



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: **město Zdice**,
sídlem Husova 2, Zdice,

zastoupený advokátem Mgr. Martinem Kainem,
sídlem Nádražní 58/110, Praha,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. 015381/2022/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. 015381/2022/KUSK-DOP/Svo, se ve výroku I ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Martina Kaina, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhal zrušení výroku I shora označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“),

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

kterým žalovaný změnil výrok I rozhodnutí Městského úřadu Zdice ze dne 24. 11. 2021, č. j. SPR/2354/2017-121 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Městský úřad Zdice (dále jen „městský úřad“) v řízení o žádosti ze dne 14. 8. 2017 doplněné dne 22. 5. 2018 o určení, „kdy vznikl právní vztah – zařazení komunikací na pozemcích p. č. XA, XB a XC v katastrálním území Zdice, do kategorie místní komunikace – a zda tento právní vztah trvá“, výrokem I prvostupňového rozhodnutí rozhodl, že na pozemcích p. č. XA a XC ve vlastnictví Š. J., Z. P. a S. V. (dále jen „žadatelé“) se nachází místní komunikace III. třídy, která je ve vlastnictví žalobce a která je zapsaná v pasportu místních komunikací žalobce jako MK č. 90c, kdy místní komunikace vznikla před 1. 4. 1997 a tento právní vztah i nadále trvá.
3. V odůvodnění městský úřad konstatoval, že komunikace na pozemcích p. č. XA a XC (společně též jako „dotčené pozemky“) je ze stavebně-technického hlediska samostatnou stavbou (věcí), která byla a je ve vlastnictví žalobce, a v místě se nacházela nejméně od roku 1907. Komunikace byla místní komunikací před 1. 4. 1997 a splňuje zákonné znaky i nadále. Zajišťuje nejkratší spojení části obce Knížkovice s obcemi Bavoryně a Hředle. Odpovídá tedy místní komunikaci III. třídy, kterými jsou obslužné místní komunikace ve městech a obcích umožňující přímou dopravní obsluhu jednotlivých objektů, pokud jsou přístupné provozu motorových vozidel. Z provedeného dokazování vyplynulo, že se v dané lokalitě již v roce 1907 nacházela cesta opatřená příkopy. Ty byly sice ve 20. letech zaorány, nicméně v roce 1934 došlo k jejich obnově. Jednalo se o technickou úpravu zajišťující odvod srážkové vody z vozovky komunikace, která byla tvořena sypaným polním šterkem, tj. zpevněným povrchem. Komunikace evidovaná v pasportu pod č. 90c slouží jako celek dopravní obslužnosti celé lokality. Je nesporné, že v některých úsecích splňuje všechny technické požadavky kladené na místní komunikaci, a to i podle Politiky jakosti pozemních komunikací, a v některých úsecích nikoli. Je tomu tak pouze proto, že vyžaduje provedení zásadních oprav, přičemž žalobce činí za účelem opravy potřebné kroky. Přestože je komunikace na dotčených pozemcích aktuálně neupravená, z popisu skladby komunikace ze dne 15. 4. 2019 zpracovaného Ing. Václavem Pánkem, autorizovaným inženýrem pro mosty a inženýrské konstrukce, vycházejícího z provedených sond plyne, že se zde nachází konstrukční vrstvy, a to hutněné kamenivo a místy živičný postřík. Ke vzniku tedy nedošlo samovolně (nejedná se jen o vyježděné koleje), nýbrž v důsledku cílené stavební činnosti. To podporuje závěr Městského úřadu Beroun ze dne 20. 1. 2021, č. j. MBE/03302/2021/DOPR-BeP, jenž jako silniční správní úřad vyslovil, že se jedná o dopravní cestu. Závěr znaleckého posudku Ing. Josefa Rotta, Ph.D., ze dne 5. 8. 2019, že komunikace je součástí pozemku, lze proto dle městského úřadu považovat za vyvrácený. Posudek se navíc opírá pouze o jednu sondu provedenou na pozemku p. č. XA, zatímco popis skladby ze dne 15. 4. 2019 o čtyři. Městský úřad uvedl, že kromě popisu komunikace zpracovaného dne 15. 4. 2019 a stanoviska Městského úřadu Beroun vycházel z místních šetření ze dne 6. 12. 2017 a ze dne 27. 7. 2018 a z fotodokumentace opravy komunikace – ulice Polní. Vzhledem k tomu, že komunikace je i na dotčených pozemcích tvořena popsánými konstrukčními vrstvami, nejedná se o součást pozemku, ale o samostatnou stavbu, jež měla charakter místní komunikace dle zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), dále jen „zákon č. 135/1961 Sb.“, a vyhlášky č. 35/1984 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon), dále jen „vyhláška č. 35/1984 Sb.“, a byla z tohoto důvodu zařazena do sítě místních komunikací. Lze na ni tedy aplikovat závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012-27 (dále

jen „usnesení č. j. 9 As 15/2012-27“). Dle městského úřadu je nepochybné, že jejím vlastníkem je žalobce. Městský úřad poukázal na to, že žadatelé a jejich právní předchůdci se na něj obraceli v otázkách zajištění úprav, sjízdnosti a údržby cesty, má snahu o její rekonstrukci a za tímto účelem nechal vyhotovit stavební dokumentaci. Choval a chová se jako vlastník komunikace. Bylo doloženo, že jako vlastník místních komunikací hradil žadatelům peněžní náhrady za užívání dotčených pozemků. Nárok za období od 1. 6. 2014 do 30. 4. 2017 byl pravomocně přiznán elektronickým platebním rozkazem Okresního soudu v Berouně ze dne 5. 6. 2017, č. j. EPR 110375/2017-8. Pravomocným soudním rozhodnutím tak byla konstatována oprávněnost nároku, přičemž nezbytnou podmínkou byla existence stavby místní komunikace na dotčených pozemcích ve vlastnictví žalobce.

4. Žalovaný na základě společného odvolání žadatelů výrokem I rozhodl, že na dotčených pozemcích se nachází obousměrná jednopruhová veřejně přístupná účelová komunikace, kdy uvedená cesta existuje od nepaměti a i nadále trvá. Výrok II napadeného rozhodnutí se týkal komunikace na pozemku p. č. XB.
5. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že po prostudování správního spisu dospěl k opačnému hodnocení stavby místní komunikace. Přípisem ze dne 12. 5. 2022 oznámil účastníkům řízení, že na základě důkazů obsažených ve spisu dospěl k odlišnému právnímu náhledu na věc spočívajícímu v jiném vyhodnocení otázky obsažené v žádosti. Současně účastníky upozornil, že dne 11. 5. 2022 provedl prohlídku místa a jednoduchým měřením od pevných bodů zjistil aktuální polohu a rozsah komunikace, což zaznamenal zákresem do katastrální mapy a fotodokumentací, a seznámil je s doplněným podkladem. Konstatoval, že při posouzení znaků místní komunikace bylo nutné zkoumat, kdy komunikace vznikla, a pokud vznikla za starší právní úpravy, bylo třeba s ohledem na usnesení č. j. 9 As 15/2012-27 zkoumat, zda naplňuje znaky místní komunikace i za účinnosti zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 6. 2022 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Podle § 9 odst. 1 tohoto zákona je místní komunikace ve vlastnictví obce. Pokud se pozemní komunikace nachází na pozemku jiné osoby, než je obec, bude ve vlastnictví toho, kdo ji zbudoval. Musí se však jednat o stavbu, tedy samostatnou věc odlišnou od pozemku. O samostatnou věc podle judikatury nejde tam, kde byl povrch zpracován navrstvením přírodních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba. Pokud se jedná o komunikaci pouze vyježděnou vozidly nebo zpevněnou posypem, pak je taková cesta součástí pozemku. Pokud tento pozemek nevlastní obec, nemůže se jednat o místní komunikaci. Žalobce se snažil prokázat, že komunikace na dotčených pozemcích je samostatnou stavbou. K tomu předložil popis skladby komunikace ze dne 15. 4. 2019, v němž bylo na základě kopaných sond zdokumentováno konstrukční složení cesty v konkrétních místech. Jedná se tedy o pouhé zhodnocení výkopu a nikoli o posudek, který by tvrdil, že na základě nálezu lze považovat cestu za stavbu. Z předloženého popisu je zřejmé, že povrch pozemku byl v průběhu let upravován navážením vrstev přírodního kameniva různé frakce s obsahem hrubých částic, které se běžně do konstrukčních vrstev pozemních komunikací nepoužívají (do podkladních vrstev konstrukčního souvrství vozovek se používá obvykle frakce 0–64 mm), s příměsí zbytků stavebního materiálu (např. cihly). To však nedokazuje, že šlo o cílenou stavební činnost, kterou by prováděl žalobce jako vlastník domnělé stavby pozemní komunikace, ale naopak poukazuje na stav, kdy není možné rozlišit, kde končí stavba, a kde začíná pozemek pod komunikací, tedy že cesta je součástí pozemku, nikoliv stavbou. Tuto část nelze srovnávat s částí komunikace na pozemku p. č. 2131/6 v úseku od dálnice D5 k elektrické rozvodně, kde se bezesporu

nachází stavba pozemní komunikace se všemi svými náležitostmi. Ve stanovisku Městského úřadu Beroun ze dne 20. 1. 2021, č. j. MBE/03302/2021/DOPR-BeP, je uvedeno, že silniční úřad není schopen deklarovat, že se jedná o stavbu pozemní komunikace, nýbrž pouze zhodnotil stávající stav dle vizuálního ohledání na místě. Uvedl, že na pozemku p. č. XC se nachází dopravní cesta a na pozemku p. č. XA pás zeleně. Geodetické zaměření ze dne 13. 6. 2019 předložené žalobcem prokázalo, že cesta zasahuje i do pozemku p. č. XA. Žádným z předložených důkazů nebylo prokázáno, že by cesta na dotčených pozemcích byla samostatnou stavbou, tedy vymezitelným kusem vnějšího světa, a že je ve vlastnictví žalobce. Žalovaný doplnil, že pasport komunikace nelze považovat za relevantní důkaz, ale pouze podpůrnou informaci. Pasport často neodpovídá skutečnosti a neexistuje zákonná pravomoc jej kontrolovat. Pokud je cesta na dotčených pozemcích v pasportu evidována jako místní komunikace, nezakládá to jistotu, že tomu tak opravdu je. Žalovaný poukázal na to, že znalecký posudek předložený žadateli jako jediný učinil závěr, že se na pozemcích žádná stavba nenachází. Stanovisko Městského úřadu Beroun, na které poukázal městský úřad, pouze konstatovalo, že se na pozemcích nachází dopravní cesta. Nelze však o ní prohlásit, že je stavbou. Žalovaný uzavřel, že jelikož z fotodokumentace, místního šetření, leteckých snímků i z výsledků kopaných sond a znaleckého posudku vyplynulo, že cesta jako upravený povrch pozemku je součástí pozemku pod ní, a nejedná se tak o nemovitou věc, nemůže být prohlášena místní komunikací. Dále odůvodnil závěr o naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace. K námitce žalobce, že nelze posuzovat jednotlivé úseky samostatně a izolovaně od ostatních a z tohoto pohledu je třeba nahlížet i na stavebně-technický stav komunikace, která je z větší části tvořena živичným povrchem, který je na předmětných pozemcích narušen činnostmi žadatelů, žalovaný konstatoval, že cesta byla posuzována jako celek z pohledu její zřetelnosti s ohledem do minulosti. Podle judikatury je takové posouzení nezbytné, neboť nelze cestu „kouskovat“. Z kopaných sond však vyplynulo, že na původní cestě se nikdy živичný povrch nenacházel, vždy se jednalo o vyježděnou cestu, která byla občas zkvalitněna nasypáním šterku nebo sutě. Asfaltový povrch na jižní části komunikace byl proveden mnohem později. V severní části nebyl proveden, protože k tomu vlastníci nedali souhlas. Zkvalitnění části cesty, kde bylo možné stavbu provést, neboť byly splněny požadavky pro její povolení, nelze použít v deklaratorním řízení k prokázání, že cesta jako celek musí mít stejnou kvalitu.

Obsah žaloby

6. Žalobce v žalobě uvádí, že dosud vystupoval jako vlastník komunikace, kterou evidoval ve svém pasportu místních komunikací III. třídy pod č. 90c. Od roku 2017 pravidelně hradí žadatelům peněžní náhrady za užívání dotčených pozemků stavbou pozemní komunikace na základě elektronického platebního rozkazu Okresního soudu v Berouně ze dne 5. 6. 2017, č. j. EPR 110375/2017-8.
7. Dle žalobce žalovaný opřel svůj závěr, že se na dotčených pozemcích nenachází místní komunikace, o místní šetření, které provedl dne 11. 5. 2022, při němž zjistil, že povrch komunikace není dostatečně zpracován, aby ji bylo možné považovat za samostatnou stavbu a nikoli jen úpravu povrchu. Žalobce namítá, že místní šetření mělo charakter ohledání podle § 54 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jelikož o něm žalovaný žalobce nevyrozuměl a neumožnil mu se jej zúčastnit, zatížil řízení procesní vadou. Přestože umožnil žalobci vyjádřit se k fotodokumentaci pořízené při místním šetření, procesní pochybení tím nebylo zhojeno.

Žalobci nebylo umožněno se úkonu účastnit, a nemohl proto reagovat na rozhodné skutečnosti na místě a bezprostředně poukázat na všechny podstatné skutečnosti. S poukazem na § 51 odst. 1 správního řádu, judikaturu Ústavního soudu (zejména náleze ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 55/01) a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod proto žalobce namítá, že k místnímu šetření nelze přihlížet a dovozovat z něj jakékoli závěry.

8. Žalobce poukazuje na to, že dne 6. 12. 2017 bylo na místě provedeno terénní šetření, na jehož základě Městský úřad Beroun (pro účely posouzení příslušnosti) dospěl k závěru, že se jedná o místní komunikaci. Zjistil totiž, že na dotčených pozemcích je komunikace částečně se živičným povrchem a částečně zpevněná šterkem. Neupravená byla pouze v délce cca 100 m v místech, kde se nachází dotčené pozemky. Dne 27. 7. 2018 městský úřad za účasti účastníků řízení provedl ohledání na místě, při němž zjistil, že na dotčených pozemcích vede pozemní komunikace, jejíž povrch je narušen v důsledku výstavby žadatelů na okolních pozemcích. I přes narušení bylo patrné, že komunikace měla zpevněný povrch, a to dle všeho rovněž asfaltový, kdy jsou dosud i přes značné zásahy, k nimž došlo při stavební činnosti žadatelů, patrné původní konstrukční vrstvy vozovky. K nejhorsšímu narušení došlo v místě, kde komunikace sousedí s pozemkem p. č. XD. Tam došlo k zahrazení části vozovky navážkou, která způsobila vybočení komunikace z původních hranic, jež jsou dosud v terénu jasně znatelné. Z popisu skladby komunikace ze dne 15. 4. 2019 zpracovaného Ing. Václavem Pánkem, autorizovaným inženýrem pro mosty a inženýrské konstrukce, vyplývá, že byly provedeny čtyři sondy, z nichž bylo zjištěno, že rostlý terén na dotčených pozemcích se nachází v hloubce 150 až 200 mm a nad ním je vrstva hutněného kameniva. Dále od pozemku p. č. XE bylo zjištěno, že vrstva komunikace je doplněna ještě o hutněný recyklát a živičný povrch. Ačkoli všechny tyto důkazy byly součástí správního spisu a byly v řízení provedeny, žalovaný z nich neučinil žádné podstatné závěry a soustředil se v otázce posouzení stavebního stavu komunikace pouze na závěry místního šetření ze dne 11. 5. 2022.
9. Žalobce dále namítl, že stavebně-technický stav komunikace neměl být posuzován izolovaně, nýbrž jako jeden celek. Pozemní komunikace je definována jako dopravní cesta. Z povahy dopravní cesty vyplývá, že jde o dopravní spojnici, jejímž hlavním účelem je propojit dvě místa. Předmětná komunikace spojuje městskou část Knížkovice se silnicí III/1171 spojující silnici II/605 a obec Hředle. Je důležitou dopravní cestou, která představuje nejkratší spojení mezi městskou částí Knížkovice a dálnicí D5 (alternativní cesta je dlouhá 3,4 km). Celá délka dotčené komunikace od křižovatky se silnicí III/1171 do části Knížkovice činí 753 m, přičemž vede po několika dalších pozemcích. V délce 265 m je tvořena novým živičným povrchem a v délce 400 m částečně živičným povrchem a recyklátem. Posledních 78 m na dotčených pozemcích je sice v současnosti neupraveno, nicméně podle sond provedených dne 15. 4. 2019 má komunikace i v této části konstrukční vrstvy, a to hutněné kamenivo a místy živičný postřík. Nejedná se tak o samovolně vzniklé vyježděné koleje typické pro účelové komunikace. K těmto skutečnostem nebylo žalovaným vůbec přihlédnuto. Žalovaný se soustředil pouze na posledních 78 m komunikace, a to pouze na stavebně-technický stav zjištěný pouhým pohledem při místním šetření ze dne 11. 5. 2022. Měl však přihlédnout i ke stavebně-technickému stavu zbylé části komunikace.
10. Žalobce zdůraznil, že pozemní komunikace na dotčených pozemcích vznikla před 1. 4. 1997. Z geometrického plánu č. 502-22/95 je zřejmé, že na pozemcích p. č. XA a XC (vzniklých oddělením z PK 154) nepochybně existovala ke dni 10. 1. 1996. Z hlediska

svého určení a způsobu užívání odpovídala definici místní komunikace v § 4b odst. 1 zákona č. 135/1961 Sb. a splňovala kritérium obsažené v § 6 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 35/1984 Sb. Jednalo se o obecně přístupnou a užívanou komunikaci, která spojovala část obce Knížkovice se současnou silnicí č. III/1171 spojující obce Hředle, Zdice a Bavoryně. Z usnesení č. j. 9 As 15/2012-27 vyplývá, že byla-li pozemní komunikace místní komunikací podle právních předpisů účinných před 1. 4. 1997, zůstává jí tento status i podle zákona o pozemních komunikacích, splňuje-li znaky místní komunikace uvedené v tomto zákoně. Žalobce je přesvědčen, že pozemní komunikace nic neztratila ze svého charakteru místní komunikace ani po 1. 4. 1997, neboť kromě existence správního rozhodnutí o zařazení mezi místní komunikace splňovala všechny podmínky pro zařazení do kategorie místních komunikací i podle zákona o pozemních komunikacích.

11. Žalobce dále namítá, že předmětná komunikace má charakter samostatné stavby, a proto se nejedná o součást dotčených pozemků. Je jí totiž třeba posuzovat jako celek v celé délce 753 m. Je proto evidentní, že ji tvoří jednak živičný povrch, který se nachází na hutněném základu, částečně živičný povrch a hutněný recyklát a nakonec hutněné kamenivo v místě dotčených pozemků. Již sama skutečnost, že se zde nachází hutněné kamenivo, svědčí o tom, že komunikace je i v této části odlišitelná od ostatních částí pozemku. Pokud by došlo k odstranění kameniva, jež dosahuje do hloubky 150 až 200 mm, místy dokonce 300 mm, pak by tato skutečnost měla zásadní vliv na sjízdnost a schůdnost komunikace a došlo by ke zhoršení či dokonce zničení její sjízdnosti a schůdnosti. Uvedené platí i na sporných cca 78 m komunikace na dotčených pozemcích, tím spíše na komunikaci jako celku. Odstranění všech konstrukčních vrstev by vedlo k absolutnímu zničení komunikace a tato skutečnost by byla v terénu nepochybně zjištělná.
12. Žalobce též poukazuje na to, že na sporné části komunikace došlo k narušení vrchních konstrukčních vrstev až v důsledku zásahu ze strany žadatelů, resp. jejich právních předchůdců, v souvislosti s pokládáním inženýrských sítí do komunikace a pohybem stavební techniky při stavební činnosti na sousedních pozemcích. K tomu žalobce předkládá územní rozhodnutí ze dne 11. 11. 2008 a stavební povolení ze dne 3. 2. 2009, jimiž bylo povoleno umístění a výstavba vodovodního řadu na předmětných pozemcích, dohodu o vstupu na pozemek ze dne 25. 8. 2008, a situaci (náčrt) vodovodu. Dle žalobce z této dohody a z náčrtu situace vodovodu vyplývá, že vodovod byl veden tělesem místní komunikace v místě sporných 78 metrů, kde je aktuálně povrch komunikace nejvíce narušen. Podle dohody měly stavebníci povinnost následně uvést místní komunikaci do původního stavu, avšak tomuto závazku nedostáli. Dále žalobce předkládá stavební povolení ze dne 20. 10. 2008, jímž byla povolena stavba venkovního a kabelového vedení NN pro p. č. 2129/9-11, které bylo umístěno i na pozemcích p. č. XA a 2129/3, kolaudační souhlas ze dne 6. 10. 2009, jímž bylo povoleno užívání této stavby, a náčrty výkopu a vedení NN v pozemcích p. č. XA a XC. Z náčrtu je dle žalobce zřejmé, že vedení bylo umístěno do tělesa místní komunikace a došlo k jejímu narušení. Žalobce tvrdí, že pokud by k zásahům nedošlo, povrch by korespondoval se zbytkem komunikace, tj. jednalo by se o částečně živičný povrch nebo hutněný recyklát. Skutečnost, že před stavebními zásahy žadatelů měla místní komunikace zcela jiný povrch než v současné době, je dle názoru žalobce patrné i z doložených leteckých snímků, na nichž má komunikace povrch minimálně z hutněného recyklátu.
13. Žalobce považuje za absurdní závěr žalovaného, že komunikaci je třeba bez ohledu na další okolnosti a souvislosti posuzovat vždy čistě jen dle jejího momentálního stavebně-

technického stavu. Odmítá názor, že by zhoršením stavebně-technického stavu místní komunikace ztratila svůj status.

14. Žalobce tvrdí, že ve správním řízení doložil, že činí kroky ke kompletní rekonstrukci komunikace i v části na dotčených pozemcích. Hlavní překážkou je odpor žadatelů, kteří se svými obstrukcemi snaží rekonstrukci oddálit či zmařit. Pokud by k rekonstrukci došlo, nebylo by žádných pochyb stran stavebně-technického stavu komunikace.
15. Žalobce dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřuje v tom, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s jeho námitkou, že komunikaci je nutno posuzovat jako celek, nikoli izolovaně. Žalobci není zřejmé, na základě jakých důkazů dospěl žalovaný k závěru, že z kopaných sond vyplynulo, že na původní cestě se nikdy živičný povrch nenacházel, vždy se jednalo o vyježděnou cestu, která byla občas zkvalitněna nasypáním šterku nebo sutě, a že asfaltový povrch byl proveden později a v severní části vůbec nebyl, protože k tomu nedali vlastníci souhlas. Sondy byly provedeny jen na dotčených pozemcích, přičemž neexistenci původního živičného povrchu nevyvrátily. Naopak potvrdily, že komunikace není tvořena jen vyježděnými kolejiemi, ale hutnějším základem vzniklým v důsledku cílené stavební činnosti, který komunikaci odlišuje od okolního terénu a je jednoznačně znatelný a lokalizovatelný.
16. Nepřezkoumatelnost žalobce spatřuje také v rozpornosti odůvodnění s výrokem napadeného rozhodnutí. Přestože žalovaný v odůvodnění uvedl, že je jeho povinností posuzovat komunikaci jako celek ke dni vydání napadeného rozhodnutí, výrok tomu neodpovídá, neboť ve výroku komunikaci „rozkouskoval“. Dále žalobce poukazuje na to, že pokud žalovaný připustil, že má komunikace z podstatné části asfaltový povrch, nemůže se současně jednat jen o vyježděné koleje.

Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Napadené rozhodnutí nepovažuje za nepřezkoumatelné. Nesouhlasí s tvrzením, že v napadeném rozhodnutí uvedl, že je třeba vycházet ze stavebně-technického stavu komunikace pouze ke dni vydání rozhodnutí. S ohledem na judikaturu je však rozhodující skutkový stav ke dni vydání rozhodnutí.
18. Žalovaný dále uvádí, že v oznámení o odlišném právním názoru konstatoval, že neprováděl dokazování a vycházel ze stavu věci zjištěného městským úřadem. Spis doplnil pouze o zjištění objektivního vymezení cesty (šířky a povrchu) na dotčených pozemcích, aby bylo zřejmé, kde se cesta nachází a jaké je její povrchové ztvárnění. Nevyrozumění není takovou vadou, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce měl dostatek času seznámit se s podklady pro rozhodnutí a uplatnit tvrzení a důkazní návrhy, což také učinil. Případná vada tak nezakládá důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. K tomu poukázal na závěry rozsudku NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 1 As 218/2019-28.
19. Žalovaný musel posoudit, kdo je vlastníkem komunikace a zda obecné užívání omezuje vlastnictví pozemku ústavně přípustným způsobem. Řízení podle § 142 správního řádu bylo zahájeno o určení, zda je na pozemcích p. č. XA, XB a XC veřejně přístupná účelová komunikace. K těmto pozemkům se vztahují výroky napadeného rozhodnutí. Tvrzení žalobce o jiných pozemcích, po kterých vede komunikace, se mýlí s předmětem řízení. S otázkou doby vzniku komunikace na dotčených pozemcích se žalovaný vypořádal na straně osmé až jedenácté napadeného rozhodnutí. Argumentace právními předpisy z roku

1961 a 1984 pomíjí skutečnost, že vlastníkem téměř všeho v té době byl stát. Z důvodu změny vlastnictví a zákonné úpravy kategorií komunikací a jejich definice mohlo dojít ke změně kategorie komunikace.

20. Žalovaný zdůraznil, že zkoumal stav pouze na dotčených pozemcích a na pozemku p. č. XB. K povaze komunikace poukázal na znalecký posudek, podle něhož je cesta jako upravený povrch pozemku součástí dotčených pozemků a nejedná se o samostatnou nemovitou věc. Pokud žalobce tvrdí, že na dotčených pozemcích byla v minulosti samostatná stavba silnice, nenavrlh za tímto účelem žádný důkaz. Závěry znaleckého posudku vyvrací existenci pevných základů spojujících stavbu se zemí i v minulosti. Ani vedení jakékoliv inženýrské stavby na dotčených pozemcích nemá vliv na skutečnost, že se nejedná o samostatnou nemovitou věc.

Replika žalobce

21. Žalobce v replice poukázal na to, že předmětem řízení bylo určení, zda je či není na dotčených pozemcích místní komunikace III. třídy zapsaná v pasportu místních komunikací města Zdice jako MK č. 90c, jejímž vlastníkem je žalobce. Z tohoto důvodu byla věc postoupena městskému úřadu. Žalobce zopakoval, že žalovaný účastníky vyrozuměl o místním šetření ze dne 11. 5. 2022 až po jeho provedení, kdy pouze uvedl, že má na věc jiný právní názor než městský úřad. Takto obecné konstatování mělo za následek, že žalobce nemohl své vyjádření blíže konkretizovat, neboť mu byl znám pouze obsah dosavadního správního spisu a o průběhu šetření mu nebylo ničeho známo. Žalovaný zaslal pouze fotodokumentaci obsahující šířku vozovky, z níž není zřejmé, kdo a kdy ji pořídil. Až z napadeného rozhodnutí plyne, že mělo proběhnout ohledání. Proto se k němu žalobce nemohl vyjádřit ani navrhopvat důkazy. Žalovaný podle žalobce změnil výrok I prvostupňového rozhodnutí na základě místního šetření. Nejedná se proto o nepodstatné porušení procesních práv. Pochybení lze považovat za zásadní, neboť změnou výroku došlo k popření dosud tvrzených vlastnických práv ke komunikaci.
22. Žalovaný při posouzení, zda je na dotčených pozemcích samostatná stavba komunikace, odkazuje pouze na závěry znaleckého posudku Ing. Josefa Rotta, Ph.D., ze dne 5. 8. 2019. Znalec sice v posudku konstatoval, že na dotčených pozemcích se nenachází a v minulosti nikdy nenacházela místní komunikace, nicméně k tomu dospěl pouze na základě jedné sondy, kterou provedl na pozemku p. č. XA, a to v místě krajnice, nikoli stavby vozovky. Žalobce tvrdí, že znalecký posudek je pouze jedním z důkazních prostředků. Nemá absolutní hodnotu a musí být posuzován v kontextu se zbylými důkazy. Ve věci přitom proběhlo několik ohledání na místě. Podle ohledání Městského úřadu Beroun ze dne 6. 12. 2017 se na dotčených pozemcích nacházela stavba místní komunikace. Rovněž výsledkem ohledání dne 27. 7. 2018 byl závěr, že na místě existuje místní komunikace, která má zpevněný povrch, a to dle všeho asfaltový, a přes značné zásahy jsou patrné konstrukční vrstvy vozovky. Z popisu skladby komunikace ze dne 15. 4. 2019 zpracovaného Ing. Václavem Pánkem na základě čtyř sond plyne, že na dotčených pozemcích byl zjištěn rostlý terén v hloubce 150 až 200 mm, kdy nad ním je vrstva hutněného kameniva. Od pozemku p. č. XE byla vrstva komunikace doplněna o hutněný recyklát a živichný povrch. Vzhledem k dalším důkazům nemůže mít znalecký posudek objektivní vypovídací hodnotu. Žalovaný nekriticky převzal jeho závěry, aniž se seznámil s jeho dalším obsahem, a další důkazy ignoroval.

23. Žalobce považuje za stěžejní, že se měla věc posuzovat v celém kontextu, tj. že komunikace na dotčených pozemcích je pokračováním stavby komunikace na dalších navazujících pozemcích, a proto měla být hodnocena jako celek. Komunikaci nelze posuzovat izolovaně dle jednotlivých pozemků, neboť smysl a účel spočívající v zachování nutné komunikační potřeby a dopravní obslužnosti splňuje pouze jako celek.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu napadeného výroku I v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Posouzení žalobních bodů

25. Soud připomíná, že na základě žádosti žadatelů probíhalo řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu. V tomto řízení se pro dokazování uplatní obdobná pravidla jako v řízení sporných (§ 142 odst. 3 správního řádu). Ve sporném řízení vychází správní orgán zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud nepostačují ke zjištění stavu věci, může provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází z důkazů, které byly provedeny (§ 141 odst. 4 správního řádu). Důkazní břemeno v řízení o určení existence místní komunikace je tedy zejména na účastnících, kteří jsou povinni na podporu svých tvrzení označit a navrhnout důkazy. Je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, či ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27).
26. Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace se dělí na dálnice, silnice, místní komunikace, a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Místní komunikace je veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce (§ 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).
27. Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích stanoví, že vlastníkem místních komunikací je obec. O zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace a jejich tříd rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).
28. Zákon o pozemních komunikacích neobsahoval výslovná přechodová pravidla ohledně vztahu mezi starou a novou kategorizací pozemních komunikací. Jak konstatoval NSS v usnesení č. j. 9 As 15/2012-27, z právní úpravy však implicitně plyne záměr zákonodárce, aby právní důsledky starého zařazení byly převzaty i novým právem. Byla-li určitá část zemského povrchu místní komunikací podle právních předpisů účinných před 1. 4. 1997, stala se místní komunikací podle nové právní úpravy v zákoně o pozemních komunikacích okamžikem nabytí účinnosti tohoto zákona, aniž by bylo nutno o tom vydávat rozhodnutí podle § 3 odst. 1 uvedeného zákona. To ovšem platí pouze v případě, že místní

komunikace, jež takovou byla podle staré právní úpravy, splňuje všechny zákonné znaky místní komunikace i podle nové právní úpravy.

29. Místní komunikací může být komunikace pouze za předpokladu, že kromě věcných, technických a funkčních podmínek pro zařazení do kategorie místní komunikace splňuje i podmínku předepsané osoby vlastníka, tj. obce (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).
30. Z výše předestřených východisek správně vyšel městský úřad i žalovaný.
31. Stěžejní otázkou bylo, zda byl žalobce vlastníkem komunikace. V této věci není sporu, že dotčené pozemky nebyly ve vlastnictví žalobce, ale ve spoluvlastnictví žadatelů. Bylo třeba určit, zda je komunikace samostatnou věcí (stavbou v občanskoprávním smyslu), nebo součástí pozemků. Není-li pozemní komunikace věcí ve smyslu občanského práva, ale jen součástí pozemku, nelze uvažovat o tom, že by mohly být občanskoprávní vztahy ke komunikaci a k pozemku, na kterém se nachází, rozdílné. Podle § 120 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „zákon č. 40/1964 Sb.“), nebyly stavby součástí pozemku. Jestliže komunikace byla samostatnou stavbou ve smyslu občanského práva ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku před 1. 1. 2014, nestala se součástí pozemku, ale zůstala samostatnou nemovitou věcí [§ 3055 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“)]. Zákon o pozemních komunikacích ve znění zákona č. 268/2015 Sb. v § 9 odst. 1 větě druhé s účinností od 13. 11. 2015 stanoví, že stavba místní komunikace není součástí pozemku.
32. Pojem stavba ve smyslu občanského práva je nutno vykládat jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů. Za jakých podmínek je výsledek stavební činnosti na části zemského povrchu za účelem jeho úpravy k tomu, aby se po něm dalo jezdit či chodit, stavbou ve smyslu občanskoprávním, a tedy samostatnou věcí, která může být samostatným předmětem vlastnického práva odlišným od pozemku, na němž se nachází, vymezuje judikatura Nejvyššího soudu, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, č. 76/2007 Sb. NS, nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05, č. 24/2007 Sb. ÚS, ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. III. ÚS 2128/2013, či ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. III. ÚS 2280/18, rozsudky NSS ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59, č. 2200/2011 Sb. NSS, či ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 As 145/2020-56). V tomto ohledu je plně aplikovatelná i judikatura k zákonu č. 40/1964 Sb., neboť na vymezení pojmu stavba jako předmětu občanskoprávních vztahů nic nezměnil ani občanský zákoník, který tento pojem nadále nevymezuje, ani novela § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích provedená zákonem č. 268/2015 Sb. (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 22 Cdo 3259/2018).
33. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59, č. 2200/2011 Sb. NSS, dovodil, že pro posouzení, zda je účelová komunikace stavbou spojenou se zemí pevným základem, tj. samostatnou nemovitou věcí, nebo zda je součástí pozemku, na němž se nachází, jsou rozhodná stejná hlediska jako v případě jiných pozemních komunikací: *„Pokud je stavební provedení účelové komunikace takové, že lze jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či*

schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů.“

34. Při posouzení, zda konkrétní výsledek stavební činnosti je, nebo není samostatným předmětem občanskoprávních vztahů, je nezbytné vždy posuzovat individuální okolnosti případu (viz náleží Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 3143/13). Přitom je třeba se zabývat především stavebně-technickým provedením (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4051/2015, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2019, sp. zn. 22 Cdo 4096/2017).
35. V nálezu ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. III. ÚS 2280/18, Ústavní soud konstatoval, že „[a]by posuzovaná účelová komunikace představovala věc nemovitou, konkrétně stavbu spojenou se zemí pevným základem, je v první řadě třeba, aby byla schopna být vůbec věcí z hlediska občanskoprávního (§ 118 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), tedy být vymezením kusem vnějšího světa“ (náleží sp. zn. II. ÚS 529/05), který tvoří samostatnou věc, nikoli součást věci jiné, v daném případě pozemku. O takový vymezený kus vnějšího světa nemůže jít tam, kde povrch pozemku byl zpracován navrstvením přírodních stavebních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba (např. u tenisového dvorce, u některých parkovišť apod.).“ Byť se Ústavní soud vyjadřoval k posouzení účelové komunikace, lze jeho závěry vztáhnout na všechny pozemní komunikace.
36. Významným hlediskem tedy je, zda lze vymežit, kde končí pozemek a kde začíná stavba; pokud takové vymezení možné není, půjde zpravidla o součást pozemku. Pokud je stavební provedení komunikace takové, že lze jednoznačně vymežit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc. Z hlediska vlastnických vztahů naopak není významné, zda je komunikace zařazena do sítě místních komunikací (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 22 Cdo 3259/2018).
37. Posouzení, zda stavební úpravy pozemku jsou samostatným objektem právních vztahů, nebo součástí předmětného pozemku, záleží na individuálním posouzení každé konkrétní věci a je tu široký prostor pro uvážení. Není rozhodující, že s určitou stavební úpravou pozemku bylo nakládáno jako se samostatným předmětem práv a povinností. Ve sporných případech je zásadní posouzení stavebně-technického provedení, které umožňuje posoudit, jakým konkrétním způsobem je „stavba“ vybudována (z jakých materiálů, jakými stavebními postupy, zda jde o pouhé vrstvení materiálů, či zde působí nějaký technologický pojící prvek apod.), zda je spojena se zemí pevným základem a zda je patrné, kde končí stavba a začíná pozemek. Tam, kde je výsledkem stavební činnosti zpracování povrchu pozemku či vršení kompaktního stavebního materiálu, je významným hlediskem, zda lze vymežit, kde končí stavba a začíná pozemek; pokud takové vymezení možné není, půjde zpravidla o součást pozemku (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2022, sp. zn. 22 Cdo 3282/2021, a v něm citovanou judikaturu Nejvyššího soudu).
38. Odborná literatura na základě východisek vymezených judikaturou při formulaci obecných typických znaků stavby v občanskoprávním smyslu zdůrazňuje následující typické znaky: 1. jedná se o výsledek stavební činnosti člověka, 2. má materiální povahu, 3. je vymezený vůči okolnímu pozemku, 4. má samostatnou hospodářskou funkci (účel), 5. vyznačuje se kompaktností materiálu. Některé z těchto znaků mohou být v konkrétním případě zastoupeny ve větší míře na úkor jiných (viz Melzer, F., Tégl, P.: Občanský

zákoník. Velký komentář. Svazek III. Praha: Leges, 2014, s. 262 a násl.; Králík, M. in Spáčil, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–474). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 300). Tento přístup akceptuje i aktuální rozhodovací praxe Nejvyššího soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1238/2020, či ze dne 31. 3. 2022, sp. zn. 22 Cdo 3282/2021).

39. S ohledem na výše uvedené bylo nezbytné, aby žalovaný posoudil všechny okolnosti konkrétní věci a přezkoumatelným způsobem popsal své úvahy, proč na základě týchž podkladů dospěl k opačnému závěru než městský úřad, tedy že komunikace na dotčených pozemcích není samostatnou stavbou ve smyslu občanskoprávním.
40. Městský úřad k povaze komunikace uvedl, že vycházel především z místních šetření ze dne 6. 12. 2017 a ze dne 27. 7. 2018 a z doloženého popisu komunikace zpracovaného dne 15. 4. 2019 Ing. Václavem Pánkem, ČKAIT 0004695, autorizovaným inženýrem pro mosty a inženýrské konstrukce, na jejichž základě dospěl k závěru, že komunikace se zpevněným povrchem je stavbou vzniklou v důsledku cílené stavební činnosti, která má i na dotčených pozemcích konstrukční vrstvy, hutněné kamenivo a místy živичný postřik. Přestože povrch na dotčených pozemcích byl narušen v důsledku stavební činnosti žadatelů, původní konstrukční vrstvy vozovky jsou patrné. Předložený posudek, který se opíral pouze o jednu sondu, dle městského úřadu nepředstavoval spolehlivý podklad vyvracející tento závěr. Dále poukázal mimo jiné na to, že žalobce historicky vystupoval jako vlastník komunikace a žadatelé po něm vymáhali náhrady za užívání uvedených pozemků, přičemž oprávněnost nároku, jehož nezbytnou podmínkou byla existence stavby místní komunikace na dotčených pozemcích ve vlastnictví žalobce, byla pravomocně konstatována elektronickým platebním rozkazem Okresního soudu v Berouně ze dne 5. 6. 2017.
41. Žalovaný v napadeném rozhodnutí bez bližšího odůvodnění konstatoval, že z fotodokumentace, místního šetření, leteckých snímků i z výsledků kopaných sond a znaleckého posudku vyplynulo, že cesta jako upravený povrch pozemku je součástí pozemku pod ní, a nejedná se tak o nemovitou věc. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jaká konkrétní relevantní skutková zjištění z těchto obecně vyjmenovaných podkladů žalovaný přesně učinil a jak je hodnotil.
42. K popisu skladby komunikace ze dne 15. 4. 2019 se žalovaný vyjádřil tak, že představuje „*pouhé zhodnocení výkopku, nejedná se o posudek, který by tvrdil, že na základě nálezu lze považovat cestu za stavbu.*“ Je však třeba zdůraznit, že posouzení, zda je komunikace stavbou či součástí pozemku, je věcí právní úvahy správního orgánu, byť její řešení vychází z odborného posouzení stavebně-technického provedení. Zodpovězení právní otázky existence samostatné stavby v občanskoprávním smyslu tedy nenáleží znalci. Popis skladby komunikace obsahující zhodnocení čtyř sond dokumentujících její konstrukční složení na dotčených pozemcích nelze proto odmítnout z důvodu, že se k této právní otázce nevyjadřuje.
43. Přesvědčivou úvahu, kterou měl učinit žalovaný, nemůže s ohledem na výše uvedené nahradit poukaz žalovaného na závěr znaleckého posudku předloženého žadateli, že se na dotčených pozemcích žádná stavba nenachází. Jak bylo výše uvedeno, znalci takový závěr nepřísluší. Žalovaný na základě posudku neučinil žádná konkrétní zjištění ohledně stavebně-technického provedení komunikace a nevysvětlil, jakou úvahou byl veden při posouzení naplnění znaků stavby v občanskoprávním smyslu tak, jak byly výše

předestřeny. Žalovaný se nezabýval ani tím, zda je závěr posudku znalce z oboru stavebnictví, odvětví různá, specializace geotechnika, náležitě odůvodněný, přesvědčivý a dostatečně podložený, a to i s přihlédnutím k tomu, že je založen na jediné kopané rýze, na což poukázal městský úřad.

44. Soud též souhlasí s žalobcem, že není patrné, jakou úvahou žalovaný na základě popisu kopaných sond dovodil, že se na dotčených pozemcích „*nikdy živičný povrch nenacházel*“ a vždy se jednalo pouze „*o vyježděnou cestu, která byla občas zkvalitněna nasypáním šterku nebo sutě*“. Takový závěr bylo třeba vysvětlit tím spíše, že městský úřad na základě popisu týchž kopaných sond shledal, že se v místě dotčených pozemků nejednalo pouze o vyježděné koleje, ale o výsledek cílené stavební činnosti s konstrukční vrstvou tvořenou hutněným kamenivem, místy s živičným postřikem. Závěr městského úřadu přitom navazoval na zjištění učiněná na základě popisu skladby komunikace. Podle nich v případě první sondy (provedené v tělese komunikace uprostřed ve vzdálenosti 9 m od hranice oplocení rodinného domu č. p. X s pozemkem p. č. XB a 4 m od hranice oplocení rodinného domu č. p. X na pozemku p. č. XF, dle grafické přílohy popisu na pozemku p. č. XC) byl zjištěn živičný postřik a pod ním hutněné kamenivo, přičemž rostlý terén se nacházel až v hloubce 300 mm, v případě druhé až čtvrté sondy byla zjištěna konstrukční vrstva tvořená hutněným kamenivem s tím, že rostlý terén se nacházel v hloubce 150 mm (druhá sonda) a 200 mm (u třetí a čtvrté sondy). Není zřejmé, z čeho žalovaný dovodil, že se v místech živičný povrch nikdy nenacházel a vždy se jednalo pouze o vyježděnou cestu občas zkvalitněnou nasypáním šterku či sutě, čímž měla být dle žalovaného též vyvrácena námitka žalobce, že na dotčených pozemcích byl povrch v porovnání s ostatními částmi komunikace narušen v důsledku stavební činnosti žadatelů a jejich právních předchůdců. Žalovaný rovněž nevysvětlil, proč úprava povrchu pozemku kamenivem různé frakce s obsahem hrubých částic, resp. konstrukční vrstva tvořená hutněným kamenivem o výšce cca 150 až 300 mm není způsobila prokázat cílenou stavební činnost a „*poukazuje na stav, kdy není možné rozlišit, kde končí stavba a kde začíná pozemek pod komunikací*“. Napadené rozhodnutí postrádá přezkoumatelnou úvahu žalovaného, proč předmětná úprava povrchu nepředstavuje výsledek stavební činnosti a není vymežitelná vůči okolnímu pozemku.
45. Lze dodat, že není ani zřejmé, z čeho žalovaný dovodil příměs zbytků stavebního materiálu v navezených vrstvách kameniva, a jaký význam má tato skutečnost pro posouzení, zda je komunikace na předmětných pozemcích stavbou, nebo součástí pozemku. Žalovaný též neobjasnil, jaký význam má skutečnost, že se jednalo o kamenivo různé frakce s obsahem hrubých částic, které se běžně do konstrukčních vrstev pozemních komunikací nepoužívají. Skutečnost, že byl do konstrukční vrstvy použit materiál, který není běžně používán, sama o sobě neznamená, že se nemohlo jednat o výsledek stavební činnosti, resp. stavbu z hlediska občanského práva. Konstatování, že kamenivo uvedené frakce s obsahem hrubých částic se běžně do konstrukčních vrstev pozemních komunikací nepoužívá, navíc nebylo ničím podloženo a není zřejmé, k jaké době se vztahuje (v tomto případě se patrně nejedná o nově provedenou úpravu povrchu).
46. Soud se tedy ztotožňuje s žalobcem, že napadené rozhodnutí postrádá přezkoumatelnou úvahu ohledně posouzení, zda je komunikace stavbou v občanskoprávním smyslu nebo součástí pozemku, založenou na jasně popsanych skutkových zjištěních vycházejících z důkazů, které byly v řízení provedeny. V tomto ohledu je tedy napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Za této situace nemůže soud závěr žalovaného věcně přezkoumat. Soudu nepřísluší nahrazovat činnost správních orgánů.

47. Soud však neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro rozpor mezi výrokem I napadeného rozhodnutí a odůvodněním. Ten žalobce spatřuje v tom, že žalovaný v odůvodnění uvedl, že je jeho povinností posuzovat komunikaci jako celek, avšak ve výroku komunikaci „rozkouskoval“.
48. Obecně platí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost mj. v případě, že jeho výrok je v rozporu s odůvodněním. O nepřezkoumatelnost však nejde, pokud je rozpor odstranitelný výkladem, tedy nejsou-li po interpretaci rozhodnutí jako celku s přihlédnutím k obsahu správního spisu a úkonům orgánů a účastníků pochyby o jeho významu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72).
49. Žalobce ve správním řízení namítal, že je třeba zohlednit, že cesta na dotčených pozemcích je součástí dopravní cesty, která jako celek tvoří spojnici mezi Knížkovicemi a cestou mezi Zdicemi a Hředlí, a nelze posuzovat její jednotlivé úseky samostatně a izolovaně.
50. Žalovaný na tuto námitku reagoval na straně 17 napadeného rozhodnutí. Souhlasil s žalobcem, že je třeba komunikaci posuzovat jako celek z hlediska existence dopravní cesty a její zřetelnosti v terénu. Současně však zastával názor, že pokud část komunikace na dotčených pozemcích není z hlediska stavebně-technického samostatnou věcí v právním smyslu, ale součástí pozemků žadatelů, nemůže se v této části jednat o místní komunikaci, neboť nesplňuje nezbytnou podmínku pro zařazení do kategorie místní komunikace spočívající ve vlastnictví obce. V tomto směru odůvodnění koresponduje s výrokem I napadeného rozhodnutí. Z tohoto pohledu soud nespátřuje vnitřní rozpor ani v konstatování, že na části komunikace jsou pouze vyježděné koleje a na části asfaltový povrch. Žalovaný uvedl, že provedení zkvalitnění jiné části cesty neprokazuje, že na dotčených pozemcích má úprava povrchu charakter stavby jako věci v občanskoprávním smyslu. Námitka nepřezkoumatelnosti z důvodu vnitřní rozpornosti a nevypořádání námítky žalobce stran nutnosti posuzovat komunikaci jako celek tedy není důvodná. Lze nicméně poznamenat, že žalovaný neuvedl, z jakých podkladů vycházel, pokud jde o dobu provedení asfaltového povrchu na jižní části komunikace.
51. Soud v obecné rovině souhlasí s názorem žalovaného, že pokud je na některých pozemcích komunikace pouhou součástí pozemku ve vlastnictví osob odlišných od obce a nelze ji považovat za stavbu dle občanského práva, nemůže naplňovat znaky místní komunikace. Jak bylo výše uvedeno, pokud pozemní komunikace není věcí ve smyslu občanského práva, ale jen součástí pozemku, nelze uvažovat o tom, že by mohly být občanskoprávní vztahy ke komunikaci a k pozemku rozdílné. Pak nemůže být splněna podmínka pro zařazení do kategorie místní komunikace spočívající ve vlastnickém právu obce. Lze souhlasit i s tím, že místní komunikace nemůže vzniknout provedením stavby komunikace jen v navazující části (z důvodu nesouhlasu vlastníků dotčených pozemků). Pozemní komunikace nemůže být jako celek místní komunikací, pokud sice začíná a končí stavbou komunikace, nicméně její část na pozemcích ve vlastnictví jiných osob není stavbou, ale pouhou součástí těchto pozemků.
52. Současně je však třeba připomenout, že při posouzení existence stavby je třeba přihlédnout ke všem okolnostem. Při hodnocení, zda jsou naplněny znaky stavby tak, jak je vymezuje judikatura, je proto na místě vzít v úvahu i stavebně-technickou povahu komunikace na okolních pozemcích a její vývoj. Lze přihlédnout i k tomu, zda se povaha historicky shodovala s ostatními částmi, na nichž existence samostatné stavby v občanskoprávním smyslu nevzbuzuje pochybnosti, a důvodům zhoršení stavu vozovky. V dalším řízení tedy

bude na žalovaném, aby na základě konkrétních skutkových zjištění přezkoumatelným způsobem posoudil, zda komunikace na dotčených pozemcích i s přihlédnutím ke stavebně-technickému stavu na okolních pozemcích a jeho vývoji je, či není stavbou v občanskoprávním smyslu, a případně otázku vlastnického práva k této stavbě.

53. Žalobce dále namítl, že žalovaný zatížil řízení procesní vadou, neboť žalobce nevyrozuměl o místním šetření provedeném dne 11. 5. 2022, které mělo charakter ohledání, a neumožnil mu se jej účastnit.
54. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se žalovaný při místním šetření seznamoval se situací na dotčených pozemcích a zkoumal, zda je v terénu patrná dopravní cesta, a prováděl její zaměření. Svou podstatou se skutečně jednalo o ohledání na místě provedené mimo ústní jednání ve smyslu § 54 správního řádu, o němž měli být účastníci vyrozuměni dle § 51 odst. 2 správního řádu a měl o něm být sepsán protokol dle § 18 odst. 1 správního řádu (viz přiměřeně rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2005, č. j. 5 As 38/2004-74). Pokud tedy žalovaný postupoval tak, že ohledání provedl mimo ústní jednání, aniž o něm vyrozuměl účastníky řízení, a nepořídil protokol, ale jen fotodokumentaci, porušil § 51 odst. 2 a § 18 odst. 1 správního řádu, která se použijí i pro řízení odvolací dle § 93 odst. 1 správního řádu. Žalovaný tedy zatížil řízení vadou.
55. Soud se však neztotožňuje s názorem žalobce, že žalovaný svůj závěr, že se na dotčených pozemcích nenachází místní komunikace, opřel především o místní šetření provedené dne 11. 5. 2022. To z napadeného rozhodnutí neplyne. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda a případně jaká zjištění ve vztahu k povaze komunikace žalovaný z tohoto místního šetření, resp. fotografií při něm pořízených učinil. Jak bylo výše uvedeno, žalovaný pouze obecně konstatoval, že *z fotodokumentace, místního šetření, leteckých snímků i z výsledků kopaných sond a znaleckého posudku vyplynulo, že cesta jako upravený povrch pozemku je součástí pozemku*. Není tedy patrné, jakou fotodokumentaci a místní šetření tím žalovaný mínil ani jaká relevantní zjištění z nich učinil. Z napadeného rozhodnutí naopak vyplývá, že žalovaný k odlišnému posouzení naplnění znaků místní komunikace dospěl již na základě důkazů provedených v řízení před městským úřadem. Žalovaný poukázal na své sdělení ze dne 12. 5. 2022, v němž účastníky informoval, že k odlišnému právnímu náhledu dospěl na základě důkazů obsažených ve spise, který mu byl předložen, a spisovou dokumentaci doplnil pouze ohledně vymezení cesty na předmětných pozemcích. K místnímu šetření provedenému dne 11. 5. 2022 v napadeném rozhodnutí toliko konstatoval, že se při něm seznámil se situací na místě, aby věc posuzoval podle situace v době rozhodné, přičemž ověřil, že v terénu je patrná dopravní cesta užívaná k chůzi i jízdě. Zjednodušené zaměření při místním šetření použil jen pro upřesnění výroku II prvostupňového rozhodnutí (tj. ve vztahu ke komunikaci na pozemku p. č. XB) výrokem II napadeného rozhodnutí, který není předmětem soudního přezkumu. Pro vymezení komunikace na dotčených pozemcích odkázal na geodetické zaměření, nikoli na zjednodušené zaměření při místním šetření. Přestože v napadeném rozhodnutí chybí konkrétní skutková zjištění a na ně navazující přezkoumatelné úvahy žalovaného, proč komunikace na dotčených pozemcích není samostatnou stavbou, ale pouze součástí pozemků, je patrné, že ohledání provedené dne 12. 5. 2022 nepředstavovalo zásadní důkaz, na jehož základě by k němu žalovaný dospěl. Porušení ustanovení o řízení před správním orgánem spočívající v tom, že žalovaný neumožnil žalobci účastnit se ohledání na místě, ale zaslal mu pouze pořízenou fotodokumentaci, by tak sama o sobě nezpůsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí. Není proto důvodem ke zrušení výroku I

napadeného rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. [srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 51/2001-30].

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
57. Soud jako důkaz neprovedl žalobcem navržené napadené a prvostupňové rozhodnutí, neboť jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici, z něhož vycházel a který není předmětem dokazování (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud s ohledem na výše uvedený závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí neprovedl ani žalobcem předložené územní rozhodnutí Městského úřadu Zdice, stavebního úřadu, ze dne 11. 11. 2008, č. j. 695/2008/AJ, stavební povolení Městského úřadu Beroun, odboru životního prostředí, ze dne 3. 2. 2009, č. j. 13922/2008/ŽP-VOD/Li, rozhodnutí Městského úřadu Zdice, stavebního úřadu, ze dne 10. 10. 2008, č. j. 771/2008/AJ, kolaudační souhlas Městského úřadu Zdice, stavebního úřadu, ze dne 6. 10. 2009, č. j. 746/2009/AJ, dohodu o vstupu na pozemek ze dne 25. 8. 2008, nákres vodovodu, nákres vedení nízkého napětí a nákres výkopu pro jeho vedení.
58. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci plně úspěšný, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Za zastoupení náleží zástupci odměna za tři úkony právní služby (převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby a repliky) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Vedle odměny přísluší zástupci žalobce též náhrada hotových výdajů za tři uvedené úkony právní služby ve výši 300 Kč za úkon dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, je dle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí náhrady nákladů též náhrada této daně ve výši 2 142 Kč (21 % z částky 10 200 Kč). Žalobci tak náleží na náhradě nákladů řízení částka 15 342 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit k rukám zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.) ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 30. listopadu 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu