



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

žalobců: a) J. M.
b) J. M.
zastoupeni Mgr. Richardem Novákem, advokátem
se sídlem Vodičkova 730/9, Praha 1 – Nové Město

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina,**
se sídlem Žižkova 57, Jihlava

za účasti: 1. **Město Ždírec nad Doubravou.**
se sídlem Školní 500, Ždírec nad Doubravou
zastoupeno JUDr. Ondřejem Málkem, advokátem
se sídlem Horní 6, Havlíčkův Brod
2. S. J.
3. L. B.
4. L. D.
5. R. F.
zastoupen JUDr. Janem Najmanem, advokátem
se sídlem náměstí republiky 53, Pardubice
a 6. L. P.

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. ledna 2020, č. j. KUJI 4108/2020

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 14. ledna 2020, č. j. KUJI 4108/2020, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 14 228 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Městský úřad Chotěboř, odbor dopravy a přestupků (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „prvoinstanční správní orgán“ nebo „prvostupňový správní orgán“ nebo „silniční správní úřad“), rozhodnutím ze dne 13. 11. 2019, č. j. MCH-50059/2019/ODAP/BJ, deklaroval, že na pozemku p. č. XA (dále také jen „Pozemek“), se nachází 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“), která vede po Pozemku podél jeho hranice se sousedními pozemky.
2. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil výrok tohoto rozhodnutí tak, že se na Pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace od nepaměti, která vede po Pozemku jeho hranice se sousedními pozemky v šířce cca 3 metry a průběhu dle grafické přílohy, kterou učinil součástí rozhodnutí. Ve zbytku rozhodnutí silničního správního úřadu potvrdil.
3. Krajský soud předesílá, že všechny nemovitosti zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území X, nebude již tedy pro zjednodušení tuto informaci u označení nemovitostí dále v rozsudku uvádět.

II. Obsah žaloby

4. V úvodu žaloby žalobci konstatovali, že dlouhodobě vlastní v Kohoutově chalupu a další nemovitosti. Pozemek se rozhodli koupit do společného jmění manželů v roce 2019 za účelem jeho zvelebení a obnovení jeho charakteru pěšiny pro chodce a cyklisty s vysázenými stromy. V kupní smlouvě byli prodávajícím ujištěni, že na Pozemku nevážnou práva třetích osob. V posudku, který byl při příležitosti kupní smlouvy opatřen, je zachycen stav Pozemku k 19. 5. 2019. Pozemek má celkovou výměru 1391 m² a jeho plochu lze podle posudku rozdělit do 3 částí:
 - a) část o výměře 278 m² se nachází v zastavěném území obce a jedná se o nezpevněnou místní komunikaci vedoucí do polí;
 - b) střední část až po severozápadní cíp pozemku p. č. XB o výměře 209 m² je nezpevněnou polní cestou mimo zastavěné území obce,
 - c) zbývající část Pozemku o výměře 904 m² leží mimo zastavěné území obce a jedná se o zemědělský pozemek užívaný jako orná půda.
5. Takový stav Pozemku trval dle žalobců nepřetržitě od šedesátých let minulého století, kdy v rámci kolektivizace zemědělství došlo v daném místě ke zrušení historických cest a tedy na převážné ploše Pozemku se již více jak 60 let žádná cest nenachází. Byla rozorána

zemědělským družstvem, v horní části byl Pozemek scelen s okolními pozemky za účelem pěstování zemědělských plodin.

6. V roce 2017 odprodal pan L. P. paní L. D. pozemek p. č. XC a podíl na pozemku p. č. XD, aniž by měla zajištěn přístup na obecní silnici (pozemek p. č. XE) přes jeho pozemek p. č. XF. Měla umožněno napojení pouze na v té době veřejně neužívaný Pozemek, na němž tehdy byla pouze pěšina zarostlá travou. Paní Lucie Dubyčová však začala Pozemek nadměrně užívat, navážel na něj šterk a ničila jej vjezdem těžké techniky a nákladních vozidel. Postupně se tím rozšířila cesta i na pozemek p. č. XF. Prakticky vymizelá pěšina se tím za 2 roky dostala do současného stavu. Následně L. D. iniciovala zahájení řízení o deklaraci, zda se na Pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace či nikoliv.
7. S jeho závěry žalobci projevili nesouhlas. Žalovaný podle nich předně zjevně nesprávně vymezil rozsah veřejně přístupné účelové komunikace, pokud uvedl, že má šířku cca 3 metry a vyznačil ji v grafické příloze, která kopíruje vymezení pozemku v katastru nemovitostí (v pozemkové mapě). Šířka Pozemku v jeho dolní části (přes kterou vede nezpevněná místní komunikace a pokračuje nezpevněná polní cesta) je pouze cca 2 metry. Současná šíře fakticky vyježděné cesty může být zhruba 3 metry, ale to je v důsledku toho, že cesta zasahuje i na pozemek p. č. XF, který je ve vlastnictví pana L. P.. Ten však dle žalobců nebyl účastníkem správního řízení a nikdo se jej na jeho názor neptal.
8. Dále žalobci vytkli silničnímu správnímu úřadu, že nevyhověl jejich námitkám, že na převážné části Pozemku (a to na části o výměře 904 m² z jeho celkových 1391 m²) není naplněna základní podmínka pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace, a to existence dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Žalovaný, přestože měl k dispozici informaci o tom, že na převážné části Pozemku již dřívější polní cesta zanikla, byla rozorána a částečně zarostla náletovými dřevinami, nekriticky přebíral účelová prohlášení místních obyvatel, že cesta na Pozemku byla od nepaměti, aniž by si sám ověřil, v jaké části je polní cesta zachována a v jaké zanikla. Obě rozhodnutí tak stojí na prohlášení místních obyvatel, která zajistila paní L. D., ačkoliv je zřejmé, že neodpovídají skutečnosti. Ovšem to, že o neexistující skutečnosti prohlásí zhruba 25 „svědků“, že existuje, z ní neučiní skutečnost existující.
9. Silniční správní úřad se měl dle žalobců nedostatečně vypořádat s jimi uváděnými skutečnostmi a předloženými důkazy, zcela je ignoroval a přehlížel, aniž by vysvětlil proč. Přitom podmínka stálosti a patrnosti v terénu není splněna na převážné části pozemku. Žalovaný se s odvolacími námitkami žalobců vypořádal zcela formalistickým a nepřezkoumatelným způsobem, neboť z velké části pouze opakoval argumenty silničního správního úřadu, což je na hranici přezkoumatelnosti.
10. Dle žalobců nebyl tedy zjištěn stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Správní rozhodnutí jsou dle žalobců vnitřně rozporná, porušují princip zákazu libovůle správního orgánu, princip rovnosti a princip zákazu diskriminace a proporcionality. Jejich vydáním došlo rovněž k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
11. Žalobci proto navrhli, aby krajský soud zrušil pro nezákonnost, případně pro vady řízení, jak rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

12. 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

13. Ve vyjádření k žalobě žalovaný odkázal nejprve na odůvodnění svého rozhodnutí, neboť žalobní námitky podle něho jen rozšiřují argumentaci žalobců uvedenou v odvolání.
14. Z obsahu spisu je podle něho zřejmé, že i žalobci Pozemek užívali k jízdě a chůzi, což sami nepopírají. Až poté, co Pozemek koupili, začali ostatním uživatelům v jeho užívání bránit, resp. jim začali vnucovat svou představu o tom, jaká komunikace v minulosti možná byla. Z dokazování však vyplynulo, že nebyla pěšinou, ale sloužila a slouží pro příjezd k nemovitostem a bylo zde umožněno obecné užívání. Toho si žalobci v době nákupu Pozemku museli být vědomi. Jsou tedy povinni je strpět, protože předchozí majitel Pozemku k tomu udělil souhlas. Soukromoprávní spory pak mají být řešeny instituty práva soukromého, nikoliv omezením obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace, uzavřel žalovaný. Navrhl proto zamítnutí žaloby.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

15. Osoba zúčastněná na řízení pan S. J. uvedl, že je mu 70 let a pamatuje si starou polní cestu, kterou využívalo od svého založení i JZD. Proto po ní jezdily nejenom koňské a kravské povozy, ale i traktory a kombajny. V roce 1970 byla tato historická cesta z důvodu scelování pozemků rozorána. Dnešní trasa cesty vznikla až na základě rozhodnutí Katastrálního úřadu Havlíčkův Brod. V roce 1993 až 2007 byla vytvořena nová katastrální mapa, do které byla tato cesta zakreslena. Měla zajistit přístup k jednotlivým pozemkům. Umožňovala použití moderní zemědělské a lesnické techniky. Z tohoto faktu by se podle něho mělo především vycházet. Procesní návrh neučinil.
16. Osoba zúčastněná na řízení L. B. uvedla, že Pozemek tvoří přístupovou cestu k pozemkům v jejím vlastnictví p. č. XG, potažmo st. p. č. XH a p. č. XCH. Jak její maminka, tak ona z dětství, si pamatují, že po předmětné cestě se jezdilo jakoukoliv zemědělskou technikou. Užívali ji i žalobci, jak pro osobní, tak pro zemědělskou techniku (bagr, traktor, nákladní auta s přívěsem). Přitom mají vlastní vjezd na své pozemky z místní komunikace. Vjezd z Pozemku užívají hlavně jako výjezdovou cestu. Pro okolní parcely se jedná o jedinou příjezdovou komunikaci. Cestu do června 2019 udržovala obec a majitelé okolních pozemků, což se o žalobcích říci nedá. Ti v poli zasadili asi 30 ovocných stromů a umístili ceduli Zákaz vstupu. Příjezdovou cestu začali zpevňovat sami žalobci už v roce 2010, tedy dávno před tím, než ji začala zpevňovat paní L. D.. Procesní návrh neučinila.
17. Osoba zúčastněná na řízení pan R. F. sdělil, že je spolumajitelem pozemku p. č. XB a předmětnou cestu po Pozemku využívá jako jedinou možnou příchodovou a příjezdovou komunikaci. Procesní návrh neučinil.
18. Osoba zúčastněná na řízení L. D. ve svém vyjádření vyslovila názor, že komunikace na Pozemku naplňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Připomněla také, že silniční správní úřad nařídil ve věci místní šetření, jehož se i žalobci osobně zúčastnili, neposuzoval tedy věc formálně, jak mu žalobci vytýkají. Pozemky p. č. XC a XD vlastní od roku 2017, od roku 2015 je měla v nájmu, využívá je k chovu koní. Pokud jí žalobci vytýkají, že provedla zpevnění předmětné komunikace, tak to opravdu na

vlastní náklady zrealizovala. Za důležité ovšem považuje, že se tak stalo v době, kdy vlastníky Pozemku ještě nebyli žalobci, ale společnost KINSKÝ Žďár, a. s. Ta se proti tomuto zpevnění nikterak neohradila a projevila s ním tak konkludentní souhlas. Ten projevila rovněž s užíváním komunikace na Pozemku k účelu, ke kterému po léta sloužila, tedy ke zpřístupnění okolních pozemků jejich vlastníkům za účelem obhospodařování, stejně jako široké veřejnosti zejména z Kohoutova, tj. i osobám, pro něž nepředstavovala jedinou možnou přístupovou cestu k jejich nemovitostem. Ostatně k takovým osobám patřili i žalobci a jejich rodinní příslušníci, přestože ke své chatě mají přístup přímo z místní komunikace vedoucí Kohoutovem. V době, kdy se vlastníky Pozemku stali žalobci, byla již cesta zpevna štěrkem, přičemž tato skutečnost jim byla známa, neboť se na zpevňování Pozemku, ještě než jej koupili, sami podíleli. Od okamžiku nákupu Pozemku pociťuje osoba zúčastněná na řízení z jejich strany tlak. Umístili např. do cesty kovové tyče, vyhrožovali požadavkem náhrady nákladů spojených s odvozem štěrku. V době, kdy si své nemovitosti kupovala, nemusela řešit přístup k nim, protože věděla, že jsou přístupné právě z veřejně přístupné účelové komunikace na Pozemku. Její existenci do doby nákupu Pozemku žalobci totiž nikdy nikdo nezpochyboval (do té doby ani sami žalobci). Dle osoby zúčastněné na řízení byla v době nákupu Pozemku žalobci užívána i koncová (horní) část Pozemku, byť hlavně v posezónní době. Ta je totiž spojnici k obecní cestě na pozemku p. č. XI a je využívána širokou veřejností k jízdě do okolních lesů, k jízdě na koni, k jízdě traktory i automobily. Žaloba by tak podle ní neměla vést ke zrušení napadených rozhodnutí.

19. Osoba zúčastněná na řízení Město Ždírec nad Doubravou sdělila, že dle jejího názoru žalovaný správně vymezil všechny zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace a dále správně posoudil, že všechny tyto znaky byly v případě Pozemku naplněny. V daném případě bylo prokázáno užívání komunikace různými osobami včetně jejich aktuálních vlastníků (před tím, než se vlastníky stali) za účelem propojení jejich nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Stálost a patrnost komunikace v terénu byla nade vší pochybnost prokázána při místním šetření. Jako důkaz jsou k dispozici i historické mapy z roku 1838, na kterých je tato cesta zakreslena. Ve vztahu k souhlasu s užíváním komunikace z vyjádření svědků jednoznačně vyplynulo, že proti jejímu užívání nikdy nikdo neměl žádné námitky. Veřejné přístupnosti cesty nebrání ani její současní vlastníci. Pouze mají námitky proti tomu, jaké typy vozidel po ní mohou jezdit.
20. Otázka nutné komunikační potřeby pak byla posouzena zejména při místním šetření s výsledkem, že požadované dopravní služby k cestě přiléhajících nemovitostí nelze dosáhnout jiným způsobem. V dané lokalitě jiná vhodná komunikace neexistuje. Dle názoru osoby zúčastněné na řízení není žádný problém ani v prostorovém vymezení cesty ze strany žalovaného. Šířka je uvedena jako orientační, když je zřejmé, že rozsah cca 3 m je s rezervou dostatečný pro průjezd běžnými motorovými vozidly. Cesta je zároveň vymezena i číslem parcelním, proto se nemůže stát, že by díky vymezení její šířky dle tohoto rozhodnutí zasahovala do jiného pozemku. Naprostá většina Pozemku (pokud ne celý) má dostatečnou šířku na to, aby se na něj cesta o šířce 3 m vešla. Připomněla, že žalobci koupili pozemek, jehož způsobem využití je dle výpisu z katastru nemovitostí ostatní komunikace. Pozemek je podle informací osoby zúčastněné na řízení v době poté, co se stali jeho vlastníky, užíván stejným způsobem, jako předcházející roky. Navrhla pro zamítnutí žaloby.

21. Osoba zúčastněná na řízení pan L. P. se k věci písemně nevyjádřila.

V. Replika žalobců

22. V úvodní části repliky žalobci zopakovali podstatu obsahu žaloby. Dodali, že celá plocha pozemků okolo Pozemku byla v minulosti pronajata jednotnému zemědělskému družstvu, Pozemek byl ze 2/3 zorán a pěstovaly se na něm zemědělské plodiny. Po restitucích se nájemcem Pozemku stala Zemědělská a. s., Krucemburk. Ta po nákupu Pozemku žalobci na něm zemědělskou činnost přestala provozovat. V současné době je Pozemek přibližně ve střední části zcela neprostupný, hustě zarostlý náletovými dřevinami, ve dřívě oseté části je pak vzrostlá tráva, kopřivy a vysázené stromy tvořící zahradu. Po části zarostlé náletovými dřevinami v současné době nikdo nejedí, není to ani kvůli porostu možné. Svědectví starousedlíků bylo dle žalobců správnými orgány interpretováno účelově extenzivně oproti jejich obsahu. Tyto osoby se vyjadřovaly k tomu, že po Pozemku se dřívě dostávali vlastníci ke svým polím sousedícím s Pozemkem. V době, kdy tyto pozemky obhospodařovalo družstvo, nechodil na ně z jejich vlastníků nikdo. Po restituci byla většina pozemků dána vlastníky do dlouhodobého nájmu společnosti Zemědělská a. s., Krucemburk, k těm se jejich vlastníci také nepotřebují dostat. Výjimku tvoří pozemky p. č. XB/, XG, XF, XD a XC, pouze vlastníků těchto pozemků slouží Pozemek jako přístupová cesta k nim, nikoliv tedy veřejnosti. Pokud jde o souhlas předchozího vlastníka Pozemku s jeho veřejným užíváním, jeho existence nebyla ve správním řízení prokázána. Pokud by takový souhlas udělen byl, jistě by se tato skutečnost objevila v kupní smlouvě o nákupu Pozemku, což se nestalo. Návrh Města Ždírec nad Doubravou na směnu pozemků je pro žalobce nepřijatelný, podle nich je cílem napravit pochybení správních orgánů při povolení oddělení pozemků p. č. XC a XD, aniž by tyto byly přístupné z veřejné komunikace.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

23. 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”). Učinil tak bez nařízení jednání, neboť s tím žalobci i žalovaný výslovně souhlasili. O věci usoudil následovně.
24. 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).
25. Dále připomíná, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkumává 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.
26. Konečně pak krajský soud považuje za potřebné a užitečné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.
27. 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.
28. 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.
29. 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.

30. 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.
31. 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 18XH/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 2XH/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).
32. 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 nabyvána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 2XH/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).
33. 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.
- A nyní již ke konkrétnímu posouzení projednávané věci.
34. 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.

35. Dle § 3 správního řádu je za tím účelem povinen postupovat tak, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Této základní zásadě činnosti správních orgánů však zůstaly v přezkoumávané věci správní orgány obou stupňů hodně dlužny.
36. To se týká posouzení existence hned prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace, tedy její zřetelnosti a patrnosti v terénu. Přitom právě existenci tohoto znaku žalobci v průběhu správního řízení zpochybňovali. A nutno říci, že svá tvrzení, že minimálně na části Pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, doložili i důkazem, a to znaleckým posudkem, který byl vypracován v souvislosti s kupní smlouvou, na základě které žalobci Pozemek od předchozího vlastníka, společnosti KINSKÝ Žďár a. s., koupili. Znalecký posudek zachycuje stav Pozemku ke dni 19. 5. 2019. Plyne z něj, že charakter Pozemku není jednotný, že sestává ze tří odlišných částí, kdy první dvě (dolní a střední část) mají povahu zpevněné komunikace a polní cesty, zbývající (horní) část že je však užívána jako orná půda.
37. Silniční správní úřad provedl ve věci dne 7. 11. 2019 místní šetření, ovšem obsah protokolu o něm je poměrně stručný a nevyznívá z něj, že by Pozemek měl v různých svých částech rozdílný charakter. V odůvodnění svého rozhodnutí pak silniční správní úřad toliko převzal stručnou formulaci obsaženou v protokolu o místním šetření, kdy uvedl pouze, že „Pozemní komunikace je v terénu seznatelná, od navázání na místní komunikaci je šterková, po cca 70 metrech travnatá. V travnaté části jsou vyjeté koleje od vozidel“. Toto zjištění je ale ohledně horní části Pozemku v poměrně ostrém rozporu se shora citovanými závěry znaleckého posudku, který byl přitom vyhotoven jen o několik měsíců před tím.
38. Bohužel odpověď na patrnost cesty v horní části Pozemku nedává ani fotodokumentace, která je přílohou Protokolu z místního šetření. Krajský soud předně doporučuje správním orgánům, aby u jednotlivých fotografií pořízených při ohledání učinily popisky, co přesně (v posuzované věci jakou přesně část Pozemku), ta která fotografie zachycuje. Naštěstí byly ve správním spise založeny ještě fotografie předložené účastníky správního řízení zobrazující zejména dolní část Pozemku, které takové popisky obsahují, takže soud se mohl v tomto směru poměrně dobře zorientovat. A musí konstatovat, že místní šetření evidentně probíhalo převážně v dolní a následně střední části Pozemku, snímky zachycující horní část Pozemku v podstatě absentují. Ty naopak doložili žalobci jako přílohu k žalobě. Krajský soud nemá důvod nevěřit žalobcům, že se jedná o fotografie právě této horní části Pozemku, i když samozřejmě jistotu v tomto směru nemá. Porovnání s fotodokumentací provedenou správními orgány při místním šetření však ze shora uvedených důvodů nebylo možné. Minimálně tak vznikají pochybnosti o tom, zda je cesta na Pozemku patrná skutečně v celé jeho délce. Zatímco ohledně dolní a střední části Pozemku o tom s největší pravděpodobností nemůže být pochyb, existenci zřetelnosti cesty na jeho horní části správní orgány na jisto nepostavily.
39. Jakoby opomněly skutečnost, že existence veřejně přístupné účelové komunikace nemusí být vždy zjištěna ohledně celé plochy pozemkové parcely, jak je vymezena hranicemi v pozemkové mapě. Např. v případě Pozemku si lze dobře představit, že jeho dolní a střední část by všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace splňovaly, zatímco jeho zbývající (horní část) nikoliv. Tato skutečnost by se pak musela promítnout v obsahu výroku silničního správního orgánu, který by ve výroku svého rozhodnutí (i

např. za pomoci zákresu do snímku pozemkové mapy, který by byl přílohou, a tedy nedílnou součástí tohoto rozhodnutí) ty části pozemku, které by znaky veřejně přístupné účelové komunikace splňovaly, i ty, které nikoliv, přesně specifikoval. Obecně takový skutkový a právní stav vyloučen není.

40. Jak již judikoval zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30 A 104/2012-38, existence zřetelnosti cesty v terénu musí být posuzována vždy individuálně. Nutný předpokladem zřetelnosti cesty v terénu ovšem nemusí být vždy existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž vlastnosti posuzovaného pozemku, např. jeho tvar či polohu ve vztahu k sousedním pozemkům.
41. Těmito kritérii ohledně daného znaku veřejně přístupné účelové komunikace se však správní orgány nezabývaly vůbec. Žalovaný shora citované stručné závěry silničního správního úřadu nikterak nerozhojnil, opět se pouze odkázal na závěry místního šetření a doložené letecké snímky (ortofotomapy), aniž by ovšem své odkazy jakkoliv konkretizoval. Odvolací námitky žalobců stran této problematiky pak „odbyl“ nicneříkajícím obecným konstatováním, že byl zjištěn stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Což se navíc, jak plyne ze shora uvedeného, nezakládá na pravdě.
42. Již jen shora uvedené vady řízení týkající se existence prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace představují dostatečný důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení mu věci k dalšímu řízení ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. Nejedná se však o pochybení jediná.
43. Existenci druhého znaku veřejně přístupné účelové komunikace v případě cesty na Pozemku nezpochybňovali dosud ani žalobci. I oni připustili, že slouží coby komunikační spojení nemovitostí, konkrétně zejména pozemků ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Přesto krajský soud doporučuje správním orgánům, aby se v dalším řízení i této otázce věnovaly poněkud podrobněji, než tak učinily doposud.
44. Tímto konstatováním se krajský soud posouvá k posouzení třetího znaku veřejně přístupné komunikace, tedy k otázce existence souhlasu vlastníka Pozemku, přes který 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).
45. Dle názoru krajského soudu správní orgány nedostatečně posoudily, zda je cesta na Pozemku skutečně cestou tzv. od nepaměti. V souvislosti s tím dlužno podotknout, že tento závěr nepatří v zásadě do výroku rozhodnutí. Jím silniční správní úřad pouze deklaruje, zda se na tom kterém pozemku (pozemcích), nebo na té které jeho (jejich) části, nachází veřejně přístupná účelová komunikace či nikoliv. Zda se jedná o cestu existující od nepaměti nebo zda je znám okamžik jejího vzniku, musí správní orgán podrobně popsat v odůvodnění svého rozhodnutí. Tato otázka má totiž významný vliv právě stran problematiky formy souhlasu vlastníka dotčeného pozemku s jeho veřejným užíváním (jak je vysvětleno shora).
46. Správní orgány svůj závěr, že se na Pozemku cesta nachází od nepaměti, odvodily zejména od obsahu čestných prohlášení osob, které vlastní v dané lokalitě nemovitosti. Odkázaly také na obsah katastru nemovitostí (Pozemek je veden ohledně druhu a způsobu využití jako „ostatní komunikace – ostatní plocha“) a na skutečnost, že je

v daném místě tato cesta zakreslena v mapách (aniž tedy opět provedly jejich náležitou konkretizaci). Ač se silniční správní úřad zmiňuje rovněž o výpovědích svědků na místě samém, žádné protokoly o výsledku svědků správní spis neobsahuje.

47. Ze žalobních tvrzení (stejně jako např. z čestného prohlášení osoby zúčastněné na řízení S. J.) však plyne, že minimálně horní část Pozemku byla v době socialismu tehdejším uživatelem (zřejmě jednotným zemědělským družstvem) rozorána a byla využívána jako pole. A že k obnově cesty došlo až po restituci majetku šlechtického rodu Kinských. V souvislosti s těmito tvrzeními ovšem vystává řada otázek. Bylo tomu skutečně tak? Kterých částí Pozemku se to týkalo? Pokud by tomu tak bylo, jednalo by se skutečně o cestu od nepaměti? Jaký vliv by to mělo na formu existence souhlasu předchozího vlastníka Pozemku s jeho veřejným užíváním? Odpovědi na tyto otázky pochopitelně musí předložit v první řadě správní orgány poté, až v tomto směru řádně zjistí skutkový stav.
48. V každém případě se však ohledně existence souhlasu předchozího vlastníka s veřejným užíváním Pozemku přímo nabízí, aby správní orgány na něho za tím účelem učinily dotaz, neboť předchozí vlastník Pozemku je znám. Je jím KINSKÝ Žďár a. s., od níž žalobci Pozemek koupili v roce 2019, nejde tedy o nějakou dávnou historii. Právě předchozí vlastník Pozemku (resp. jeho zástupci) by se mohl asi nejfundovaněji vyjádřit k historii Pozemku, zejména k té, která se týká doby po navrácení Pozemku v restitucích, s největší pravděpodobností na začátku devadesátých let. Tedy rovněž k otázce obnovení cesty na Pozemku apod. Může se také jasně vyjádřit, zda souhlasil s veřejným užíváním Pozemku či nikoliv. S tím ostatně souvisí i otázka veřejnosti užívání pozemku neomezenou množinou fyzických a právnických osob, neboť splnění této podmínky žalobci rovněž zpochybňují.
49. Další vadou řízení (byť nutno připustit, že do značné míry formální) bylo chybné provedení důkazů čestnými prohlášeními vlastníků okolních pozemků, která byla založena do správního spisu. Dle § 53 odst. 5 správního řádu je předložení listiny možné v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpovědí. K takovému postupu je tedy možno přistoupit jen v případech, kdy tak připustí zvláštní zákon. Zákon o pozemních komunikacích ovšem s takovou možností nepočítá. Dlužno poznamenat, že správní řád sám, na rozdíl od předchozího správního řádu z roku 1967, také ne. Jestliže tedy budou správní orgány považovat za nutné vycházet z obsahu čestných prohlášení jako z důkazů, bude nezbytné provést v dalším řízení svědecké nebo účastnické výsledky těchto osob (nebo některých z nich). I stran prokázání existence tohoto znaku veřejně přístupné účelové komunikace tedy nezjistily správní orgány v posuzované věci skutkový stav v úplnosti.
50. Pokud jde o existenci posledního (čtvrtého) znaku veřejně přístupné účelové komunikace, tedy komunikační potřebnost, neexistenci komunikační alternativy, pak krajský soud jenom stručně konstatuje, že i odůvodnění této problematiky zůstalo ve správních rozhodnutích v dosti obecné rovině. Současně ale dodává, že ani žalobci v žalobě nerozporovali, že k určitým nemovitostem v dané lokalitě jiná přístupová cesta nevede.
51. Krajský soud opakuje, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční (viz shora). Přesto, veden snahou předejít případným procesním pochybením správních orgánů

v dalším řízení po vrácení věci, považuje za vhodné učinit několik poznámek k okolnostem, které nebyly žalobou výslovně napadeny. A současně zdůrazňuje, že tím jakkoliv nepředjímá výsledek jejich další rozhodovací činnosti.

52. Předně dává správním orgánům na zvaženou, zda za situace, pokud by shledaly, že se veřejně přístupná účelová komunikace nachází na celé výměře Pozemku, tedy v podstatě kopíruje hranice pozemkové parcely, jak je vyznačena v pozemkové mapě, považují skutečně za nezbytné, aby přílohou rozhodnutí byl náčrt vyznačující pozici Pozemku v pozemkové mapě. Vždyť tato skutečnost je patrná přímo z pozemkové mapy, která je součástí katastru nemovitostí. O tom, kde se v takovém případě veřejně přístupná účelová komunikace nachází, by tak dle mínění krajského soudu nemělo být pochyb. V tomto směru považoval krajský soud za srozumitelnější výrok rozhodnutí silničního správního úřadu. Pozměňující výrok rozhodnutí žalovaného podle něho situaci spíše zkomplikoval, důkazem čehož je skutečnost, že vznikly diskuse nad tím, zda je Pozemek v celé svojí délce široký minimálně 3 metry či nikoliv.
53. Ve vztahu k obsahu žalobních námitek krajský soud ještě dodává, že irrelevantním se pro předmět daného řízení jeví argumentace žalobců směřující k tomu, že úpravy Pozemku jednou z osob zúčastněných na řízení zasáhly i na pozemek p. č. XF, který je ve vlastnictví jiné osoby zúčastněné na řízení, nikoliv tedy ve vlastnictví žalobců. I kdyby tomu tak bylo, pak tímto postupem nemohlo dojít k zásahu do soukromých ani veřejných subjektivních práv žalobců. Předmětem řízení je pak pouze otázka deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na Pozemku.
54. Upozorňuje rovněž účastníky řízení a osoby na něm zúčastněné, že otázka, zda je přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci nějak omezen (např. pouze pro pěší, pouze pro osobní vozidla apod.), není posuzována v předmětném správním řízení (tedy v řízení podle § 140 odst. 1 správního řádu), ale v řízení o žádosti vlastníka účelové komunikace o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
55. Ze shora uvedených důvodů tak krajskému soudu nezbylo, než žalobou napadené rozhodnutí žalovaného dle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný závěry vyslovenými krajským soudem v tomto rozsudku vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
56. Přestože shora uvedenými vadami trpělo jak rozhodnutí žalovaného, tak prvoinstanční správní rozhodnutí, krajský soud nevyužil svého oprávnění zakotveného v § 78 odst. 3 s. ř. s., tedy nezrušil současně se žalovaným rozhodnutím i prvoinstanční správní rozhodnutí silničního správního úřadu.
57. Bude na žalovaném, aby v rámci řádného vypořádání se se všemi odvolacími námitkami posoudil, zda pochybení, která jeho rozhodnutí krajský soud shora vytknul, lze napravit v odvolacím řízení, což samozřejmě přichází v úvahu, protože rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25), nebo zda ve světle těchto námitek bude na místě věc vrátit k dalšímu řízení silničnímu správnímu úřadu (§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu).

VII. Náklady řízení

58. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že procesně plně úspěšní žalobci mají proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení.

59. Náklady řízení tvoří 2x soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, tj. celkem 6 000 Kč. Náhradu nákladů řízení tvoří dále odměna advokáta dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (3 100 Kč za jeden úkon právní služby) ve výši 6 200 Kč (tj. za dva úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby). Dále náhradu nákladů řízení představuje paušální náhrada hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 2 x 300 Kč dle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. za celkem dva účelně vynaložené výdaje zástupce žalobce, tj. 600 Kč. Náklady soudního řízení dále představuje 21 % DPH z odměny a náhrad při základu daně 6 800 v celkové výši 1 428 Kč, protože zástupce žalobců doložil, že je registrován jako plátce DPH.
60. Pokud jde o repliku žalobců ze dne 8. 9. 2020, pak její obsah v podstatě pouze doplnil obsah žaloby. Nejedná se tak dle názoru krajského soudu o důvodně vynaložené náklady řízení.
61. Náhrada nákladů řízení tedy celkově činí částku 14 228 Kč. Výše uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit žalobcům v souladu s § 64 s. ř. s. a § 149 odst. 1 o. s. ř. k rukám zástupce žalobců.
62. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení krajský soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku. 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 ohledně žádne z osob na řízení zúčastněných nenastala.

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 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.

Hradec Králové 15. října 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.