



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Martiny Kúchlerové, Ph.D. a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobců: a) K. V.
 b) Z. D.
 oba zastoupeni advokátem Mgr. Karlem Ležatkou
 sídlem 28. října 1610/95, Ostrava

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

za účasti: **Obec Kramolna**
 sídlem Kramolna 172, Náchod

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. ledna 2022, č. j. KUKHK-3877/DS/2022-2 (Ma),

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 25. 3. 2022 domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2022, č. j. KUKHK-3877/DS/2022-2 (Ma), (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Náchod ze dne 8. 11. 2021, č. j. MUNAC 88214/2021/DSH/JB (dále též jen „městský úřad“ a „prvoinstanční rozhodnutí“).
2. Prvoinstančním rozhodnutím městský úřad jako příslušný silniční správní úřad podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), postupem podle § 142 odst. 1 správního řádu deklaroval, že na částech pozemků parc. č. XA a XB a na pozemcích XC a XD, vše katastrálním území, v obci (dále též jen „předmětné pozemky“), podle geometrického plánu č. 97-XD 006, ze dne 31. 8. 2006, uvedeného v příloze 1 prvoinstančního rozhodnutí, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace (dále též jen „předmětná komunikace“).

II. Obsah žaloby

3. V úvodu žaloby žalobci shrnuli průběh správního řízení a namítali, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel toliko z mapování z 19. století a leteckých fotografií z 60. let minulého století, přičemž tím má za prokázanou existenci historické cesty v dotčené oblasti. Argumentaci žalobců tak přešel konstatováním, že historická cesta byla přeložena do stávající trasy s tím, že souhlas vlastníka dotčených pozemků s takovým postupem plyne z žádosti o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (dále též jen „ZPF“). Žalobci žalovanému vytýkali, že nebyl prokázán právní charakter historické cesty, a že v 19. století, ani v 60. letech minulého století žádná cesta po pozemcích žalobců nevedla. To vyplývá též z vyjádření žalovaného, jelikož on sám konstatoval, že do stávající trasy byla cesta přeložena v souladu s vůlí tehdejšího vlastníka. Zmíněný závěr však opírá pouze o žádost o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.
4. Podle žalobců však nelze z žádosti o souhlas k odnětí půdy ze ZPF učinit závěr o vůli tehdejšího vlastníka pozemků k přenechání pozemků k veřejnému užívání. Zmíněnou žádostí navíc nejsou dotčeny všechny pozemky, o nichž bylo vedeno správní řízení, žádost se tak netýká pozemků žalobkyně p. č. XA a XB v k. ú., které žadatel nikdy nevlastnil. Podle žalobců není zřejmé, z čeho žalovaný dovodil existenci souhlasu vlastníků s veřejným užíváním u pozemků vyňatých ze ZPF, ale též u pozemků tímto vynětím nedotčených. Žalovaný též opomněl řešit otázky naléhavosti komunikační potřeby, či zda nedošlo v souvislosti s vybudováním oplocení v původním trasování cesty k zániku komunikace jako takové. Zcela pak pominul žalobci namítané překážky v cestě, jako jsou příčné překopy a řadu dalších skutkových a právních otázek kumulativního naplnění čtyř znaků nezbytných pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace.
5. K těmto znakům žalobci namítali, že absence důkazu o tom, že jejich pozemky nebyly svěřeny do veřejného užívání, nemůže jít k jejich tíži. Ve správním řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nelze podle žalobců aplikovat teorii dělených důkazních

břemen a důsledky unesení břemene na úspěch ve sporu. V řízení totiž schází kontradiktornost, když správní orgán musí vycházet výlučně z obsahu správního spisu. Pokud žalovaný požaduje prokázání negativní skutečnosti, tedy že žalobci by museli prokázat, že se něco nestalo, je jeho postup zcela nesprávný, jelikož součástí spisu není důkaz prokazující pozitivní skutečnost. Podle žalobce se jedná o relativně běžnou situaci, na kterou dopadá závěr z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011- 99, podle kterého je v případě pochybností o existenci souhlasu nutné rozhodnout ve prospěch vlastníka. Pokud s neprokázáním negativních skutečností spojuje žalovaný neúspěch žalobců ve věci, je jeho rozhodnutí nezákonné.

6. Další námitkou žalobci brojili proti nevypořádání námítky týkající se znaku zřetelnosti účelové komunikace v terénu, přičemž komunikace musí být zároveň vhodná k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Tuto žalovaný vypořádal toliko odkazem na nepřipadný judikát. Zmíněná vhodnost užití komunikace silničními vozidly je však podle žalobců objektivní kategorie, kterou musí žalovaný vyhodnotit. Žalovaný pak neřešil ani otázku ničení stromů na pozemcích žalobců, fyzické překážky v cestě a nevypořádal ani argumentaci žalobců týkající se nutné komunikační potřeby, a to za situace, kdy jiné komunikace propojují jednotlivé nemovitosti dostatečně.
7. Žalobci též uvedli, že v obou správních rozhodnutích chybí podklady k závěru o zániku (nějaké) dřívější komunikace a zbudování (nějaké) nové komunikace, která by převzala roli komunikace původní. Žalobci akcentují, že se jedná o zcela jiné pozemky s jinou funkcí a o jiné vlastníky pozemků, než byli vlastníci pozemků nějaké „staré“ komunikace. Žalobci ke zbudování „nové“ cesty souhlas nedali, jejich právní předchůdci je o ničem takovém neinformovali, žádný takový souhlas se nenašel a zřejmě ani nenajde. Správní orgány neměly termín „přeložka“ vůbec použít, neboť tím anticipovaly skutečnosti, které nebyly prokázány a žalobci k nim tvrdí opak. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí pak není zřejmé, zda žalovaný souhlasí s teorií městského úřadu o zaniklé komunikaci, když nehodnotí, zda existuje důkaz o dohodě na přesunu cesty či o charakteru dřívější cesty. S ohledem na výše uvedené navrhli žalobci zrušení napadeného rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

8. Úvodem svého vyjádření žalovaný nejprve připomněl, že prvoinstanční rozhodnutí přezkoumával v rozsahu odvolacích námitek. K první žalobní námitce uvedl, že posouzení právní povahy cesty nebylo ve správním řízení vystavěno pouze na žalobci citované mapě a leteckém snímku, k čemuž odkázal zejména na stranu 5 prvoinstančního rozhodnutí, kde bylo vysvětleno, proč se žalobci mýlí. Kontinuální existence cesty byla objektivně prokázána již od 19. století a nebyly shledány okolnosti svědčící o tom, že by tato cesta nebyla veřejně přístupná, bylo tomu právě naopak. Žalovaný odkázal i na strany 8 a 9 napadeného rozhodnutí, kde byla vyvrácena námitka o neurčitosti vůle tehdejšího vlastníka stran přeložky cesty.
9. Žalovaný ve vyjádření sdělil, že k závěru o existenci účelové komunikace postačuje, byla-li její existence prokázána tzv. odnepaměti (což v daném případě byla), a že plní nutnou komunikační potřebu, což bylo rovněž prokázáno. Zjištěna, ani namítána účastníky, naopak nebyla skutečnost, že by cesta byla užívána ze soukromoprávního titulu. Stejně tak nikdo z vlastníků cesty neprojevil kvalifikovaný nesouhlas s jejím užíváním. Naopak množství shromážděných podkladů svědčí o tom, že cesta byla užívána jako veřejná,

slouží k propojení dvou obcí a řady nemovitostí na trase. K existenci souhlasu žalovaný citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42. K odvolací námitce stran přeložky cesty žalovaný odkázal na strany 8 a 9 napadeného rozhodnutí.

10. Dále žalovaný upozornil, že přeložka cesty zmenšila zábor pozemku p. č. XA o cca 40 %. Zmíněný pozemek je nadto v evidenci katastru nemovitostí označen jako „ostatní plocha“ – „ostatní komunikace“, jak se podle katastrální vyhlášky označují účelové komunikace, nikoli soukromé cesty. Zásadní podle žalovaného je, že pozemky, ze kterých byly pozemky žalobců odděleny, nabyla společnost EURO – TRANS, Dítě Vojtěch, společnost s ručením omezeným, na základě kupní smlouvy v roce 1996. Pozemek p. č. XB pak nabývá do svého vlastnictví žalobkyně a) kupní smlouvou v roce 2018, pozemky p. č. XE a XC nabývá do svého vlastnictví žalobce b) kupními smlouvami v roce 2020. Na základě vlastnického práva k těmto pozemkům bylo městským úřadem dne 11. 12. 2006 odsouhlaseno dělení/scelování pozemkové parcely, a to právě za účelem realizace přeložky pozemní komunikace. V žádostech bylo podle žalovaného jednoznačně uváděno, že se o veřejnou cestu jedná. Stejně tak by nebyl povolen zápis do katastru nemovitostí v případě, že by s ním vlastníci pozemků nesouhlasili.
11. Žalovaný též odmítl, že by nevypořádal odvolací námitky žalobců. Nepravdivé je tvrzení žalobců o neobjasnění vztahu mezi souhlasem o vynětí půdy ze ZPF a přeložkou účelové komunikace. K tomu žalovaný poukázal na str. 9 napadeného rozhodnutí, kde je uvedeno: *„...uvedená vůle tehdejšího vlastníka a realizace přeložky jednoznačně plyne z již zmíněné žádosti o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu: „Jedná se o odnětí stávající komunikace, která dříve vedla přes dvůr firmy EURO – TRANS“. V dalších podrobnostech KÚ KHK odkazuje na str. 3 – 4 odvoláním napadeného rozhodnutí.“* O uvedeném záměru svědčí i žádost o vydání územního rozhodnutí o dělení a scelování ze dne 29. 11. 2009. V podkladu pro odnětí půdy ze ZPF, zpracovaném Ing. Jaroslavem Brandou, je explicitně uvedeno, že: *„důvodem odnětí je stávající zpevněná místní komunikace“* a dále *„komunikace byla využívána ke zpřístupnění zemědělských pozemků a letiště. Z důvodu možného oplocení areálu jmenované firmy, byla tato komunikace po dohodě s obcí přeložena (cca před 6 lety).“* Je tak postaveno na jisto, že tehdejší vlastník považoval stávající cestu za cestu veřejnou a přeložka byla realizována se záměrem původní veřejnou cestu zrušit, přičemž všichni vlastníci v trase přeložky s tímto souhlasili.
12. K námitce nezabývání se nutnou komunikační potřebou a nesení důkazního břemene, odkázal žalovaný na odůvodnění obou správních rozhodnutí, neboť z nich vyplývá, že tvrzení žalobců nejsou pravdivá. Žalovaný závěrem navrhl krajskému soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.
13. Osoba zúčastněná na řízení ve věci nepodala žádné vyjádření.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

14. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí 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.“). Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., když žalobci ani žalovaný na výzvu soudu nevyjádřili svůj nesouhlas. Krajský soud přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl

v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

Skutkový stav věci

15. Dne 9. 3. 2020 podali žalobci městskému úřadu žádost podle § 142 správního řádu o potvrzení, že na pozemcích parc. č. XA a XC, oba v katastrálním území, se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Městský úřad nařídil na den 2. 6. 2020 místní šetření, při němž byla provedena kontrola stavu cesty na předmětných pozemcích, stejně jako na alternativních trasách. Po provedení výsledků svědků, vyjádření dalších organizací a výzvě všem účastníkům k vyjádření se k podkladům, rozhodl městský úřad prvoinstančním rozhodnutím tak, že se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace.
16. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podali žalobci včasné odvolání, o němž žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím.

Právní závěry

17. 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.

18. Krajský soud 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).
19. Dále připomíná, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkouvává 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.
20. Konečně pak krajský soud považuje za potřebné a užitečné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky.
21. 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.“*
22. 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).
23. Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64), 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).
24. 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.

25. 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 je tak veřejně přístupnou účelovou komunikací.
26. Podle § 3 správního řádu je správní orgán 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.
27. K podmínce souhlasu vlastníka dotčeného pozemku pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace krajský soud připomíná, že 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.*“ (všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nalus.cz)
28. 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, dostupné z www.nsoud.cz, či 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).
29. 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.*“

30. K **první žalobní námitce** krajský soud konstatuje, že v projednávané věci bylo správními orgány postaveno najisto, že zkoumaným místem vedla cesta přinejmenším od 19. století, jak bylo zachyceno v tzv. II. vojenském mapování z let 1836 – 1852. Stejně tak byla existence cesty zachycena v rámci pozdějších leteckých mapování. K tomu viz zejména strany 6 a 7 napadeného rozhodnutí. Naproti tomu nebyl zjištěn, ani žalobci namítán projevovaný kvalifikovaný nesouhlas některého z předchozích vlastníků pozemků, zatížených existencí zmíněné cesty.
31. K prokázání existence souhlasu s užíváním cesty v současné trase, která je po provedení přeložky (nejspíše v roce 2000) zčásti mimo trasu historické cesty, pak správní orgány odvedly kvalitní práci. Jednak bylo zjištěno, že přeložka cesty na předmětné pozemky, jež jsou nyní ve vlastnictví žalobců, byla provedena na žádost tehdejšího vlastníka pozemků, po kterých vedla cesta původně. S ohledem na to, že tehdejší vlastník o přeložení komunikace informoval vedení obce, je zřejmé, že cestu považoval za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V opačném případě, tedy pokud by se jednalo o soukromou cestu, mohl by tehdejší vlastník tuto cestu uzavřít bez dalšího. Dále pak bylo zjištěno, že po vybudování přeložky části účelové komunikace nebyla na tuto novou část umístěna žádná překážka bránící veřejnému provozu. Na komunikaci nebyla umístěna jakékoli informace dávající na vědomí, že by cesta neměla být veřejností využívána, či že se jedná o soukromou cestu. Tehdejší vlastník navíc žádal o vynětí pozemků pod předmětnou cestou ze ZPF, a to z důvodu existence stávající zpevněné místní komunikace, která byla využívána ke zpřístupnění zemědělských pozemků a letiště. Z podkladů pro trvalé odnětí části předmětných pozemků ze ZPF, konkrétně z bodu 4, vyplývá, že agronomicko-půdoznaleckým průzkumem, provedeným dne 22. 9. 2006, bylo zjištěno, že se jedná o již užívanou zpevněnou místní komunikaci, která byla zřízena cca šest let před provedením zmíněného průzkumu.
32. V řízení nebylo prokázáno, že by některý z předchozích vlastníků kvalifikovaně projevil nesouhlas s veřejným užíváním předmětných pozemků a ani v řízení před soudem takovou skutečnost žalobci netvrdili. Naopak bylo prokázáno, že předchozí vlastník opakovaně uváděl, že na předmětných pozemcích účelová komunikace vede a provozu na této komunikaci nijak nebránil. Nadto se při budování oplocení areálu, kterým vedla původní trasa cesty, zasadil o to, aby funkčnost této cesty byla zachována, a proto inicioval její částečnou přeložku. Lze tedy mít za to, že s veřejným užíváním části svých pozemků souhlasil. Jak bylo uvedeno výše, takový souhlas zavazuje i vlastníky pozdější, a ti jej nemohou bez dalšího odvolat. Veřejné užívání předmětných pozemků bylo nadto prokázáno zejména výslechy svědků, kteří uvedený závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace potvrdili. Se žalobci nelze souhlasit ani v tom, že žalovaný přešel neexistenci cesty na předmětných pozemcích již v 19. století, resp. v 60. letech minulého století, a to by mělo za následek nezákonnost jeho rozhodnutí. Žalovaný se v celé věci

konstantně vyjadřoval v tom smyslu, že místem procházela historická cesta, která byla v minulosti (nejspíše v roce 2000) se souhlasem tehdejšího vlastníka zčásti přeložena do jiné trasy. O existenci potřebného souhlasu a jeho vlivu na žalobce, jakožto současné vlastníky, bylo již pojednáno výše.

33. Stejně tak z výše uvedeného vyplývá, že vznik účelové komunikace jako takové není vázán na poskytnutí jakékoli finanční či jiné náhrady. Náhrada by musela být poskytnuta pouze v případě, že by předmětná komunikace vznikala proti vůli vlastníka dotčeného pozemku, jelikož nucené omezení vlastnického práva je možné mj. pouze za náhradu. Taková situace však v projednávaném případě nenastala. Z výše uvedeného vyplývá, že posuzovaná komunikace vede v nynější trase se souhlasem (byť konkludentním) předchozího vlastníka a aplikace ustanovení o nuceném omezení vlastnického práva tak nepřicházejí v úvahu.
34. S ohledem na uvedené lze tedy uzavřít, že podmínku souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním, coby předpoklad vzniku veřejné přístupné účelové komunikace, lze mít za splněnou. V podrobnostech krajský soud odkazuje na odůvodnění obou správních rozhodnutí. Námitka týkající se neexistence souhlasu vlastníka s veřejným využíváním cesty tak není důvodná.
35. **Další žalobní námitkou** 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 veřejné 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 s existencí předmětné komunikace a následně přechází k vypořádání žalobního bodu zabývajícího se existencí znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.
36. 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.
37. 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.

38. 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.
39. Žalovaný se otázce naplnění nutné komunikační potřeby věnoval na straně 9 a 10 napadeného rozhodnutí, přičemž též odkazuje na podrobné odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí. Nevhodností alternativních objízdných tras se městský úřad zabýval na straně 3 prvoinstančního rozhodnutí, přičemž své úvahy poté rozvedl i na stranách 7 až 10, a svůj závěr opakuje na stranách 14 a 15 prvoinstančního rozhodnutí.
40. Ze zmíněných pasáží odůvodnění, na které v podrobnostech opět odkazuje, považuje krajský soud za vhodné připomenout alespoň vyjádření Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje (dále též jen „HZS“) a Policie České republiky, krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, územního odboru Náchod (dále též jen „Policie ČR“). Z vyjádření HZS vyplývá, že využití posuzované účelové komunikace je nezbytné v případě kyvadlové dopravy vody na letiště, coby plochy pro plnění letecké hasičské techniky, z důvodu eliminace vyhýbání se jednotlivých hasičských vozidel zajišťujících dopravu vody. Z vyjádření Policie ČR plyne, že předmětná účelová komunikace je pro vlastníky pozemků obsluhovaných po této komunikaci jediným možným přístupem. Alternativní trasa je osazena svislým dopravním značením zakazujícím vjezd vozidlům s hmotností nad 2 tuny, a zemědělská technika ji tak nemůže využívat. Podle Policie ČR nelze alternativně využít ani silnici III. třídy v prostoru křižovatky s místní komunikací na pozemku p. č. XF, kde by z důvodu vyhnutí se s protijedoucími vozidly musela zemědělská technika nebezpečně manévrovat.
41. Již z uvedeného tak vyplývá, že řešená účelová komunikace na předmětných pozemcích plní nutnou komunikační potřebu pro vlastníky zemědělských pozemků ležících v blízkosti cesty, jelikož pro ně alternativní přístup neexistuje, stejně jako potřebu náležitého přístupu pro HZS na letiště. V podrobnostech k této problematice krajský soud odkazuje na odůvodnění obou rozhodnutí správních orgánů, přičemž ani tuto námitku důvodnou neshledal. S žalobci tak nelze souhlasit v tom, že by se snad správní orgány touto problematikou nezabývaly, či že by tato podmínka vzniku veřejně přístupné účelové komunikace nebyla naplněna.

42. **Třetí námitkou** žalobci poukazovali na možný zánik účelové komunikace jako takové v důsledku oplocení areálu, jehož částí vedla původní trasa předmětné komunikace, a zpochybnili patrnost existence cesty jako takové. K tomu krajský soud konstatuje, že i touto problematikou se žalovaný zabýval, a to zejména na stranách 3 a 4 napadeného rozhodnutí. Ve shodě se žalovaným považuje krajský soud za stěžejní skutečnost, že pro účelovou komunikaci zákon nestanoví jakékoli kvalitativní požadavky jejich rozměrů (zejména šířky) či kvality povrchu. Jak bylo uvedeno výše, zákon klade na účelové komunikace ohledně jejich kvality toliko jeden znak, a to, že musí být v terénu patrné. Jejich trasa tak musí být v terénu bez obtíží určitelná. K tomu žalovaný zcela namísto připomněl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 7 As 95/2017/34, podle kterého lze za účelovou komunikaci považovat i takovou, mezi jejímiž asfaltem zpevněnými částmi vedl travnatý pás s viditelnými kolejiemi od dopravních prostředků. Podle ustálené judikatury správních soudů naplňuje znak patrnosti cesty v terénu i travnatý pás, pokud je průběh cesty dostatečně stálý a patrný ve vymezené části pozemku, jak ostatně uzavřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39.
43. V protokolu sepsaném městským úřadem při ohledání na místě je zapsáno, že: „*Na pozemku p. č. XA v k. ú. je asfaltový povrch, cesta je znatelná v terénu.*“, dále pak „*Cesta na pozemku p. č. XC je znatelná v terénu s asfaltovým povrchem se značným množstvím nerovností a v poslední části přechází ve hliněný povrch...*“ Proti takto sepsanému protokolu nevzněl nikdo žádnou námitku, naopak byl všemi přítomnými bez výhrad podepsán. Nadto jsou součástí správního spisu i fotografie posuzované cesty, z nichž lze jednoznačně seznat, kudy posuzovaná cesta přesně vede. Znatelností posuzované komunikace v terénu se zabýval i městský úřad v prvoinstančním rozhodnutí, zejména na stranách 13 a 14, a ani jeho závěr o znatelnosti cesty v terénu nelze nic vytknout. Z fotodokumentace a protokolu pořízených v průběhu správního řízení jednoznačně vyplývá, že městský úřad zajistil dostatek podkladů pro svůj závěr o patrnosti posuzované účelové komunikace v terénu a tento závěr byl i dostatečně odůvodněn. K této námitce krajský soud podotýká, že existence namítaných překážek (žlab, kaluže, okolní stromy či dřevěné trámce) nemůže mít vliv na posouzení otázky existence účelové komunikace. Na tu mají vliv toliko znaky, o nichž bylo pojednáno výše. Nadto nelze s žalobci souhlasit ani v tom, že by jimi namítané překážky způsobily neprůjezdnost komunikace, jelikož při samotném místním ohledání bylo zjištěno několik vozidel, která po předmětné komunikaci projela. Dále je též vhodné připomenout, že po předmětné komunikaci vede značená cyklotrasa a lze tak předpokládat vyšší využívání této cesty cyklisty, jak o tom ostatně svědčí i v minulosti vybudované a provozované občerstvení v bezprostředním sousedství předmětné komunikace.
44. Stejně tak nelze přisvědčit názoru žalobců, že by snad měla předmětná komunikace zaniknout oplocením areálu, přes který vedla její původní trasa. Z provedeného dokazování je zřejmé, že předmětná účelová komunikace v průběhu let zčásti změnila svou trasu. Je pravdou, že původně cesta vedla přes, nyní již oplocený, areál společnosti EURO-TRANS, Dítě Vojtěch, spol. s r. o., a nyní přes tento areál již nevede. Tato skutečnost však sama o sobě nemůže znamenat zánik předmětné komunikace jako celku, a to navíc za situace, kdy právě z důvodu vzniku oplocení zmíněného areálu došlo k přeložce části předmětné komunikace. Za klíčovou pak krajský soud považuje tu skutečnost, že uskutečnění zmíněné přeložky bylo vedeno snahou tehdejšího vlastníka o zachování funkčnosti celé historické cesty. Je tedy zřejmé, že k zániku předmětné

komunikace nikdy nedošlo a ačkoli tento závěr není v rozhodnutí správních orgánů obsažen výslovně, jednoznačně z nich vyplývá. Správní orgány totiž podrobně zmapovaly existenci předmětné komunikace v minulosti, tuto doložily množstvím provedených důkazů. Z nich vyplývá, že předmětná komunikace existuje kontinuálně přinejmenším od 19. století. Ani námitka zániku předmětné cesty oplocením areálu a nenaplnění znaku patrnosti cesty v terénu tak není důvodná.

45. Se žalobci nelze souhlasit ani ohledně **čtvrté skupiny námitek** v tom, že by správní orgány v řízení postupovaly nezákonně tak, že by uplatňovaly teorii dělených důkazních břemen a výsledek sporu odvíjely od jejich neunesení. Naopak je třeba přisvědčit správním orgánům v tom, že řízení, jehož výsledkem bylo napadené rozhodnutí, je tzv. řízením o určení právního stavu. Výsledkem věcného posouzení v řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu je deklaratorní správní rozhodnutí. Jde o řízení o žádosti. Řízení, které vede k vydání rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu, je zahájeno podáním žádosti věcně a místně příslušnému orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 - 52).
46. Podle § 142 správního řádu platí: „(1) Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. (2) Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení. (3) Pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.“
47. Podle § 141 odst. 4 správního řádu, na který odkazuje § 142 odst. 3 daného zákona, platí: „Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navrhované důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svou skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.“
48. Smyslem vedení řízení o určení právního vztahu je odstranění sporu nebo odstranění nejasností, které brání dotčené osobě v uplatnění jejích práv a které nelze vyřešit či odstranit v jiném řízení či prostřednictvím vydání osvědčení. Tomuto závěru nasvědčuje i úprava dokazování v řízení o určení právního vztahu. Na dokazování v řízení o určení právního vztahu se „použije § 141 odst. 4 správního řádu, který upravuje dokazování ve sporných řízeních. Podle zmíněného ustanovení je důkazní břemeno zejména na účastnících řízení a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu (viz. § 2 odst. 4 správního řádu).“ Viz bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 - 27. V řízení o určení právního vztahu je akcentována úloha účastníků při zjišťování skutkového stavu.
49. Přesně v duchu popsaných ustanovení postupovaly i správní orgány v nyní posuzované věci. Je tedy nutné dát žalovanému za pravdu, když konstatuje, že pokud žalobci v průběhu správního řízení tvrdili určité skutečnosti, měli též alespoň označit důkazy k prokázání těchto tvrzení. V případě jejich neoznačení žalobci riskovali postup

správních orgánů podle § 142 odst. 3 věta třetí správního řádu, podle níž při neoznačení důkazů prokazujících tvrzení účastníků vychází správní orgán z podkladů, které byly provedeny. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě. Správní orgány opřely svá rozhodnutí o skutečnosti v řízení zjištěné a prokázané, tyto dostatečně hodnotily a své závěry odůvodnily.

50. Není však pravdou, že by některá z částí správních rozhodnutí, jakkoli s ním mohou žalobci nesouhlasit, byla odůvodněna neunesením důkazního břemene, jak se žalobci snaží naznačit. Tímto dojmem sice může působit skutečnost, že správní orgány nepřisvědčily žalobcům ohledně neexistence souhlasu s veřejným užíváním jejich pozemků, ovšem tento závěr má jiný podklad. Jak bylo totiž uvedeno výše, konkludentní souhlas vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním se dovozuje z chování vlastníka, konkrétně z absence obrany před veřejným užíváním. K tomu krajský soud odkazuje na předchozí odstavce a pojednání o kvalifikovaném nesouhlasu. Žalobci se tak mýlí, domnívají-li se, že by museli ve správním řízení prokazovat tzv. negativní skutečnost, tedy, že souhlas nebyl dán. Předmětem dokazování by byla existence kvalifikované, tedy i aktivní, obrany vlastníka pozemku proti jeho veřejnému užívání. Takovou skutečnost však žalobci ani netvrdili. Za dané situace nelze než uzavřít, že souhlas předchozího vlastníka s veřejným užíváním předmětných pozemků byl dán a nyní tak zavazuje, mimo jiných, i žalobce.
51. V posuzovaném případě se nejedná ani o případ nejasností, ve kterých by měly správní orgány rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku. Všechny rozhodné skutečnosti byly správními orgány dostatečně prokázány, a mohou proto poskytovat podklad pro vydání prvoinstančního i napadeného rozhodnutí. Ani tyto námitky tak nejsou důvodné.

V. Závěr a náklady řízení

52. Soud tak neshledal žalobu důvodnou a nad její rámec nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
53. Výrok II. 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.
54. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení (obec Kramolna) žádné náklady řízení nepožadovala.

Poučení:

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

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 10. srpna 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: I. S.