



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D. a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobci: **a) Ski Pec a.s.**
 sídlem Pec pod Sněžkou 257, 542 21 Pec pod Sněžkou
 b) Město Pec pod Sněžkou
 sídlem Pec pod Sněžkou 230, 542 21 Pec pod Sněžkou
 oba zastoupeni advokátem Mgr. Lukášem Wimětalem
 sídlem Údolní 8, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
 sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

za účasti: **1. VEBROVY BOUDY, a. s.**
 sídlem Křenová 186/60, 602 00 Brno
 zastoupeny advokátem Mgr. Petrem Langem, LL.M.
 sídlem Jakubská 156/2, 602 00 Brno

2. Správa Krkonošského národního parku
 sídlem Dobrovského 3, 543 01 Vrchlabí

v řízení o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. srpna 2021, č. j. KUKHK-27275/DS/2021-2 (Ma),

takto:

I. Žaloby se zamítají.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce a) se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 5. 10. 2021 a žalobce b) žalobou podanou u téhož soudu dne 6. 10. 2021 domáhali zrušení výše specifikovaného rozhodnutí žalovaného, kterým byla zamítnuta odvolání žalobců a bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Trutnov ze dne 25. 3. 2021, č. j. MUTN 23808/2021, sp. zn. 2018/8706/V/KOP (dále jen „Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“ či „Prvostupňové rozhodnutí“). Žalobci v žalobním žádání navrhovali rovněž zrušení Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
2. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodnuto tak, že:
 - „I. Na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, parc. č. XCH, XI, XJ, se nachází komunikace, která je veřejně přístupnou komunikací (asfaltová komunikace vedoucí po výše uvedených pozemcích od Vebrových bud na st. p. č. XN v katastrálním území Velká Úpa I, k dolní stanici vleku Javor I).
 - II. Na pozemcích parc. č. XK, XL, XCH a XM, se nachází komunikace, která je veřejně přístupnou komunikací (pěší komunikace vymezená kolejemi a průsekem v prostoru vedoucí po uvedeném pozemku od Vebrových bud na st. p. č. XN, k horní stanici vleku Javor I).“
3. Výše uvedené pozemky, na kterých se dle rozhodnutí správních orgánů nachází veřejně přístupná komunikace, budou dále označovány jako „Předmětné pozemky“. Veřejně přístupná cesta vedoucí po Předmětných pozemcích, jejíž existence byla deklarována výše specifikovanými rozhodnutími správních orgánů, bude dále nazývána též jako „Předmětná komunikace“.
4. Žalobce a) je vlastníkem pozemků přímo sousedících s Předmětnými pozemky, konkrétně je žalobce a) vlastníkem pozemků parc. č. XO a parc. č. XP. Na uvedených pozemcích se nachází soubor staveb plnící funkci lyžařského areálu (lyžařské vleky, rozvody zasněžovacích systémů, stavby osvětlení lyžařských tratí), jehož vlastníkem je rovněž žalobce a).
5. Žalobce b) je vlastníkem pozemků parc. č. XD a parc. č. XH, tj. pozemků po kterých přímo vede veřejně přístupná komunikace, jak bylo správními orgány obou stupňů určeno.
6. Žádost o určení existence veřejně přístupné komunikace podala společnost VEBROVY BOUDY a. s., nyní v postavení osoby zúčastněné na řízení (dále také jako „Žadatel“).
7. S ohledem na skutečnost, že žaloby obou žalobců se týkají stejného předmětu řízení, jde o totožný skutkový stav a obsah jejich žalob je téměř identický (jsou rovněž zastoupení týmž zástupcem), rozhodl krajský soud usnesením ze dne 11. 2. 2022, č. j. 30 A 80/2021 – 72, které nabylo právní moci dne 16. 2. 2022, o tom, že řízení o uvedených žalobách

žalobců a) a b) budou spojena ke společnému řízení dále vedenému pod sp. zn. 30 A 80/2021.

II. Obsah žalob

8. Jak již bylo uvedeno výše, jsou žaloby obou žalobců téměř identické, krajský soud proto níže vymezuje jejich jednotlivé žalobní body.
9. Žalobci z počátku žalob uvedli, že hlavním důvodem, proč se domnívají, že veřejně přístupná komunikace (Předmětná komunikace) na Předmětných pozemcích nemá místa, je skutečnost, že tyto pozemky se křížují se sjezdovými tratěmi. Specifika daného místa nevzaly správní orgány obou stupňů dostatečně v potaz. Vytvoření cesty v uvedeném místě bude znamenat zásah do podnikání žalobce a) a rovněž bude znamenat nebezpečí pro širokou veřejnost, která se v zimě na sjezdových tratích nachází.
10. **Prvním žalobním bodem žalobci namítali, že v projednávané věci nebyl splněn jeden ze čtyř předpokladů pro deklaraci veřejně přístupné komunikace, konkrétně znak nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (komunikace musí být nezbytná pro obhospodařování či dopravní obsluhu jiných nemovitostí).**
11. Žalobci poukazovali na to, že v případě Předmětné komunikace nebyla podmínka nutné komunikační potřeby splněna, neboť ze samotného obsahu správního spisu vyplývá, že v řešeném území existují minimálně dva alternativní přístupy k pozemku Žadatele.
12. Ve správním řízení bylo opakovaně žalobci konstatováno, že pozemek Žadatele je napojen na jiné pozemní komunikace a přístup k němu je tedy možno zajistit minimálně dvěma dalšími alternativními způsoby. Jednu alternativní přístupovou cestu k pozemku Žadatele lze vést po komunikaci ve směru budova Javor – Žižkova bouda – Husova bouda – Pražská bouda – Vebrovy boudy, kdy jde pouze o cca 300 metrů delší trasu, a ačkoliv tato trasa také křížuje sjezdové tratě (Smrk a Eso), v místě křížení nejsou sjezdovky tak prudké, aby komunikace vytvářela v terénu tzv. lavici, jak je tomu u křížení se sjezdovými tratěmi Javor 1, 2 a 3. V zimním období je rovněž možné tuto cestu na rozdíl od Předmětné komunikace udržovat v jejím přirozeném sklonu, aniž by se na sjezdovce vytvářely terénní nerovnosti jen velmi obtížně sjízdné pro uživatele sjezdových tratí. Druhou alternativní přístupovou cestou k pozemku Žadatele je komunikace ve směru budova Javor – Hnědý vrch (dolní stanice lanové dráhy) – Zahrádky – Pražská bouda – Vebrovy boudy, která je o cca 1000 metrů delší než cesta, která je předmětem rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Ačkoli tato trasa také křížuje sjezdovky Zahrádky a U lesa, ani v tomto případě nemají sjezdovky v místě křížení takový sklon, aby komunikace vytvářela v terénu tzv. lavici, jako je tomu u křížení se sjezdovkami Javor 1, 2 a 3. I tuto cestu je možné v zimních měsících bez problémů udržovat v přirozeném sklonu, aniž by se na sjezdovce vytvářely terénní nerovnosti obtížně sjízdné pro uživatele sjezdových tratí. Velikost sklonu sjezdovek přitom ani jeden ze správních orgánů neposuzoval, správní orgány se omezily toliko na konstatování, že obě alternativní trasy také křížují sjezdové tratě, a to i přesto, že žalobci na velký sklon sjezdovky, která křížuje Předmětnou komunikaci, opakovaně upozorňovali.
13. Využívání dvou shora uvedených alternativních tras je dle žalobců rovněž jednoznačně bezpečnější pro uživatele sjezdových tratí, a to z toho důvodu, že místo křížení sjezdovek Javor 1, 2, 3 s Předmětnou komunikací, je prudší oproti křížení sjezdovek Smrk, Eso,

Zahrádky či U lesa s alternativními trasami. Lyžaři jsou tedy nuceni na sjezdovkách Javor 1, 2, 3 při případném brždění z důvodu křížení sjezdovek s Předmětnou komunikací vyvinout více úsilí než v případě komunikací křížujících sjezdovky Smrk, Eso, Zahrádky či U lesa. Dále žalobci upozornili na to, že na rozdíl od navrhovaných alternativních přístupových cest, se Předmětná komunikace kříží hned se dvěma lyžařskými vleky (Javor 1, 2), které jsou umístěny rovnoběžně vedle sebe ve vzdálenosti cca 10 metrů od sebe. Při zimním přejezdu po této komunikaci proto musí být překonány trasy dvou vedle sebe se nacházejících aktivně provozovaných a veřejností využívaných lyžařských vleků, což může vést k potenciálnímu ohrožení bezpečnosti osob a věcí, což jak bylo již shora uvedeno, nevzaly správní orgány obou stupňů v potaz.

14. Ačkoliv Žadatel, jehož jediným zájmem je dle názoru žalobců zajistit si co nejpohodlnější dopravní spojení k jeho stavbě určené k rekreaci veřejnosti, argumentoval tím, že kvalita navrhovaných alternativních příjezdů k jeho pozemku nezabezpečuje dostatečnou celoroční dopravní obslužnost, je nutno konstatovat, že dostatečnou celoroční dopravní obslužnost nezajišťuje ani Předmětná komunikace.
15. Vznik Předmětné komunikace, která vznikla později než lyžařské vleky Javor 1, 2, byl v minulosti spojen toliko s potřebou svozu dřeva v letním období, kdy tato činnost není provozem vleků a sjezdovek v letním období žádným způsobem omezena. Jak bylo již shora naznačeno, v letním období, kdy ke svozu dřeva obvykle dochází, nemůže být z logiky věci žádným způsobem ohrožena bezpečnost osob využívajících sjezdové tratě k lyžování, a rovněž není zasaženo do podnikatelské činnosti žalobce a), který je výlučným vlastníkem souboru staveb plnících funkci lyžařského areálu (lyžařské vleky, rozvody zasněžovacích systémů, stavby osvětlení lyžařských tratí).
16. Žalobci dále zdůraznili, že správní orgány obou stupňů vycházely při rozhodování v této věci v první řadě z hledisek ochrany životního prostředí, což je zcela v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí, a argument, že jedna z navrhovaných alternativních komunikací pro přístup na pozemek Žadatele, je jednou z nejprísněji chráněných lokalit Krkonošského národního parku kvůli populaci tetřívka obecného, rovněž není v tomto řízení namístě z toho důvodu, že v daném území neplatí absolutní zákaz vjezdu všem motorovým vozidlům kvůli populaci tetřívka obecného, ale tyto komunikace lze obecně užívat k průjezdu na základě dokladu prokazujícího oprávněnost vjezdu, kdy doklady k vjezdu jsou Správou KRNAP v území běžně vydávány vlastníkům nemovitostí či jejich provozovatelům. Současně žalobci upozornili na to, že jak sám správní orgán prvního stupně zmínil, opatření obecné povahy č. 12/2020, č. j. KRNAP 11211/2020, ze dne 15. 12. 2020, stanoví, že v klidovém území Slatinná stráň se vyhrazují trasy k pohybu osob a zákaz vstupu na trasu Kolínská bouda – Slatinná stráň v období od 15. 3. do 31. 5., což ovšem nebrání veřejnému využití této alternativní trasy v zimním období, tj. od měsíce listopadu do 15. 3. každého kalendářního roku.
17. **Druhým žalobním bodem žalobci – v kontextu obsahu celé žaloby – namítali, že pokud správní orgány dospěly k závěru, že podmínka nezbytné a nenahraditelné komunikační potřeby v tomto případě byla splněna, měl být průjezd a průchod těmito pozemky dle jejich názoru s ohledem na bezpečnost osob omezen alespoň časově, a to samozřejmě již od samotného prohlášení veřejně přístupné komunikace, nikoliv až v případném budoucím řízení o omezení přístupu dle § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). V mezidobí by mohlo dojít ke vzniku újmy třetích osob na zdraví a majetku, tím spojené odpovědnosti**

vlastníka příslušné komunikace, a v neposlední řadě také ke vzniku újmy na straně žalobce a), který nebude moci v plném rozsahu vykonávat svou podnikatelskou činnost jako doposud vzhledem k tomu, že provoz lyžařských vleků Javor 1, 2 bude takto zásadním způsobem v zimních měsících omezen.

18. Třetím žalobním bodem žalobci namítali, že v projednávané věci nebyl splněn ani druhý ze čtyř předpokladů pro deklaraci veřejně přístupné komunikace, konkrétně souhlas vlastníků s užíváním komunikace veřejností.
19. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že podmínka souhlasu vlastníka s obecným užíváním Předmětné komunikace veřejností je splněna, a to i přes to, že dva ze současných vlastníků pozemků pod komunikací, konkrétně vlastníci pozemků p. č. XH a XG, vyslovili při místním šetření dne 4. 12. 2018 do protokolu a posléze rovněž přípisem do příslušného správního spisu nesouhlas s veřejným užíváním asfaltové komunikace. Těmito vlastníky jsou žalobce b) a pan N..
20. Žalobci se neztotožňují se závěrem správního orgánu prvního stupně, že z minulosti lze dovodit, že vlastníci pozemků nevyslovili nesouhlas s užíváním cesty, neboť je zde vedena a značena turistická a cyklistická trasa K20 Kladenská cesta. Nikde v okolí komunikace není osazena zákazová značka, která by upozorňovala na to, že je vstup na pozemek zakázán nebo alespoň omezen. Tímto měl dle správního orgánu prvního stupně dát vlastník dotčené nemovitosti nezpochybnitelně najevo svou vůli, že jeho dotčená nemovitost je přístupná široké veřejnosti, neboť za celou dobu existence nevznnesl žádnou námitku proti užívání této nemovitosti neurčitým okruhem třetích osob. Podle názoru správních orgánů obou stupňů tedy bylo prokázáno, že vlastníci nečinili potřebné kroky k tomu, aby zamezili vstupu nepovolaných osob na uvedené pozemky. Komunikace je vedena ve veřejně přístupných mapách (www.mapy.cz) jako turistická stezka a cyklostezka K20. V tomto případě je ovšem nezbytné konstatovat, že vlastníci předmětných pozemků s tímto využitím pozemků problém v minulosti neměli či v současné době nemají, protože tento způsob využití jejich pozemků není v kolizi se zimním využíváním pozemků, a proto z logiky věci nečinili žádná opatření proti využití svých pozemků pro potřeby horské cyklistiky či pěší turistiky v ostatních ročních obdobích.
21. Vlastníci pozemků nemohli neumístěním zákazových značek projevit souhlas s veřejným užíváním komunikace v zimním období, neboť v zimním období tato komunikace na sjezdové lyžařské trati není patrná v terénu. Vlastníci pozemků proto neměli logicky důvod osazovat zákazovou značku tam, kde v zimním období žádná komunikace není patrná v terénu a k žádnému průchodu či průjezdu veřejností nedochází – v zimním období se zde nachází zasněžený lyžařský svah a řádně povolený provoz lyžařských vleků, nikoliv však asfaltová komunikace.
22. Žalobci opakovaně zdůraznili, že při rozhodování o existenci veřejně přístupné účelové komunikace by měla být v maximálním možném rozsahu respektována vůle vlastníka pozemku, jehož ústavně zaručené vlastnické právo by mělo být omezováno co možná nejméně, nejlépe vůbec. I v případě, že by v minulosti souhlas s veřejným užíváním cesty byl konkludentně udělen, nyní není pro trvání takového souhlasu legitimní důvod, neboť cestu nikdo nezbytně nepotřebuje, resp. je možné vést cestu alternativním způsobem, a existence takové veřejně přístupné účelové komunikace by tak měla být vyloučena. Podle ustálené judikatury je rovněž nutno ZOPK vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny

základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout proti vůli dotčeného vlastníka pozemku (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76).

23. V tomto konkrétním případě žalobce b), jako vlastník pozemku č. XH, vyslovil při místním šetření do protokolu a posléze přípisem do spisu svůj nesouhlas s veřejným užíváním asfaltové komunikace. Správní orgán prvního stupně se ovšem svým zcela nedostatečným odůvodněním s odkazem na absenci zákazové značky, a naopak na značení komunikace turistickou a cyklistickou značkou K20, s tímto aktivním a kvalifikovaným nesouhlasem vlastníků shora uvedených pozemků dostatečně nevypořádal. Pokud souhlas vlastníci pozemku neudělili a aktivně i v rámci příslušného správního řízení vystupovali a vystupují proti veřejnému užívání pozemků v zimním období, je nutno konstatovat, že v takovém případě nebyla splněna veškerá kritéria pro označení komunikace jako komunikace veřejně přístupné, a správní orgány pochybily, pokud na základě vlastního subjektivního hodnocení nesouhlas vlastníků pozemků nevzaly v potaz a rozhodly tak, jak je uvedeno v napadených rozhodnutích.
24. **Čtvrtým žalobním bodem žalobci namítali porušení zásad správního řízení.** Konkrétně uvedli, že postupem správních orgánů obou stupňů došlo k porušení základních zásad správního řízení, jimiž jsou správní orgány povinny se bezvýjimečně držet. Zejména došlo dle názoru žalobců k porušení zásady legality, dle které je správní orgán povinen postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy (i mezinárodními smlouvami), uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Ze shora uvedeného ovšem vyplývá, že správní orgány obou stupňů nepostupovaly v souladu se ZOPK, pokud dospěly k závěru, že obecná kritéria pro označení komunikace jako komunikace veřejně přístupné byla splněna.
25. Dále byla porušena zásada materiální pravdy, dle které měly správní orgány povinnost zjistit v průběhu dokazování stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, rozhodnutí správních orgánů musejí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Stav věci spolehlivě zjištěn nebyl, pokud správní orgán provedl místní šetření v této věci v létě a nezohlednil stav věci v zimním období, což žalobce opakovaně navrhoval.
26. Současně by měly správní orgány při vedení správního řízení respektovat zásadu rovnosti a nestrannosti, dle které mají mít dotčené osoby při uplatňování svých práv rovné postavení. Z průběhu správního řízení ovšem žalobci nabyli dojmu, že v předmětném správním řízení byly pro rozhodnutí ve věci samé upřednostněny především zájmy Žadatele.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

27. Žalovaný se k podaným žalobám vyjádřil ve svých podáních doručených soudu dne 12. 11. 2021 a dne 16. 11. 2021. Obě uváděná procesní vyjádření žalovaného jsou obsahově totožná, druhé z nich bylo zasláno k věci původně vedené pod sp. zn. 30 A 82/2021.
28. Žalovaný uvedl, že dle jeho názoru jsou žaloby nedůvodné a navrhl jejich zamítnutí v celém rozsah. Odkázal přitom na obsah svého rozhodnutí a Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
29. Žalovaný zdůraznil, že to není on, kdo by odpovídal za případný nebezpečný stav v místě vedení Předmětné komunikace a je to primárně žalobce a), kdo měl a musí zajistit

bezpečnost uživatelů jak pozemní komunikace, tak sjezdové trati. Dále žalovaný odkázal na část obsahu svého rozhodnutí, kde sám žalovaný navrhoval možnou alternativu vedení objízdné trasy v zimě v případě, kdy by došlo postupem podle § 24 ZOPK k uzavření Předmětné komunikace v místě, kde ji křižují sjezdové tratě.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

30. První z osob zúčastněných na řízení – ve správním řízení v postavení Žadatele, se k projednávané věci nikterak nevyjádřila.
31. Druhá z osob zúčastněných na řízení - Správa Krkonošského národního parku podala ve věci opět dvě identická procesní vyjádření (tato byla soudu rovněž zaslána ještě v době, než došlo ke spojení věcí, jak je uvedeno výše).
32. Správa Krkonošského národního parku v postavení osoby zúčastněné na řízení ve svém procesním vyjádření uvedla, že pokud jde o vjezd motorových vozidel na území národních parků, s výjimkou vozidel vyjmenovaných v § 16 odst. 2 písm. l) zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), je vjezd vozidel na území národních parků zakázán, nejedná-li se o silnice, místní komunikace anebo místa vyhrazená. Správa KRNAP s vědomím, že na poměrně hustě osídlené území je žádoucí vjezd vozidel i jiných subjektů, vyhradila opatřením obecné povahy č. 2/2020 některé místa k vjezdu vozidel a stanovila podmínky. Jedním z takto vyhrazených míst je například i Kladenská cesta, která historicky propojuje Pec pod Sněžkou s lokalitami na hřebenech Krkonoš ležícími již na území KRNAP (Úpská samota, Pecká samota, Javorské a Vebrový boudy a dál Pražská bouda a lokalita Lučiny).
33. Poté, co Správa KRNAP vydala opatření obecné povahy č. 2/2020, vyhlásilo Ministerstvo životního prostředí na území KRNAP několik tzv. klidových území, k nimž na území Pece pod Sněžkou patří např. Slatinná stráň. Klidová území jsou nejprísněji chráněná území KRNAP, ve kterých je podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny zakázán pohyb mimo cesty nebo trasy vyhrazené Správou KRNAP. V klidovém území tím spíše platí zákaz vjezdu vozidel, nejedná-li se o subjekty dle § 16 odst. 2 písm. l) zákona o ochraně přírody a krajiny. Nadto Správa KRNAP vyhradila opatřením č. 12/2020 v oblasti Slatinná stráň trasy pouze pro vstup osob, nikoli vjezd vozidel. Vozidla jiných subjektů, než těch uvedených v § 16 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, mohou do klidového území vjíždět pouze na základě výjimky udělené Správou KRNAP. V žádném případě Správa KRNAP nevydá toto rozhodnutí o výjimce v období od 15. 3. do 31. 5. každého kalendářního roku, což je doba tokání tetřívka obecného. V tomto období je v daném místě uzavřena i pěší trasa.
34. Správa KRNAP proto podporuje vjezd do lokalit na hřebenech Krkonoš historickou Kladenskou cestou nikoli ale ze směru od Pražské boudy, ale směru od sjezdovky Javor, kde však byly během posledních let v souvislosti s rozšiřováním sjezdovek a nejrůznějších úprav jejich okolí provedeny takové změny, které možnost vjezdu vozidel v zimním období do výše položených lokalit nepochybně ztížily. Správa KRNAP dále uvedla, že obdobným způsobem se k věci vyjádřila ve svém vyjádření i v průběhu správního řízení. Dále uvedla, že letecký snímek z roku 1953 dokládá, že v místě křížení Předmětné komunikace s lyžařskými vleky Javor 1, 2, 3 a sjezdovou tratí, se nacházela cestní síť ještě před vybudováním těchto staveb a sjezdové tratě (snímek nebyl Správou KRNAP k vyjádření doložen, pozn. krajského soudu). Cesta dle výroku II. Rozhodnutí

správního orgánu prvního stupně, která je vedena v majetku Správy KRNAP jako „Chodník nad Vebrovkou“, se na Předmětných pozemcích nacházela ještě před vybudováním lyžařského vleku Javořák a související sjezdové tratě v roce 2017.

V. Repliky žalobců

35. Žalobci podali ke krajskému soudu rovněž repliky reagující nejprve na procesní vyjádření žalovaného.
36. K procesnímu vyjádření žalovaného žalobci zdůraznili, že jeho tvrzení, ve kterém uvádí, že to není on, kdo by odpovídal za případný nebezpečný stav v místě vedení Předmětné komunikace a je to primárně žalobce a), kdo měl a musí zajistit bezpečnost uživatelů jak pozemní komunikace, tak sjezdové trati, svědčí o neznalosti žalovaného ohledně situace na místě samém. Žalobci opakovaně v průběhu správního řízení uváděli, že nejprve byla vybudována sjezdová trať a až následně byla zpevněna Předmětná komunikace.
37. Žalobci dále zopakovali svá žalobní tvrzení stran toho, že správními orgány mělo být provedeno místní šetření v zimě, aby byla zřejmá situace na místě samém a zejména nebezpečí vytvoření „zlomu“ či „lavice“ na Předmětné komunikaci pro sjezdaře jedoucí po sjezdové trati. Za účelem toho, aby bylo zjištěno, že nejprve byla na daném místě vybudována sjezdová trať (postupně celkem tři sjezdové tratě Javor 1, 2, 3) a až následně zpevněna komunikace, mohlo dle tvrzení žalobců dojít také k výsledku místních obyvatel, kteří jsou znalí místních poměrů.
38. Dále žalobci opětovně zdůraznili, že v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace s touto ne všichni dotčení vlastníci vyslovili souhlas.
39. Skutečnost, že dvě alternativní trasy k Předmětné komunikaci rovněž křížují sjezdové tratě, není v dané věci rozhodná, neboť na alternativních trasách nejde o tak nebezpečný sklon v místě křížení pro lyžaře. Průjezd motorových vozidel na těchto alternativních trasách je tak bezproblémový.
40. Dále žalobci uvedli, že po vydání žalobou napadených rozhodnutí se provozovatel lyžařského areálu obrátil na Městský úřad Trutnov, aby vydal rozhodnutí o povolení uzavírky po Předmětné komunikaci v zimním období a navrhl jako alternativní trasu tu, která byla ve správním řízení doporučována žalovaným, tedy objíždnou trasu přes pozemek parc. č. XR. Policie České republiky ovšem do řízení o povolení uzavírky předložila nesouhlasné stanovisko s vedením trasy přes pozemek parc. č. XR v zimním období, a to z důvodu vyššího podélného sklonu trasy s tím, že technické parametry není možné kladně posoudit ani z hlediska schvalovacího procesu, v souladu s § 16 ZOPK, při stavbě případné účelové komunikace.
41. K vyjádření osoby zúčastněné na řízení, Správy KRNAP, se žalobci rovněž vyjádřili, a to svým podáním doručeným krajskému soudu dne 23. 2. 2022.
42. Žalobci uvedli, že si sami vyhledali letecký snímek daného místa z roku 1953, na který Správa KRNAP odkazuje, ale ke svému vyjádření jej nedoložila. Žalobci tak učinili prostřednictvím internetové stránky <http://ags.cuzk.cz/archiv/>. Žalobci ke svému vyjádření doložili fotografie místa z let 1953 a 1964. V roce 1964 došlo k výstavbě sjezdové trati a vleku Javor. Z fotek je dle žalobců zřejmé, že v roce 1953 cestní síť v daném území, jak o ní hovoří Správa KRNAP, existovala, jednoznačně šlo ale dle názoru žalobců o cesty pro pěší než pro volný průjezd osobních automobilů. Přístup do

Javořího dolu byl realizován prostřednictvím zpevněné cesty vedoucí ve směru budova Javor – Žižkova bouda – Husova bouda – Pražská bouda – Vebrovky boudy. Letecké snímky ale nedokládají, že od roku 1953 existovala Předmětná komunikace.

43. Žalobci opětovně spíše zopakovali svá tvrzení uvedená v žalobě. Ke svému vyjádření doložili rovněž rozhodnutí Městského úřadu Trutnov ze dne 31. 1. 2020, č. j. MUTN 7408/2022, kterým byla zamítnuta žádost společnosti MEGA PLUS s. r. o. o úplnou uzavírku Předmětné komunikace v době od 1. 2. 2022 do 20. 4. 2022 a poté opakovaně v době od 20. 11. do 20. 4. do roku 2032 se stanovením objízdné trasy vedoucí ve směru budova Javor – Žižkova bouda – Husova bouda – Pražská bouda – Vebrovky boudy.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

44. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vycházející přitom ze skutkového a právního stavu věci ke dni vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud uvádí, že věc projednal a rozhodl o ní bez nařízení jednání, a to při splnění podmínek stanovených zákonem, neboť žalovaný i žalobci s tímto postupem krajského soudu souhlasili postupem dle § 51 odst. 1 s. ř. s.
45. Krajský soud nejprve obecně konstatuje, že v nyní projednávané věci jsou přezkoumávána rozhodnutí správních orgánů (obou stupňů), jejichž závěrem bylo deklaratorní určení (řízení ve smyslu § 142 správního řádu) o tom, že na Předmětných pozemcích je umístěna veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 ZOPK.
46. Z dikce § 7 odst. 1 ZOPK plyne, že: *„Účelová komunikace je 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. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.“*
47. Z výše uvedené doslovné citace právní úpravy plynou první dva z celkem čtyř znaků rozhodných (při jejich kumulativním splnění) pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace. Zákon tedy požaduje, že cesta musí být zřetelná, patrná v terénu a zároveň spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby vlastníků či spojuje jednotlivé nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi či slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (k tomu srov. Mácha, Aleš, Huneš, Karel. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 72 – 83).
48. O splnění obou těchto znaků v nyní projednávaném případě není sporu – sami žalobci ostatně v žalobě uvádějí, že tyto znaky jsou jednoznačně splněny.
49. Mezi další dva znaky – o kterých je již v kontextu obsahu žalob, jak jsou specifikovány shora, sporu – patří souhlas vlastníka dotčených pozemků a požadavek nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Problematika existence či neexistence souhlasu

některých vlastníků s existencí veřejně přístupné účelové komunikace na Předmětných pozemcích je obsahem **žalobního bodu č. 3.**

50. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, mimo jiné konstatoval: „*Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady.*“
51. Z uvedeného nálezu Ústavního soudu tak vyplývá nutná podmínka pro to, aby se mohlo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, a to souhlas vlastníka pozemku s užíváním komunikace. Jak dále plyne z dosavadní soudní judikatury (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, etc.), zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). Jestliže však vlastník s jejím zřízením 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).
52. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání. Souhlas se vznikem účelové komunikace tedy může vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně. Pokud tedy vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, platí, že jeho souhlas byl dán. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, „*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.*“
53. Takový účinek pak nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný z www.nsoud.cz). 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.

54. Výše uváděná judikatura a z ní plynoucí zobecněné závěry se vztahují k problematice výše vymezené jako třetí žalobní bod. Třetím žalobním bodem žalobci poukazovali na skutečnost, že žalobce b) a další z vlastníků Předmětných pozemků (pak N.) vyslovili při místním ohledání a následně i písemně do správního spisu nesouhlas s určením, že po Předmětných pozemcích (těch, co jsou v jejich vlastnictví) vede veřejně přístupná účelová komunikace.
55. Nesouhlas pana N. je v tuto chvíli nutno ponechat stranou, neboť jeho „nesouhlasu“ se žalobci nemohou dovolávat, a to s odkazem na dikci § 2 s. ř. s. Sám žalobu nepodal, je srozuměn s existencí pravomocných rozhodnutí správních orgánů. Obecně na něj dopadá to, co je konstatováno níže k žalobci b) a jeho „nesouhlasu“ (odstavce č. 57 – 65).
56. Pokud jde o „nesouhlas“ žalobce b), k tomuto krajský soud uvádí následující. Z obsahu správního spisu ale i žalob žalobců plyne, že tito nespoujají, že by Předmětná komunikace byla veřejností užívána (i se souhlasem žalobce b). Problém však nastává s ohledem na její užívání v zimních měsících, neboť tato křižuje sjezdářské trati.
57. Správní orgán prvního stupně se k problematice souhlasu žalobce b) věnoval na straně 4 svého rozhodnutí. Z obsahu správního spisu plyne, že žalobce b) projevil nesouhlas s užíváním Předmětné komunikace jako veřejně přístupné (ve vztahu k pozemku v jeho vlastnictví) do protokolu dne 6. 11. 2018, tento nesouhlas následně zaslal do spisu i v písemné formě. Žalobce b) opakovaně uvádí, že mu užívání jeho pozemku – Předmětné komunikace jako veřejně přístupné – v letních měsících nevádí. Ze spisu dále plyne, že Správa KRNAP v průběhu správního řízení uvedla, že Předmětná komunikace je užívána k lesnímu hospodaření od roku 1997 a stran její existence odkázala na ortofotomapu z uvedeného roku.
58. Žalovaný ve svém rozhodnutí shrnul, že Předmětná komunikace již byla i v minulosti značena jako turistická trasa a cyklotrasa a absentuje na ní jakékoli dopravní značení či jiná informace, že nemá být veřejnosti přístupná, nesouhlas žalobce b) tak není možné z ničeho dovodit. Nadto je Předmětná komunikace [pozemek žalobce b)] vedena jako cyklotrasa i v opatření obecné povahy č. 1/2020 vydaném Správou KRNAP pod č. j. KRNAP 05442/2020 ze dne 1. 7. 2020, proti kterému nebyly vzneseny žádné námítky.
59. V této souvislosti je tak nutné dodat, a krajský soud se v tomto směru ztotožňuje se závěry žalovaného, že souhlas vlastníka cesty s veřejným užíváním buď existuje nebo ne. Není možné, aby tento byl udělen jen na určité časové období roku a cesta (komunikace) tak měnila svou povahu v závislosti na ročních obdobích či jiných subjektivních kritériích vlastníka. Nadto je jen stěží si představit závěr, že cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací jen někdy – v některých obdobích či měsících roku. To, že je cesta pozemní komunikací, má totiž zásadní význam i z hlediska pravidel provozu na ní, odpovědnosti za škodu či řešení dopravních nehod. Řízení o určení komunikace jako veřejně přístupné ve smyslu § 7 odst. 1 ZOPK, tedy řízení dle § 142 správního řádu, ani neumožňuje alternaci v onom určení po určité předem vymezené období, pravidelně či nepravidelně se opakující.
60. Otázkou tedy skutečně pouze je, zda souhlas vlastníka – ve smyslu výše uváděné judikatury – byl či nebyl dán. V daném případě správní orgány správně dovodily, že

souhlas žalobce b) v minulosti dán byl, respektive žalobce b) neučinil ve věci kvalifikovaný nesouhlas s tím, aby jeho pozemek byl užíván veřejně. Nutno zdůraznit, že žalobce b) ani nic obdobného netvrdí, neboť nesouhlasí pouze s tím, aby byl pozemek daným (veřejným) způsobem užíván pouze v zimních měsících s ohledem na jeho křižování se sjezdovými tratěmi a s tím souvisejícím nebezpečím pro jeho uživatele.

61. Jinou, poměrně zajímavou otázkou by byla problematika, zda byl souhlas vlastníka udělen pouze k určitému způsobu užívání oné komunikace (např. pouze chůzí či např. pouze nemotorovými prostředky) či pro určitý účel (pouze obhospodařování zemědělských či lesních pozemků).
62. Ze současné judikatury neplyne, že by se v tomto směru formovala nějaká pravidla či možnosti vlastníků, neboť takovéto omezené souhlasy se nejspíše ani v praxi nevyskytují. Prvorepubliková judikatura se s problematikou omezených souhlasů ale setkávala a pracovala s nimi (k tomu srov. např. Bohuslav A 11141/34, Bohuslav A 8364/30, Bohuslav A 7822/29 či Bohuslav A 81/19). Takové omezení je v návaznosti na problematiku udělení souhlasu vlastníka myslitelné, ale je v této souvislosti také nutné, aby vlastník omezení svého souhlasu prokázal v tom smyslu, že bylo od počátku (tedy od zřízení cesty či od jejího obecného užívání) veřejnosti známé – v tomto smyslu ale žalobce b) ničeho netvrdil ani nepředložil žádné relevantní podklady. Obecně je tedy možné dle názoru krajského soudu, aby vlastník učinil kvalifikovaný nesouhlas s užíváním cesty určitými kategoriemi vozidel (k tomu srov. ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 528 s. Komentář k § 7 odst. 1) či dokonce pro určitý účel. To vše ale v návaznosti na jeho aktivní konání a prokázání takových skutečností ve správním řízení.
63. Žalovaný v podobném duchu rovněž argumentoval, když uvedl, že nebylo v nyní projednávané věci prokázáno, že by vlastníci Předmětných pozemků či jejich právní předchůdci brojili proti veřejnému užívání v době, kdy takové užívání začalo [a že by začalo až v roce 2018 žalobce b), respektive ani jeden ze žalobců netvrdí]. Žalobce b) jako vlastník jednoho z Předmětných pozemků tak neučinil ničeho, aby užívání (po kteroukoli část roku) bránil (což bylo objektivně možné např. umístěním cedulí s tabulkami o povolení vstupu pouze v určitém období apod.).
64. Spíše nad rámec výše uvedeného je možné poukázat ještě na obsah žaloby, respektive obou žalob žalobců, ve které je žalobci konstatováno, že: „*I v případě, že by v minulosti souhlas s veřejným užíváním cesty byl konkludentně udělen, nyní není pro trvání takového souhlasu legitimní důvod, neboť cestu nikdo nezbytně nepotřebuje, resp. je možné vést cestu alternativním způsobem...*“ Sami žalobci připouštějí udělení souhlasu s existencí veřejně přístupné účelové komunikace na Předmětných pozemcích a argumentaci směřují spíše do problematiky existence jiné z podmínek pro určení veřejně přístupné účelové komunikace, a totiž podmínky nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (k tomu viz dále).
65. Třetí žalobní bod je tak s ohledem na vše výše uvedené nedůvodný.
66. S výše uvedeným vypořádáním třetího žalobního bodu úzce souvisí i **žalobní bod č. 2**, ve kterém žalobci namítali, že měl být průjezd a průchod Předmětnými pozemky dle jejich názoru s ohledem na bezpečnost osob omezen alespoň časově, a to samozřejmě již od

samotného prohlášení veřejně přístupné komunikace, nikoliv až v případném budoucím řízení o omezení přístupu dle § 24 ZOPK.

67. Žalobci tak požadovali, aby došlo k úřednímu omezení či upravení užívání Předmětné komunikace již v řízení, ve kterém bylo určováno, zda po Předmětných pozemcích vůbec vede veřejně přístupná účelová komunikace.
68. K uvedenému je nejprve vhodné konstatovat, že k omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci může dojít v zásadě třemi způsoby. Omezením souhlasu vlastníka (k tomu se krajský soud vyjádřil již výše), úředním rozhodnutím (jak požadují žalobci), nebo zvláštním zákonem. Omezení z vůle vlastníka by mělo spočívat v tom, že vlastník už od počátku určitým (a zcela konkrétním a jasným) způsobem užívání cesty brání a tím omezuje svůj souhlas – tedy určí rozsah obecného užívání, k němuž je účelová komunikace určena. Jak již krajský soud uvedl výše, uvedené v nyní souzené věci nenastalo. Omezení z titulu úředního rozhodnutí přichází na řadu tehdy, jestliže teprve poté, co veřejně přístupná účelová komunikace v určitém rozsahu vznikne, pocítí její vlastník dodatečně potřebu regulovat její užívání.
69. Pokud v daném případě hrozí kolize mezi provozováním sjezdové trati a veřejně přístupné účelové komunikace (Předmětné komunikace), je možné situaci řešit prostřednictvím § 24 ZOPK normujícího řízení o uzavírce a objízďce nebo je možné uvažovat (zde již pouze na žádost vlastníka) o řízení o úpravě nebo omezení přístupu na účelovou komunikaci dle druhé věty § 7 odst. 1 ZOPK. V obou případech jsou upravena řízení, jejichž předmětem je regulace užívání Předmětné komunikace. Tím se tato řízení liší od toho nyní přezkoumávaného, jehož předmětem bylo pouze určení (deklarace), zda na Předmětných pozemcích existuje či nikoli veřejně přístupná účelová komunikace. Předmětem nyní přezkoumávaného řízení tak bylo určení toho, zda jsou v nyní projednávané věci naplněny všechny 4 výše popsané a definované znaky pro toto určení.
70. Provozovatel lyžařského areálu a sjezdových tratí společnost MEGA PLUS s. r. o. se již domáhal úplné uzavírky Předmětné komunikace v době od 1. 2. 2022 do 20. 4. 2022 a poté opakovaně v době od 20. 11. do 20. 4. do roku 2032 se stanovením objízdné trasy vedoucí ve směru budova Javor – Žižkova bouda – Husova bouda – Pražská bouda – Vebrovy boudy. Této žádosti nebylo vyhověno, jak plyne z rozhodnutí, které k jedné z replik přiložili žalobci. Konkrétně jde o rozhodnutí Městského úřadu Trutnov ze dne 31. 1. 2020, č. j. MUTN 7408/2022. Krajský soud nejprve uvádí, že nepovažoval za důležité provádět toto rozhodnutí k důkazu (žalobci to ostatně ani nenavrhovali), neboť toto nesouvisí s předmětem nyní přezkoumávaného řízení. Z uvedeného pouze plyne, že žádosti provozovatele sjezdových tratí nebylo vyhověno – správní orgán byl vázán podanou žádostí a podmínky pro to, aby jí bylo vyhověno, neshledal.
71. Žalobci mohou navrhnout další (jiný) postup ve smyslu § 24 ZOPK, žalobce b) může dále navrhnout další postup dle již uváděné druhé věty § 7 odst. 1 ZOPK, neboť ho k takovému postupu opravňuje jeho vlastnické právo k pozemku, po kterém (mimo jiné) vede Předmětná komunikace.
72. Druhý žalobní bod žalobců tak není důvodný, neboť předmětem nyní přezkoumávaného řízení, jak již bylo konstatováno výše, není stanovení podmínek užívání, respektive omezení užívání Předmětné komunikace. K tomu jsou určena řízení již opakovaně uváděná, tedy řízení podle § 24 ZOPK nebo řízení podle věty druhé § 7 odst. 1 ZOPK.

73. **Prvním žalobním bodem** žalobci napadali skutečnost, že správní orgány obou stupňů chybně vyhodnotily, že v nyní posuzované věci je splněn další ze 4 obligatorních znaků pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, a totiž nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Nutná komunikační potřeba se s další podmínkou, konkrétně v podobě souhlasu vlastníka s obecným užíváním, vzájemně doplňuje. Aplikace tohoto korektivu není nutná tam, kde o veřejné věnování není spor, neboť současný vlastník cesty její určení k užívání veřejností nezpochybňuje. Tak tomu ale není v tomto případě, krajský soud proto nejprve vypořádal žalobní bod týkající se existence souhlasu vlastníka – žalobce b) – s existencí Předmětné komunikace a následně přechází k vypořádání žalobního bodu zabývajícího se existencí znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.
74. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 5 As 79/2014 – 38, zdůraznil, že vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li 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.
75. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že *„zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“* (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251) a vedle nezbytné komunikační potřeby stanovily v judikatuře též podmínku dlouhodobého užívání pozemku jakožto veřejné komunikace (*„Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastníkovým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou.“*, srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož *„okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou.“* (Boh. A 10130/32). 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.
76. Žalobci v průběhu správního řízení, ale i v řízení před soudem, opakovaně upozorňovali na to, že pozemek Žadatele je napojen na jiné pozemní komunikace a přístup k němu je tedy možno zajistit minimálně dvěma dalšími alternativními způsoby. Jednu alternativní přístupovou cestu k pozemku Žadatele lze vést po komunikaci ve směru budova Javor – Žižkova bouda – Husova bouda – Pražská bouda – Vebrový boudy. Má jít o cca 300 metrů delší trasu, a ačkoliv tato trasa také křížuje sjezdové tratě (Smrk a Eso), v místě

křížení nejsou sjezdovky tak prudké, aby komunikace vytvářela v terénu tzv. lavici, jak je tomu u křížení se sjezdovými tratěmi Javor 1, 2 a 3. Druhou alternativní přístupovou cestou k pozemku Žadatele je komunikace ve směru budova Javor – Hnědý vrch (dolní stanice lanové dráhy) – Zahrádky – Pražská bouda – Vebrový boudy, která je o cca 1000 metrů delší než cesta, která je předmětem rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Ačkoli tato trasa také křížuje sjezdovky Zahrádky a U lesa, ani v tomto případě nemají sjezdovky v místě křížení takový sklon, aby komunikace vytvářela v terénu tzv. lavici, jako je tomu u křížení se sjezdovkami Javor 1, 2 a 3. Využívání dvou shora uvedených alternativních tras je dle žalobců rovněž jednoznačně bezpečnější pro uživatele sjezdových tratí, a to z toho důvodu, že místo křížení sjezdovek Javor 1, 2, 3 s Předmětnou komunikací je prudší oproti křížení sjezdovek Smrk, Eso, Zahrádky či U lesa s alternativními trasami.

77. Naplnění znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby jinými slovy znamená, že pro určité pozemky to musí být buď jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby). Jestliže není ve hře naplnění nutné komunikační potřeby, pak není ani dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva.
78. V nyní souzené situaci je skutkový stav takový, že Předmětná komunikace, ale i žalobcem navrhované alternativní cesty, vedou přes pozemky soukromých vlastníků (není zde tedy dána možnost volby „přednosti“ cesty vedoucí výlučně přes pozemky ve vlastnictví veřejnoprávní korporace – obce, kraje či státu). Jde tedy o střet dvou soukromých práv a je nutné vážit, které bude omezeno a které nikoli (obecně vzato). Určitý klíč k tomuto poměrování nabídl Veřejný ochránce práv, k tomu srov. jeho stanovisko č 4368/2011/VOP/MBC.
79. Veřejný ochránce práv totiž hovoří i o způsobilosti právní, kde mezi jednotlivá hlediska vhodnosti alternativní cesty z pohledu její právní způsobilosti řadí také to, zda užívání alternativních cest nebrání nějaké obecné právní omezení, např. ochranné pásmo (k tomu srov. také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012).
80. Tak je tomu totiž právě v nyní posuzované věci. Obě žalobci navrhované alternativní trasy vedou ve svém závěru přes Pražskou boudu směrem k Vebrovým boudám (majetku Žadatele). Tato trasa vede přes tzv. Slatinnou stráň, k níž se vyjadřovala nyní v postavení osoby zúčastněné na řízení Správa KRNAP. Ta zdůraznila, že Ministerstvo životního prostředí vyhlásilo na území KRNAP několik tzv. klidových území, k nimž na území Pece pod Sněžkou patří právě Slatinná stráň. Klidová území jsou nejprísněji chráněná území KRNAP, ve kterých je podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny zakázán pohyb mimo cesty nebo trasy vyhrazené Správou KRNAP. V klidovém území tím spíše platí zákaz vjezdu vozidel, nejedná-li se o subjekty dle § 16 odst. 2 písm. l) zákona o ochraně přírody a krajiny. Nadto Správa KRNAP vyhradila opatřením č. 12/2020 v oblasti Slatinná stráň trasy pouze pro vstup osob, nikoli vjezd vozidel. Vozidla jiných subjektů, než těch uvedených v § 16 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, mohou do klidového území vjíždět pouze na základě výjimky udělené Správou KRNAP. Správa KRNAP uvedla, že v žádném případě nevydá toto rozhodnutí o výjimce v období od 15. 3. do 31. 5. každého kalendářního roku, což je doba tokání tetřívka obecného. V tomto období je v daném místě uzavřena i pěší trasa. Správa KRNAP proto podporuje vjezd do lokalit na hřebenech Krkonoš historickou Kladenskou cestou nikoli ale ze

směru od Pražské boudy, ale ze směru od sjezdovky Javor (ve správním spise jsou založeny mapky se zakreslením Předmětné komunikace i alternativních cest, pozn. krajského soudu).

81. Na výše uvedené skutečnosti, tedy nemožnost/nevhodnost přístupu skrze lokalitu Slatinná stráž z důvodu ochrany přírody a krajiny, poukazoval i žalovaný, který ve svém rozhodnutí odkázal na opatření obecné povahy č. 12/2020 vydané Správou KRNP. Z tohoto plyne nepřístupnost (až na výjimky) dané lokality (Slatinné stráně, přes kterou vedou obě žalobci navrhované alternativní trasy) v období od 15. 3. do 31. 5. Dále odkázal na vyjádření Správy KRNP ze dne 23. 4. 2019 (oba uváděné dokumenty jsou založeny ve správním spisu). Nadto bylo v daném území Ministerstvem životního prostředí vyhlášeno tzv. klidové území.
82. Na výše uvedené jednoznačně upozorňovaly i správní orgány obou stupňů, které se existencí žalobci navrhovaných alternativních tras ve svých rozhodnutích zabývaly. V Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je problematika řešena na stranách 4, 8 a 9, žalovaný tyto úvahy doplnil a rozvedl na stranách 3 – 4 svého rozhodnutí.
83. Žalovaný se však pro konstatování o nevhodnosti alternativních tras navrhovaných žalobci nespokojil pouze s tím, že jsou „právně vadné“, jak je uvedeno shora, ale i dále reagoval na námitky žalobců. Žalovaný hodnotil, za jakým účelem má Předmětná komunikace vzniknout, zabýval se tedy typem napojovaných nemovitostí. Dospěl k závěru o tom, že jde o celoročně užívané horské boudy poskytující ubytování veřejnosti, je proto nutné jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci mít tu, která umožňuje celoroční průjezd k požadovaným oblastem.
84. Není pravdou, jak namítají žalobci, že by se žalovaný nezabýval otázkou bezpečnosti průjezdu po Předmětné komunikaci a alternativních trasách v zimním období s ohledem na lyžaře. Žalovaný uvedl, že i alternativní trasy křížují sjezdové tratě (o tom ostatně v průběhu řízení nebylo sporu), dospěl však k závěru, že toto křížování může být nebezpečnější než to, které je dáno na Předmětné komunikaci. V případě Předmětné komunikace totiž dochází ke křížování se sjezdovou tratí ve vzdálenosti cca 50 metrů od konce sjezdovky (spodní stanice vleků Javor 1 a Javor 2). Žalovaný tak argumentoval tím, že i pokud by zde Předmětná komunikace neexistovala, hrozí v daném místě větší koncentrace uživatelů sjezdové tratě a ti jsou povinni tomu přizpůsobit své chování, zejména rychlost. V případě alternativních tras jsou však sjezdové tratě (Smrk a Zahrádky) přetínány v cca polovině. Žalovaný proto uzavřel, že otázka sjezdových tratí není pro posouzení nutné komunikační potřeby a BESIP v dané případě rozhodující. Tomuto závěru s ohledem na výše uvedené není co vytknout.
85. K řešení otázky bezpečnosti provozu po Předmětné komunikaci v zimě a zachování sjezdařské trati bude sloužit řízení o regulaci provozu, na které pamatují již zmiňovaná ustanovení § 7 odst. 1 druhá věta ZOPK a § 24 ZOPK.
86. S ohledem na skutečnost, že alternativní trasy jsou „právně nezpůsobilé“ pro celoroční užívání (což vyžaduje charakter napojovaných nemovitostí) s ohledem na požadavky ochrany životního prostředí, nebylo pro posouzení nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby jako jednoho ze znaků existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodné, zda existence Předmětné komunikace vytváří „lavici“ ve vztahu ke sjezdařské trati či zda byla dříve vybudována sjezdařská trať (či vlek) nebo začala být veřejně užívána posuzovaná komunikace.

87. Otázka velikosti sklonu sjezdovek křižujících Předmětnou komunikaci tak nebyla pro posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace relevantní. Žalovaný nadto otázku bezpečnosti alternativních tras, tak jak ji definovali žalobci, ve svém rozhodnutí relativizoval, k tomu však již viz to, co bylo uvedeno shora.
88. Skutečnost, zda Předmětná komunikace byla takto užívána již v roce 1953 (jak tvrdila Správa KRNAP) nebo v roce 1964 (kdy začala výstavba lyžařského vleku), není pro posouzení dané věci rozhodující, soud proto k důkazu neprováděl žalobci doložené snímky daného místa z uvedených let. Pro posouzení existence Předmětné komunikace bylo rozhodující kumulativní splnění čtyř výše uvedených znaků, a tyto jsou dle názoru krajského soudu v nyní souzené věci naplněny.
89. **Konečně posledním, čtvrtým žalobním bodem**, žalobci napadali nedodržení některých procesních zásad v průběhu řízení před správními orgány. Žalobci prvně sporovali dodržení zásady legality, neboť pokud by tato byla naplněna, nemohlo být určeno, že na Předmětných pozemcích se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Výše uvedené tvrzení již nejde nad rámec toho, co bylo žalobci detailněji rozvedeno v žalobních bodech 1 – 3, a krajský soud proto odkazuje na jejich hodnocení s tím, že správní orgány obou stupňů postupovaly v souladu se zákonem a vypořádaly veškeré námitky uplatněné žalobci.
90. Stejně tak je nedůvodným tvrzení žalobců, že byla potušená zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu, neboť ve věci nebylo konáno místní šetření v zimě pro ověření podmínek v tomto sporném období. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal na straně 6 v odstavci 3 svého rozhodnutí. Dospěl k závěru o tom, že správní orgán prvního stupně nepostupoval chybně, pokud místní šetření v zimním období nenařídil, neboť toto mělo být konáno za účelem – v souladu s návrhy žalobců – zjištění a ověření nebezpečnosti vzniklé „lavice“ v místě křižování Předmětné komunikace se sjezdovou tratí. Správní orgány obou stupňů však dospěly k závěru, že vzhledem k tomu, že veřejně přístupnou účelovou komunikaci nelze vést jinudy (k tomu srov. vypořádání nevhodnosti navrhovaných alternativních tras, viz výše), bude muset být ona situace případně řešena cestou omezení provozu v daném místě v zimním období dle § 24 ZOPK.
91. K výše uvedenému krajský soud dodává, že za situace, kdy otázka bezpečnosti křížení Předmětné komunikace se sjezdovou tratí nebyla v řízení relevantní pro rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, nebylo nutné vést dokazování navrhovaným směrem. Takové dokazování by totiž nemohlo mít na rozhodnutí ve věci samé vliv. Předmětná komunikace vede po Předmětných pozemcích také s ohledem na to, že alternativní trasy jsou pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace nevhodné (z důvodu jejich právní nezpůsobilosti). Otázka nebezpečnosti vedení veřejně přístupné účelové komunikace po Předmětných pozemcích je nadto dle názoru žalovaného srovnatelná s jejím vedením po některé z alternativních tras vzhledem k místu (vnímáno optikou vzdálenosti od konce sjezdovky) křížení s tou kterou cestou.
92. Posledním dílčím tvrzením žalobci namítali, že došlo rovněž k porušení zásady rovnosti a nestrannosti, dle které mají mít dotčené osoby při uplatňování svých práv rovné postavení. Z průběhu správního řízení ovšem žalobci nabyli dojmu, že v předmětném správním řízení byly pro rozhodnutí ve věci samé upřednostněny především zájmy Žadatele.

93. Výše uvedené tvrzení je rovněž dílčím žalobním bodem zcela nedůvodným. V případě správního řízení, na jehož výsledku jsou rozdílné zájmy různých subjektů (jako v tomto případě), je jasné, že podle způsobu rozhodnutí, respektive jeho výsledku dojde k vyhovění či rozhodnutí dle představ pouze některé ze „zájmových skupin“ na řízení se podílejících subjektů (účastníků).
94. Zásada rovnosti a nestrannosti v procesních souvislostech znamená, že správní orgány mají dbát rovného přístupu ke všem účastníkům správního řízení ve smyslu jejich poučování o právech a povinnostech, při ukládání lhůt za účelem vyžádání jejich vyjádření či za účelem realizace jiných procesních kroků účastníků apod.
95. Zásada rovnosti a nestrannosti a její naplnění v intencích procesních postupů (v tomto případě v podobě správního řízení) se nevztahuje, a ani z logiky věci nemůže, ke způsobu rozhodnutí té které věci, tj. k tomu, zda bylo žádosti, kterou bylo zahájeno správní řízení, vyhověno, či tato byla zamítnuta.

VII. Závěr a náklady řízení

96. Soud tak neshledal žaloby důvodnými a nad jejich rámec nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žaloby jako nedůvodné podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
97. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobci neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a z obsahu správního spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.
98. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s., jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku. Žádná z osob zúčastněných na řízení nadto náhradu nákladů řízení nepožadovala.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu.

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.

Hradec Králové 28. února 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu