“; rozhodnutí správních soudů jsou dostupná z: <http://www.nssoud.cz>) ze dne 13. 2. 2019, č. j. 9 Afs 138/2018-72, či rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2020, č. j. 6 As 238/2020-53, bod 20]. Při splnění podmínek § 40 odst. 5 s. ř. s. není vyloučena možnost požádat o prominutí zmeškání lhůty, taková žádost však v daném případě nebyla podána. Jelikož oznámení ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s. bylo učiněno až po stanovené lhůtě, soud k němu nemohl přihlédnout. Proto ve výroku prvním tohoto rozsudku v souladu s § 34 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že J. R. není osobou zúčastněnou na řízení. Na uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že soud nejprve přehlédl opožděnost uvedeného oznámení a jednal s touto osobou jako s osobou zúčastněnou na řízení (byla jí zaslána replika žalobce na vědomí) – tím totiž nemůže být zhojeno nedodržení zákonem stanoveného požadavku na oznámení o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení pouze ve stanovené (propadné) lhůtě.
15. Ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí je uvedeno: „*Odvolání do rozhodnutí Městského úřadu Chrudim, čj. CR 074529/2018ODP/KL, sp.zn. CR 040029/2018 KL, vydaného dne 20. 4. 2020 se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje*“. Přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu I. stupně je označeno správným datem i spisovou značkou, číslo jednací je však chybné – je zde uvedeno číslo jednací předchozího rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 30. 11. 2018, č. j. CR 074529/2018 ODP/KL, jež bylo zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 3. 2019, č. j. KrÚ 20102/ODSH/2019/Sv. Krajský soud vzhledem k obsahu odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i k jeho výrokové části (kde je rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 20. 4. 2020, č. j. CR 020568/2020 ODP/KL, již označeno správně) nemá pochyb o tom, že ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí se nachází toliko chyba v psaní. Na tuto chybu byl žalovaný doručením žaloby (dne 21. 12. 2020) upozorněn a následně vydal opravné rozhodnutí ze dne 7. 1. 2021, č. j. KrÚ 1581/ODSH/2021/Sv, kterým upravil výrok napadeného rozhodnutí následovně: „*Odvolání do rozhodnutí Městského úřadu Chrudim, čj. CR 074568/2018ODP/KL, sp.zn. CR 040029/2018 KL, vydaného dne 20. 4. 2020 se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje*“. Ani po vydání opravného rozhodnutí tedy ve výroku napadeného rozhodnutí nebylo správně označeno žalovaným přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 20. 4. 2020, č. j. CR 020568/2020 ODP/KL, sp. zn. CR 040029/2018 KL.
16. Přes shora uvedené skutečnosti dle závěru krajského soudu reálné pochyby o tom, jaké rozhodnutí žalovaný v odvolacím řízení posuzoval, vůbec nemohly vzniknout, ostatně z obsahu žaloby je zřejmé, že je neměl ani žalobce. Soud proto považuje předmětné pochybení žalovaného (i po vydání opravného rozhodnutí) za zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, která nezpůsobuje nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ani jinou vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejde tedy o vadu, k níž by měl soud rozhodnutí žalovaného zrušit (srov. podobně rozsudky NSS ze dne 20. 6. 2012, č. j. 3 Ads 14/2012-72, nebo ze dne 24. 4. 2013, č. j. 1 As 180/2012-43, bod 12). Jelikož ovšem rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno z jiných důvodů (viz níže), žalovaný bude v dalším řízení znovu rozhodovat o odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 20. 4. 2020. Krajský soud věří, že žalovaný ve svém dalším rozhodnutí již přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu I. stupně označí správně.

17. Pro úplnost je třeba podotknout, že ani žalobcem poukazovaná chyba obsažená ve vyjádření žalovaného k žalobě (žalovaný neoznačil rozhodnutí Městského úřadu Chrudim ze dne 20. 4. 2020, č. j. CR 020568/2020 ODP/KL, ale jiné rozhodnutí jiného správního orgánu; z vyjádření se však podává, že se týká nyní posuzované věci) nemá žádný vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.
18. Podle § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice a místní komunikace mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení kromě zábradlí, zrcadel a hlásek; ostatní předměty tvoří pevnou překážku. Podle odst. 2 lze pevnou překážku umístit na pozemní komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Povolení lze vydat pouze za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu a že žadatel o vydání povolení zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření. Podle odst. 3 pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.
19. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace 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.
20. Otázka existence účelové komunikace je v řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích předběžnou otázkou (viz např. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS, či ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39). Správní orgán v tomto řízení musí posoudit, zda se na příslušném pozemku pozemní komunikace nachází. Podle typu komunikace pak hodnotí, v jakém vztahu k ní se nachází zkoumaná pevná překážka (srov. též rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2021, č. j. 5 As 326/2018-36, bod 33).
21. Pro závěr o tom, zda je určitý pozemek možno označit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí být splněny judikaturou dovozené čtyři základní znaky: i) patrnost a stálost cesty v terénu, ii) spojení pozemků s veřejnou komunikací, iii) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a iv) nutná komunikační potřeba (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, publ. pod č. 2826/2013, nebo ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020-49, bod 27). Všechny znaky musí být splněny zároveň (kumulativně).
22. O naplnění podmínek ad i) a ii) v dané věci není sporu. Správní orgán I. stupně svoje rozhodnutí o zamítnutí žádosti založil na tom, že je naplněna podmínka ad iv) a není naplněna podmínka ad iii), žalovaný v napadeném rozhodnutí uzavřel, že není naplněna podmínka ad iv) – podmínkou ad iii) se pak ani nezabýval. Takový postup žalovaného sám o sobě není pochybením; jestliže totiž žalovaný uzavřel, že v daném případě není naplněna podmínka nutné komunikační potřeby, logicky dospěl k závěru, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná. Proto bylo nadbytečné posuzovat otázku existence souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace.

23. Stěžejní pro rozhodnutí ve věci je posouzení, zda je naplněna podmínka ad iv), tj. nutnost komunikační potřeby.
24. Lze konstatovat, že podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. 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. Má-li totiž ten, kdo účelovou komunikaci využívá, možnost jiného přístupu, byť méně komfortního, nicméně ještě postačujícího, není tu naléhavá komunikační potřeba, a tudíž ani právo obecného užívání účelové komunikace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 5 As 79/2014-38).
25. Správní orgán I. stupně ani žalovaný ve svých rozhodnutích netvrdili, že by se v dané lokalitě nacházela alternativa k předmětné komunikaci, tj. že by se žalobce mohl ke své chatě dostat (zejména automobilem) jinou cestou. Takové tvrzení ostatně nevznese ani pan R. ve svém podání adresovaném soudu ze dne 19. 1. 2021. Pan R. ovšem ve správním řízení mimo jiné namítal (viz např. bod 8 jeho podání ze dne 9. 1. 2019), že k dané rekreační chatě, jež není vybavena vodovodem či elektřinou, není nezbytné přistupovat automobilem. Zdejší soud v této souvislosti na okraj podotýká, že takový názor nesdílí. Pokud není možný příjezd k chatě automobilem, pak je podstatné, že oproti poslednímu narušenému stavu je ztíženo řádné užívání chaty, které je obsahem vlastnického práva, a to nehledě na to, zda je chata vybavena elektřinou a vodovodem (např. nelze k ní nebo od ní vozit větší objem nebo množství věcí, v případě potřeby není možný příjezd a odjezd policie, zdravotnické záchranné služby či hasičského záchranného sboru atd. – srov. podobně rozsudky NSS ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42, bod 29, či ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, bod 40, a v nich odkazovanou judikaturu). Existenci nezbytné komunikační potřeby je proto třeba posuzovat nejen ve vztahu k přístupu pěších, cyklistů, motocyklistů apod., nýbrž i s ohledem na možnost příjezdu (větších) automobilů.
26. Dále je třeba podotknout, že pro naplnění podmínek vzniku účelové komunikace není rozhodné, zda tato komunikace má sloužit pro přístup k rodinným domům nebo pro přístup k rekreačním objektům či jen k pozemkům. Tento fakt není pro vznik účelové komunikace vůbec relevantní (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 18/2016-75).
27. V dané lokalitě tedy zjevně neexistuje k předmětné komunikaci alternativa.
28. Jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bodu 41 (nálezy a usnesení Ústavního soudu jsou dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>), či z bodu 22 rozsudku NSS ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42, v případě, že je splněna podmínka komunikační nezbytnosti pro potřeby vlastníků nemovitostí, je založeno i „právo“ vstupu třetím subjektům, tedy neomezenému okruhu osob (veřejnosti).
29. Žalovaný připustil, že v minulosti cesta byla využívána pro výstavbu přehrady, v současné době však nikdo kromě žalobce nemá dopravní potřebu předmětnou komunikaci užívat na základě obecného užívání z důvodu jejího dopravního významu.
30. Otázku, zda a nakolik je daná cesta užívána veřejností jako neomezeným okruhem osob, lze zodpovědět jen velmi složitě. Nicméně jak plyne ze shora odkazované judikatury (srov. zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06), již existence komunikační potřeby

žalobce jako vlastníka chaty zakládá právo vstupu na předmětnou cestu i třetím subjektům, tedy neomezenému okruhu osob (veřejnosti). Z odborné literatury vyplývá, že postačí, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jediné nemovitosti (srov. Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 59; shodně též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 7). Znak nutné komunikační potřeby se zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neohrazenému a neurčitému okruhu osob – by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace (srov. bod 9 rozsudku NSS č. j. 6 As 213/2015-14).

31. Už jen fakt, že se nutnost komunikační potřeby vztahuje k chatě žalobce, má za následek, že podmínka ad iv) je naplněna. Přesto nad rámec shora uvedeného krajský soud podotýká, že skutečnost, že daná komunikace je v nezanedbatelné míře využívána jako cesta a jezdí po ní automobily, plyne z fotografií založených ve správním spise (viz též protokol ze dne 26. 7. 2018, č. j. CR 049629/2018 ODP/KL, kde správní orgán I. stupně při ústním jednání na místě samém konstatoval, že na cestě jsou vyjeté koleje od vozidel). Jak je uvedeno ve výpovědi pana M. před správním orgánem I. stupně ze dne 27. 6. 2019, v minulosti byla přes cestu dovážena voda do studny (pokud studna vyschla) – Povodí Labe, státní podnik, nechalo cestu ke studni zpevnit. Paní Š. jako předchozí vlastnice vypověděla, že rodina od jejího dětství chatu navštěvovala (cca od 50. let minulého století), jezdilo se tam autem (doloženo fotografickou dokumentací). Vozili jim tam i dřevo do krbu malým nákladním autem. V chatě je navštěvoval otec J. R. Po cestě dále chodili chataři. Před prodejem chaty v roce 2000 jezdila na chatu dcera, někdy je tam navštívil bratr, občasné návštěvy přijely autem. Paní S. jako dcera předchozí vlastnice chaty uvedla, že na chatu jezdila už jako dítě, jezdilo se tam autem, cesta byla pěkná. Ze znaleckého posudku R. Ch. ze dne 27. 4. 1983, č. D 624/83, jímž byla předmětná chata oceněna, se podává, že chata má samostatný příjezd. Z dokazování provedeného před správním orgánem I. stupně je jednoznačné, že předmětná cesta už několik desítek let je využívána i pro jízdu automobily. V minulosti byla využívána mimo jiné i pro stavbu přehrady či pro dovážení vody do studny – to v současné době neplatí, nicméně cesta slouží jako nezbytná komunikační potřeba pro žalobce a další osoby, které jezdí k chatě. Cestu přinejmenším v minulosti využívali i další chataři a nadále je zjevně využívána turisty či houbaři (viz str. 5 napadeného rozhodnutí). Z fotografické dokumentace založené ve spise je jednoznačné, že na cestě jsou vyjeté koleje od automobilů, cesta tedy je (zjevně nikoliv ojediněle a výjimečně) nadále užívána pro jízdu automobilem, a to patrně nejen pro potřeby žalobce. Komunikace tedy je znatelná v terénu (srov. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty – místní a účelové pozemní komunikace. ASPI, 2007, s. 13).
32. Žalovaný nesprávně posoudil otázku existence podmínky ad iv), tedy nutné komunikační potřeby. Tato podmínka pro závěr o tom, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je dle závěru soudu naplněna.
33. Krajský soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), proto žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku vázán (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).

34. Žalovaný bude v dalším řízení považovat podmínku ad iv), tj. nutnou komunikační potřebu, za splněnou. Otázkou naplnění podmínky ad iii), tedy souhlasu vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace, se žalovaný (zjevně pro nadbytečnost tohoto posouzení) v napadeném rozhodnutí nezabýval. Proto tak učiní v dalším řízení.
35. Přesto soud v rámci hospodárnosti řízení a s ohledem na to, že otázka existence souhlasu vlastníka již byla ve správním řízení předmětem sporu, uvádí následující.
36. Co se týče souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže 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. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku (rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 57/2019-53).
37. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, či rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). 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 (např. v restituci) – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).
38. V řízení nebylo zjišťováno, kdy, od koho a za jakých okolností pan R. nabyl předmětný pozemek. Toto bude úkolem žalovaného (potažmo správního orgánu I. stupně) v dalším řízení. Z podání pana R. adresovaného krajskému soudu ze dne 19. 1. 2021 se nicméně podává, že po roce 1990 již byl vlastníkem předmětného pozemku. Pokud teprve v roce 2018 (tedy po více než dvaceti letech vlastnictví pozemku) projevil nesouhlas s užíváním svého pozemku jako účelové komunikace, která přitom zjevně je a v minulosti byla (nikoliv ojediněle) využívána pro průjezd automobilů (viz výše), vše nasvědčuje tomu, že z jeho strany byl učiněn konkludentní souhlas s obecným užíváním účelové komunikace – takové obecné užívání pozemní komunikace už nemůže být jednostranným úkonem vlastníka vyloučeno. K tomu lze odkázat např. na rozsudek NSS č. j. 3 As 18/2016-75 – v daném případě stěžovatelé pozemky se spornou komunikací nabyli kupní smlouvou již v roce 2002 a v období do roku 2010 v obecném užívání komunikace nebránili, NSS uzavřel, že konkludentní souhlas stěžovatelů byl dán; v nyní posuzovaném případě se přitom zjevně jedná o časový úsek podstatně delší.
39. Nedojde-li proto v dalším řízení k zásadní změně skutkových zjištění, bude nezbytné považovat i podmínku ad iii) za splněnou. Pro úplnost soud podotýká, že žalobcovými námitkami týkajícími se tvrzeného posouzení cesty jako lesní cesty ve smyslu zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, a vyhlášky č. 239/2017 Sb. se nezabýval, neboť tyto námitky nemají

žádný vliv na otázku, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.

40. O nákladech řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšnému žalobci přiznal proti žalovanému náhradu nákladů spočívajících v zaplaceném soudním poplatku z žaloby ve výši 3 000 Kč a dále v právním zastoupení, a to ve dvou úkonech právní služby [převzetí věci, podání žaloby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); náhradu nákladů právního zastoupení za repliku ze dne 22. 2. 2021 soud žalobci nepřiznal, neboť v replice nebyla obsažena žádná relevantní argumentace, jež by nebyla nebo nemohla být použita již v žalobě]. Sazba za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč, za dva úkony právní služby činí náhrada nákladů právního zastoupení 6 800 Kč. Právní zástupkyně žalobce není plátcem DPH, proto se tato částka nezvyšuje o částku odpovídající sazbě daně ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. Náhrada nákladů řízení celkem činí 9 800 Kč. Platební místo bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále též „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta ke splnění uložené povinnosti byla určena jako přiměřená charakteru uložené povinnosti v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 22. července 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu