



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Z. C.**

proti
žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec

za účasti osob: **1. A. B.**
2. V. B.
3. Obec Nová Ves nad Popelkou, IČ 00275948
se sídlem Nová Ves nad Popelkou 244
zastoupená JUDr. Miloslavem Noskem, advokátem
se sídlem Nádražní 24, Semily

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2022, čj. OSH 50/2022 KULK 5921/2022/280.9/Fr,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Městský úřad Semily, odbor dopravy (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „silniční správní úřad“), rozhodnutím ze dne 19. 8. 2021, čj. OD/4386/20, sp. zn. MěÚ/OD/1092/20, deklaroval, že na pozemcích nebo částech pozemků parc. č. XA a parc. č. XB v obci a katastrálním území (dále pouze „parc. č. XA“ a „parc. č. XB“) se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace (dále také jen „VPÚK“) ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), neboť dospěl k závěru, že nesplňuje žádný ze čtyř znaků VPÚK.
2. Odvolání žalobce proti tomuto prvostupňovému rozhodnutí pak žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl, když dospěl k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a zákonem o pozemních komunikacích, že byl řádně zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a se závěry správního orgánu I. stupně se ztotožnil.

II. Obsah žaloby

3. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí, navrhl jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a vrácení věci k dalšímu řízení.
4. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť není v souladu s právními předpisy v rovině hmotněprávní i v rovině procesněprávní.
5. Předně uvedl, že od samého počátku byla potencionální účelová komunikace přehrazena (byly zde umístěny různé věci jako stojan na sušení oděvů, stavební materiál, suť, nějaký přívěs zahradní nábytek atd.). Dle jeho názoru předmětné správní řízení o deklaraci účelové komunikace není v souladu se správním řádem. Ocitoval § 142 odst. 1 a 2 správního řádu s tím, že podle odstavce prvního správní orgán nepostupuje, když 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, v případě sporu o existenci účelové komunikace lze uvést např. řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 zákona o pozemních komunikacích. Tak je tomu právě v tomto případě, když se existence účelové komunikace posuzuje v rámci správního řízení o odstranění pevné překážky. V odůvodnění takového rozhodnutí se musí silniční správní úřad vypořádat s existencí pevné překážky a dále i s existencí samotné účelové komunikace. Na základě učiněných zjištění příslušný silniční správní úřad buď nařídí nebo nenařídí odstranění pevné překážky. Žalobce zdůraznil, že ustanovení § 142 odst. 2 správního řádu výslovně zapovídá vydat deklaratorní ustanovení, jestliže lze otázku vzniku, trvání či zániku sporného právního vztahu řešit v rámci jiného řízení, zde v řízení o odstranění pevné překážky. Umístí-li tedy někdo na pozemní komunikaci pevnou překážku, má úřad zahájit a vést pouze řízení o jejím odstranění a výhradně jen v jeho rámci posoudit otázku, zda se vůbec jedná o pozemní komunikaci (zde účelovou). Předmětné správní řízení je tak vedeno od samého počátku v rozporu se správním řádem a rozhodnutí obou správních orgánů jsou zatížena hrubou nezákonností.
6. Dále žalobce k samotné účelové komunikaci ocitoval § 2 odst. 1, odst. 2 písm. d) a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Zdůraznil, že existence i zánik účelové

komunikace jsou vázány na existenci čtyř znaků, tj. plnění účelu podle zákona o pozemních komunikacích, stálost a patrnost v terénu, souhlas vlastníka s obecným užíváním veřejností i nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Aby mohla být nějaká cesta považována za účelovou komunikaci, musí být současně splněny všechny tyto čtyři znaky. Hlavním účelem pozemní komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem tam, kde není jiná alternativa přístupu, o které by se ještě dalo rozumně uvažovat, a tento přístup není upraven institutem soukromoprávním.

7. Dále se žalobce podrobně vyjádřil k jednotlivým znakům účelové komunikace. Ke znaku stálosti a patrnosti v terénu uvedl, že ze spisu je patrné, že dotčené pozemky mají částečně zpevněný povrch a oba jsou způsobilé k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Tento znak je tedy dle jeho názoru splněn. Dodal, že celá věc vznikla tím, že obec se snaží dotčené pozemky odprodat a z toho důvodu nechala změnit druh pozemku a způsob jeho využití, přičemž se v minulosti jednalo o ostatní plochu a ostatní komunikaci.
8. Ke znaku „plnění účelu podle zákona o pozemních komunikacích“ žalobce uvedl, že ze tří účelů uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích plní dotčené pozemky účely dva. Mimo nemovitostí ve vlastnictví bratra žalobce slouží ke spojení s navazujícími pozemky, tedy slouží ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi na území obce.
9. Ke znaku „nutná komunikační potřeba“ žalobce uvedl, že v daném případě není jiná alternativa přístupu, neboť se nedostane na navazující pozemky a bratr se nedostane ke svému domu a souvisejícím pozemkům. Žalobce jej sice nechával dočasně přejet přes své pozemky, ale vzhledem k tomu, že je zde mostek ve špatném stavu, tak již tuto možnost příjezdu nelze využívat. Zdůraznil, že komunikační alternativa musí reálně existovat, což v tomto případě není. Neexistuje ani řádné věcné břemeno pro bratra, které by jej opravňovalo k užívání pozemku žalobce jako cesty. V posuzovaném případě tak neexistuje vyhovující komunikační alternativa, proto je i tento znak splněn.
10. Ke znaku „souhlas vlastníka s obecným užíváním veřejností“ žalobce uvedl, že dotčené pozemky byly v minulosti vždy ve vlastnictví státu či obce a byly v katastru evidovány jako ostatní plocha, ostatní komunikace a nikdo nikdy nebránil v užívání těchto pozemků jako veřejné cesty. Připomněl, že v případě souhlasu mlčky, tedy konkludentně, postačuje pouhá nečinnost, tedy pokud vlastník toleruje užívání svého pozemku veřejností dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, v tomto případě je zcela jednoznačné, že souhlas s užíváním dotčených pozemků byl v minulosti dán nelze jej odvolat. Tento znak je dle jeho názoru tedy splněn.
11. Závěrem žalobce shrnul, že považuje posouzení znaků existence účelové komunikace v obou správních rozhodnutích za nesprávné, tedy v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích. Žalovanému rovněž vytkl, že nesprávně a nezákonně hovoří jako o alternativní komunikaci o dočasné možnosti přejezdu vozidla přes pozemky žalobce. Zde žádná pozemní komunikace neexistuje a ani vzniknout nemohla. Naopak účelová komunikace na dotčených pozemcích nikdy nezanikla, a to ani v době, kdy na ni byla v jednom místě částečně nasypána zemina, neboť i v této době byla z obou stran využívána, jak chodci, tak vozidly, ač nebyla plně průjezdná. Žalobce do současné doby osobně účelovou komunikaci užívá k obsluze pozemku p. č. XC v kat. území.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

12. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.
13. V reakci na žalobní námitky uvedl, že v předmětném správním řízení byla dostatečně prokázána neexistence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na parc. č. XA a parc. č. XB v obci a katastrálním území X. V hodnocení jednotlivých znaků existence účelové komunikace odkázal i na rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

14. Jako osoby zúčastněné na řízení se do soudního řízení přihlásili A. a V. B. a Obec Nová Ves nad Popelkou.
15. Manželé B. podali společné písemné vyjádření. V něm uvedli, že potencionální účelová komunikace nemohla být záměrně přehrazena, neboť v době podání žádosti o prokázání existence VPÚK na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB se účelová komunikace nenacházela. Dotčené pozemky tedy nemohly sloužit ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Důkazní materiál, včetně výpovědi sousedů a bývalých vlastníků domu čp. XD, že se více než 30 let na dotčených pozemcích VPÚK nenachází a že neslouží jako přístupová komunikace k domu čp. XE, je ve spisech zaslaných žalovaným krajskému soudu. Na dotčených pozemcích se komunikace nacházela před více než 50 lety. Dle odborné literatury k zániku účelové komunikace nedochází rozhodnutím silničního správního úřadu, nýbrž jinými právními skutečnostmi, jako například možností přirozeného zániku. Druhým způsobem, kterým může účelová komunikace zaniknout, je z vůle vlastníka pozemku, na němž se nachází, a pokud by nastaly pochybnosti, měl by silniční správní úřad vydat rozhodnutí o určení právního vztahu a deklarovat neexistenci takové komunikace. Klíčovým a jediným zdrojem pro posouzení neexistence komunikace je její faktický stav v situacích, kdy buď přestala sloužit jako dopravní cesta a pozbyla tak svého účelu, anebo nesplňuje znaky dané judikaturou. Pokud účelová komunikace zanikla, není možné domáhat se jednostranně její existence v budoucnu. Komunikace zanesená do historických map, avšak fakticky neexistující, nemůže být za účelovou komunikaci považována.
16. Dále manželé B. uvedli, že v srpnu 2019 požádala obec Nová Ves nad Popelkou odbor dopravy Městského úřadu Semily o prokázání existence VÚPK na dotčených pozemcích z důvodu potvrzení skutečného stavu. Na základě ohledání na místě bylo zjištěno, že pozemní komunikace na dotčených pozemcích nesplňuje žádný ze čtyř znaků VÚPK. Na základě toho vydal odbor dopravy osvědčení o tom, že se na dotčených pozemcích VÚPK nenachází. Dle manželů B. ani nemůže vzniknout spor o existenci účelové komunikace, když se na dotčených pozemcích účelová komunikace nenachází, tudíž nelze vést např. řízení o odstranění pevné překážky, tj. tzv. jiné řízení. Dle jejich informací žalobce svým podpisem stvrdil podání žádosti o prokázání existence VÚPK na dotčených pozemcích. Rozhodně není předmětem této žádosti zahájení řízení o odstranění pevné překážky. Navrhli proto zamítnutí žaloby.

17. Manželé B. dále rovněž podrobně popsali celou situaci okolo dotčených pozemků a zrekapitulovali i průběh vedených řízení ohledně nich. Krajský soud odkazuje na obsah této části vyjádření, neboť je účastníkům řízení a další osobě na něm zúčastněné znám.
18. Ke svému vyjádření k žalobě manželé B. přiložili dokumenty a fotografie, z nichž některé předložili již k vyjádření k odvolání v řízení o existenci VÚPK, a dodali další dokumenty a fotografie.
19. Obec Nová Ves nad Popelkou (dále také pouze jen „obec“) ve svém písemném vyjádření uvedla, že v řízení, které se zahajuje na žádost, určuje předmět řízení žadatel. Činit tedy námitky toho druhu, že ve skutečnosti mělo být vedeno řízení o odstranění překážek ze žalobcem tvrzené komunikace poté, co proběhlo řízení v obou stupních, postrádá jakoukoliv relevanci. Žalobce sice v obecné poloze poukazuje na správná ustanovení zákona a správně cituje text některých metodických materiálů, nebere však v potaz důkazní výsledky, které správní řízení přineslo. V projednávané věci správní úřady obou stupňů zjistily, a to jak z ohledání, tak z fotodokumentace, že příjezdová cesta od místní komunikace končí u domu, který je součástí st. p. č. XF, a dále nepokračuje. V dávnější minulosti po pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB polní cesta vedla, avšak zanikla právě proto, že jí nebylo zapotřebí. Když potom bratr žalobce stavěl dům, rozhodl se, že k němu bude přistupovat z opačné strany, k čemuž obdržel i souhlas svého bratra. Takový přístup označil v žádosti o stavební povolení, a takto mu stavba byla povolena. Od kolaudace stavby také tento přístup využíval a tato řízení jsou důsledkem toho, že se bratři mezi sebou pohádali a žalobce se snaží zbavit se potřeby svého bratra přejíždět přes jeho pozemky, kde účelová komunikace dlouhodobě existuje a je využívána. Vzhledem k tomu, že v terénu není vůbec žádná komunikace patrná, není dost dobře možné zkoumat naplnění dalších znaků. Je však třeba připomenout, že ani jeden z bratrů C. nutnou komunikační potřebu ve vztahu k pozemkům obce mít nemůže, neboť jejich v žádosti popsané komunikační potřeby jsou uspokojovány jinými přístupy. Obec připomněla, že se snažila žalobci a jeho bratrovi pomoci s řešením jejich sporu, avšak oni to odmítli. Obec uzavřela, že napadené rozhodnutí pokládá za zákonné a věcně správné a navrhla zamítnutí žaloby.

V. Replika žalobce a doplnění žaloby

20. Žalobce vyslovil nesouhlas se stanoviskem podaným Obcí Nová Ves nad Popelkou. Předně označil za nesprávný argument, že v daném případě určuje předmět řízení žadatel. Obecně to sice platí, avšak v případě deklarace účelové komunikace se vede tzv. jiné řízení než řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu. Správní orgán již při podání žádosti věděl, že účelová komunikace je uzavřená pevnými překážkami, naléhal však na žalobce, že musí výslovně požádat o řízení o určení právního vztahu, jinak žádost nebude přijata.
21. Ke znaku stálosti a patrnosti v terénu žalobce zopakoval, že tento znak je naplněn. Tento znak slouží pouze k vyloučení těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, neboť nikdy reálně nevznikly nebo naopak již dávno pokojně zanikly. Úřady by měly tento znak aplikovat uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu, jak to činí Nejvyšší správní soud v judikátu sp. zn. 1 As 63/2013. Z veřejně dostupných zdrojů (katastr nemovitostí) je na příslušné ortofotomapě částečně viditelná cesta v terénu. Je zde patrný reliéf jejího průběhu a její fyzickou existenci dokládají i dobové mapy. Před účelovou změnou způsobu využití a druhu pozemku byl dotčený

pozemek veden jako ostatní plocha, ostatní komunikace, což svědčí ve prospěch existence účelové komunikace na dotčeném pozemku. Skutečnost, že byla v určitém místě přerušena umístěním pevné překážky, nehraje roli. Ostatně pro pěší provoz byla přístupná i v době umístění pevné překážky. Žalobce zdůraznil, že údajná komunikační alternativa přes jeho pozemky je nezpůsobilá, neboť vede přes mostek, který je v havarijním stavu, navíc není stavebně povolen a ani zkolaudován. Bratr sice využíval přejezd přes mostek a jeho zahradu, avšak jen sporadicky a bez jakéhokoliv ujednání. Žalobce uvedl, že jeho bratr tak nemá jinou komunikační alternativu, jak se dostat ke svému rodinnému domu. Dle jeho názoru je obec povinna využívat svůj majetek v zájmu občanů a pro účely, ke kterým má sloužit. Dotčený pozemek byl vždy účelovou komunikací a k tomuto účelu by také měl sloužit. Pro ilustraci žalobce přiložil fotodokumentaci mostku i účelové dokumentace.

VI. Jednání soudu

22. Při jednání soudu dne 13. 12. 2022 odkázali účastníci řízení i obec jako osoba zúčastněná na obsah svých písemných podání ve věci a setrvaly na svých argumentech a procesních návrzích. Při jednání krajský soud doplnil dokazování o fotodokumentaci, kterou předložil žalobce a manželé B. jako osoby zúčastněné.

VII. Skutkové a právní závěry krajského soudu

23. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a po projednání věci při nařízeném soudním jednání o věci usoudil následovně.
24. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že žalobce podal dne 16. 7. 2020 žádost o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v obci a katastrálním území, které jsou ve vlastnictví obce. Písemností ze dne 21. 10. 2020 městský úřad oznámil zahájení řízení ve věci a nařídil ústní jednání na den 24. 11. 2020 spojené s místním šetřením. Dne 24. 11. 2020 proběhlo místní šetření za účelem zjištění, zda jsou či nejsou splněny čtyři znaky nutné pro existenci VPÚK. Ze zápisu pořízeného na místě vyplynulo, že se všichni přítomní (kromě žalobce) vyslovili tak, že nejsou splněny tyto znaky, a zavázali se zaslat svá vyjádření písemně či e-mailem do 15 dnů ode dne místního šetření.
25. Dne 28. 4. 2021 vyhotovil městský úřad protokol o místní šetření, které proběhlo dne 24. 11. 2020, do něhož zapracoval zaslaná písemná vyjádření přítomných: starosty Obce Nová Ves nad Popelkou, J. P., A. B. a žalobce.
26. K protokolu jsou dále přiloženy přílohy, které obsahují: příloha č. 1 - vyjádření vlastníků sousedních nemovitostí ze dne 21. a 22. 6. 2020 nazvané jako Výpovědi vlastníků sousedních nemovitostí (Ing. O. B., Ing. P. P., J. P., J. P., V. B., J. M., M. N. a Z. Z., bývalých vlastníků domu čp. XD V. S. a G. S.), že na předmětných pozemcích se VPÚK více než 30 let nenachází. Příloha č. 2 obsahuje fotodokumentaci místa, příloha č. 3 obsahuje obdobně jako příloha č. 1 vyjádření vlastníků sousedních nemovitostí ze dne 14. 6. 2020 a obsahem přílohy č. 4 je žaloba o zdržení se bránění v užívání cesty na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v obci a katastrálním území a o zřízení věcného břemene cesty na předmětných pozemcích podaná V. C. u Okresního soudu v Semilech (následně byla vzata zpět).

27. Správní spis obsahuje i samotná písemná vyjádření některých osob přítomných místního šetření, tj. vyjádření starosty Obce Nová Ves nad Popelkou, vyjádření J. P., A. B. a žalobce.
28. Oznámením ze dne 28. 5. 2021 byli účastníci vyrozuměni ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu o možnosti nahlédnout a vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí.
29. Následně vydal městský úřad dne 19. 8. 2021 rozhodnutí, jímž deklaroval, že na pozemcích nebo částech pozemků parc. č. XA a parc. č. XB v obci a katastrálním území X, se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, neboť dospěl k závěru, že nesplňuje žádný ze čtyř znaků VPÚK.
30. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání a v rámci odvolacího řízení se k věci opětovně vyjádřili manželé B. a Obec Nová Ves nad Popelkou a ke svým vyjádřením přiložili další dokumenty a fotografie.
31. Následně žalovaný odvolání žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
32. Krajský soud na úvod předesílá, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává 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.
33. Krajský soud se nejprve věnoval žalobní výhradě, v níž žalobce označil postup správních orgánů a vedené správní řízení od samého počátku za rozporné se správním řádem a rozhodnutí obou správních orgánů z toho důvodu za zatížené nezákonností. Žalobce má zato, že správní orgány měly vést řízení dle ustanovení § 142 odst. 2 správního řádu a nikoliv dle odstavce 1, jak učinily. Pokud by totiž soud shledal existenci takové procesní vady řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, muselo by to vést bez dalšího ke zrušení napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.).
34. Řízení o určení právního vztahu upravuje ustanovení § 142 správního řádu. Dle jeho odstavce 1 platí, že *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.*
35. Dle odstavce 2 téhož ustanovení platí, že *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.*
36. Řízení o určení právního vztahu je tedy zvláštním typem správního řízení, které je zahajováno na žádost konkrétní osoby s cílem získat autoritativní rozhodnutí o tom, zda tu určitý právní vztah existuje nebo neexistuje (odstavec 1). Výsledkem řízení je rozhodnutí deklaratorní povahy. Jeho smyslem a cílem je postavit právně najisto, zda určitý právní vztah vznikl, zda trvá, nebo zda zanikl. Výsledné určovací rozhodnutí vydávané v tomto typu řízení je tedy rozhodnutím deklaratorním. Ze znění odstavce 2 vyplývá, že jestliže je možné o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo pokud se může otázka jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení (jako předběžná otázka), správní orgán deklaratorní

rozhodnutí nevydává. Osvědčení se vydává, pokud není o věci žádná pochybnost, není zapotřebí použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý právní pojem.

37. Z listin založených ve správním spise vyplývá, že správní orgán I. stupně obdržel dne 16. 7. 2020 žádost žalobce o určení existence účelové komunikace na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v obci a katastrálním území s odůvodněním, že majitel nemovitosti čp. XE dočasně používá jeho pozemky k přístupu ke svému domu a žalobce je tak zásadně omezován na svých vlastnických právech. Z původní verze žádosti, která současně zněla i na odstranění překážek na pozemku parc. č. XA, byla žalobcem dne 17. 8. 2020 provedena změna spočívající ve vypuštění části týkající se odstranění překážek.
38. Za hlavní (a zásadní) předmět řízení je nutno v dané věci označit rozhodování o určení charakteru, resp. existence VÚPK, na předmětných pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB, neboť právě jejich charakter byl především sporný. Žádost žalobce také ve svém konečném znění požadovala právě (a pouze) určení existence VÚPK na předmětných pozemcích. Nebyl proto důvod postupovat ve smyslu § 142 odst. 2 správního řádu a vést řízení o odstranění pevných překážek na těchto pozemcích, naopak bylo správné vydat deklaratorní rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu. Navíc žalobce ani neuvedl, v čem by byl právě tímto postupem správních orgánů poškozen na svých právech. Pouze ocitoval příslušná ustanovení správního řádu a dovozoval z nich potřebu jiného postupu. Avšak i kdyby správní orgány postupovaly dle žalobcem požadovaného odstavce druhého § 142, nebyl by výsledek ve věci jiný (jak je uvedeno dále). Žalobce tak nemohl být postupem správních orgánů nijak zkrácen na svých právech.
39. A nyní již ke konkrétnímu posouzení projednávané věci, jejímž předmětem je otázka, zda se na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v obci a katastrálním území nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv. Krajský soud poznamenává, že pokud jsou dále zmiňovány některé další pozemky, jde vždy o pozemky v obci a katastrálním území.
40. 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. Jak je již shora uvedeno, silniční správní úřad toliko deklaruje, zda posuzovaná komunikace naplnila všechny ze shora uvedených znaků a je tak veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv.
41. Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.
42. Podle ustanovení § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která *slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní

komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona).

43. Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, jak jsou vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v [§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích](#), postačuje naplnění jejich definičních znaků. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:
- 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu [§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích](#);
 - 2) tato cesta 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 ve smyslu [§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích](#);
 - 3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku;
 - 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí.
44. Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází byť i jediný, nejedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, čj. [7 As 63/2017-48](#), všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
45. V posuzovaném případě správní orgány dospěly k závěru, že není splněna žádná ze čtyř podmínek nutných pro existenci předmětné VÚPK.
46. Pokud jde o první znak veřejně přístupné účelové komunikace (patrnost a stálost cesty v terénu), je nutno připomenout, že k její existenci je nezbytné, že se musí jednat o v terénu patrný koridor, který je jednoznačně identifikovatelný a odlišitelný od okolního prostoru a musí jevit známky toho, že je užíván jako dopravní cesta. Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval vymezením podmínek pro deklaraci veřejně přístupných účelových komunikací a ve vztahu k této první podmínce lze poukázat na jeho rozsudek ze dne 2. 5. 2012, čj. [1 As 32/2012-42](#), v němž vyslovil tyto dva právní závěry: „I. V řízení o určení, zda je určitý pozemek (cesta) veřejně přístupnou účelovou komunikací, či nikoli ([§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb.](#), o pozemních komunikacích), je třeba v prvé řadě zkoumat, existuje-li zde vůbec dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona, která je užívána v režimu obecného užívání (§ 19 uvedeného zákona). II. Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci. Úprava užívání takové cesty proto musí být řešena nikoli prostřednictvím institutů veřejného práva (deklarace veřejně přístupné účelové komunikace), ale práva soukromého.“

47. Z výše uvedeného vyplývá, že pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace je třeba mimo jiné zjistit, zda cestu užívá dostatečně široký okruh osob na to, aby bylo možné hovořit o veřejnosti. Nepostačuje, pokud cestu užívají toliko vlastníci přilehlých nemovitostí. Zároveň musí i široké veřejnosti svědčit nezbytná komunikační potřeba k užití této cesty. Nepostačuje, že může na cestu kdokoli (avšak bez relevantní potřeby) vstoupit, jelikož není zahrazena nebo označena jako soukromý pozemek. Nezbytná komunikační potřeba pak musí svědčit i vlastníku nemovitosti, který se domáhá přístupu ke své nemovitosti po této cestě.
48. V daném případě je ze zjištěného skutkového stavu zjevné, že v minulosti po předmětných pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB cesta sice vedla, avšak před více než 30 lety (z některých vyjádření vyplynulo, že jde o dobu cca 40 až 50 let) zanikla z důvodu, že nebyla využívána a nebylo jí tedy zapotřebí. To vyplynulo bez jakýchkoliv pochybností jak z vyjádření vlastníků sousedních nemovitostí (i bývalých), tj. zejména z vyjádření J. P., M. N., bývalých vlastníků domu čp. XD – V. S. a G. S., a dále Ing. O. B., Ing. P. P., J. P., V. B., J. M. a Z. Z.), tak z fotodokumentace místa pořízené před úpravou terénu žalobcem za použití bagru, kterou provedl bez souhlasu vlastníka, tj. Obce Nová Ves nad Popelkou. Z této fotodokumentace je patrné, že příjezd po parc. č. XA od místní komunikace k domu čp. XD stojícímu na st. p. č. XF končí u tohoto domu a cesta dále nepokračuje a do úpravy terénu žalobcem nebyla dále ani zřetelná v terénu, neboť za domem čp. XD se na uvedeném pozemku kromě stojanu na sušení oděvů nacházelo křoví a náletové dřeviny. Sám žalobce pak při jednání u soudu uvedl, že se na části předmětných pozemků nacházela i skládka.
49. Mezi účastníky není pak sporné to, že ani k příjezdu k domu čp. XE od doby jeho výstavby (rozhodnutí o umístění stavby bylo vydáno v roce 1979) dosud nebyl přístup po předmětných pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB potřeba, neboť byl využíván příjezd a přístup jiný (mimo jiné i po pozemcích žalobce). Nelze přehlédnout, že dokonce ani vlastník tohoto čp. XE V. C. se *de facto* deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětných pozemcích sám nedomáhal.
50. Pokud žalobce namítal, že „v ortofotomapě je částečně viditelná cesta v terénu“ a že je zde „patrný reliéf jejího průběhu a její fyzickou existenci dokládají i dobové mapy“, nutno uvést, že komunikace zanesená do map (včetně vyznačení druhu pozemku v katastru nemovitostí), avšak fakticky z důvodu jejího dlouholetého nevyužívání zaniklá (tedy neexistující), nemůže být za účelovou komunikaci považována.
51. Nutno podotknout, že aktuální zřetelnost části původní cesty na předmětných pozemcích (vyznačený koridor) je důsledkem protiprávního jednání žalobce, který upravil terén za pomoci bagru na jaře 2020 a později odstranil i keře a dřeviny nacházející se na původní cestě s úmyslem užívání této zaniklé cesty obnovit. To vyplynulo jak z vyjádření manželů B. a jimi předložené fotodokumentace (v odvolacím řízení i řízení soudním), tak z vyjádření obce (jako vlastníka dotčených pozemků) v odvolacím řízení, která mimo jiné uvedla, že terénní úpravy na předmětných pozemcích prováděl žalobce bez jejího souhlasu a že situaci řešila na místě i policie. Z tohoto pohledu tedy nemůže být tato „nová“ aktuální faktická situace nijak rozhodující, neboť nelze akceptovat způsob, jak byla (žalobcem) nastolena, a nemůže změnit zjištěný dlouhodobý faktický stav, tj. dlouhodobé faktické nevyužívání původní cesty na předmětných pozemcích.

52. Krajský soud se proto ztotožnil se závěrem správních orgánů, že v daném případě není splněn již první definiční znak nutný pro existenci VÚPK, a to znak stálosti a patrnosti v terénu. Existence cesty v minulosti, dnes však z důvodu jejího dlouholetého nevyužívání zaniklé, nemůže v současnosti již odůvodňovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích.
53. Krajský soud dále doplňuje a zdůrazňuje, že navíc z ničeho nevyplynulo, že by předmětné pozemky jakkoliv užívala veřejnost, ostatně i ze samotné žádosti a tvrzení žalobce je zřejmé, že svou žádost odůvodňoval pouze přístupem pro svého bratra k jeho nemovitosti (tj. domu čp. X) a pro sebe (jako vlastníka pozemku XC). Široké veřejnosti nezbytná komunikační potřeba po dotčených pozemcích nesvědčí, neboť z ničeho nevyplyvá, že by propojovala místní komunikaci s nějakým veřejně přístupným objektem nebo veřejnosti přístupným místem. Je totiž třeba odlišovat užívání cesty pouze vlastníky přilehlých nemovitostí a jejich nutnou komunikační potřebu a užívání této cesty i širokou veřejností v důsledku jejich nutné komunikační potřeby. Pokud zde neexistuje dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která by byla užívána v režimu obecného užívání blíže neurčeným okruhem osob, nejde o cestu obecně užívanou a nemůže jít ani o pozemní komunikaci (viz shora citovaný rozsudek čj. [1 As 32/2012-42](#)). Tedy rovněž zjištění, že dotčené pozemky parc. č. XA a parc. č. XB nejsou v současné době obecně užívány veřejností z důvodu nezbytné komunikační potřeby, vede k závěru, že se na nich veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.
54. Prvý definiční znak pro existenci VPÚK tedy zjevně splněn není. Přitom v případě, že schází i jediný definiční znak, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže. Proto již sám tento důvod postačí pro závěr o neexistenci VPÚK na dotčených pozemcích.
55. Správní orgány se dále nicméně zabývaly i dalšími definičními znaky. K souhlasu vlastníka (tj. obce) správní orgán I. stupně uvedl, že nemohl být dán, protože zde daná komunikace neexistuje a dlouhodobě neexistovala. Tento názor je sice do jisté míry zjednodušený, neboť souhlas s užíváním původní cesty (minimálně konkludentní) zřejmě v minulosti dán byl a ten nelze odvolat, avšak protože bylo zjištěno, že původní cesta zanikla, současně s jejím zánikem bezesporu zanikly i s tím související skutečnosti (tedy i případný souhlas vlastníka). Žalovaný pak již správně podotkl, že se městský úřad zabýval pouze současným stavem a nikoliv eventuálním souhlasem vlastníka v minulosti.
56. K plnění účelu podle zákona o pozemních komunikacích správní orgány uvedly, že v případě, kdy komunikace neexistuje a neexistovala přes cca 30 let, netvoří ani nutnou komunikační potřebu pro nemovitosti uvedené v žádosti žalobce, tj. k domu čp. XE a pozemku parc. č. XC, potažmo k čp. XG a čp. XH. S tím lze souhlasit.
57. K existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby správní orgány zopakovaly zjištění neexistence VPÚK na předmětných pozemcích a že pozemky neslouží ani jako přístup k domu čp. XE a pozemku parc. č. XC, potažmo k čp. XG a čp. XH, neboť přístup k nim je veden ze silnice č. II/284 přes mostek, který je jediným možným přístupem k daným nemovitostem, neboť jiný přístup v současné době neexistuje a dlouhodobě (cca 30 let) ani neexistoval. Žalovaný pak dodal, že za nutnou a ničím nenahraditelnou potřebu nelze pokládat komunikaci (tj. původní cestu po pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB), která prokazatelně nebyla více let užívána.

Jediným přístupem dle jeho názoru zůstává pozemek parc. č. XI a jedná se o nezbytnou cestu dle § 1029 občanského zákoníku.

58. Žalobce k tomu namítal, že zmiňovaná komunikační alternativa přes jeho pozemky je nezpůsobitelná, neboť vede přes mostek, který je v havarijním stavu a není ani stavebně povolen, ani zkolaudován.
59. Krajský soud k tomu konstatuje, že předmětem tohoto řízení bylo pouze posouzení existence VPÚK po pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB. Jak správní orgány hodnotily případný „alternativní“ přístup k domu čp. XE a pozemku parc. č. XC proto nebylo podstatné a už vůbec nemělo vliv na závěr, že se na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Ze správního spisu (ani žalobcem předložených fotografií) není možné učinit si skutkový závěr o tom, jaký je stav dosud užívaného přístupu (zejména k domu čp. XE) ze silnice č. II/284 přes zmiňovaný mostek. Ale pro posouzení předmětu tohoto řízení toho nebylo ani třeba, neboť (jak je shora podrobně popsáno), je jednoznačné, že pro deklaraci VPÚK na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB není splněn již první z výše popsaných definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, proto správní orgány nemohly žádosti žalobce vyhovět a existenci VPÚK deklarovat. Jak v současnosti je (anebo bude) řešen přístup k domu čp. XE (resp. k pozemku parc. č. XC) je pak otázkou jinou, ne přímo závislou na deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace.
60. Závěrem krajský soud znovu připomíná, že veřejnoprávním institutem, kterým dochází k omezení vlastnického práva bez náhrady, nelze nahrazovat prostředky soukromého práva. Pro vznik veřejně přístupné komunikace musí být naplněny všechny výše popsané znaky kumulativně. Nestačí tak, aby byla prokázána toliko nezbytná komunikační potřeba vlastníka sousední nemovitosti. Nezbytná komunikační potřeba (byť logicky z jiného důvodu) musí svědčit širšímu okruhu osob, jinak by veřejně přístupná komunikace vznikla všude tam, kde vlastník nemovitosti nemá zajištěn přístup k nemovitosti z veřejné komunikace. Ovšem na takové případy zjevně pamatoval zákonodárce v ustanovení [§ 1029 zákona č. 89/2012 Sb.](#), občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého vlastník nemovité věci, na níž nelze řádně hospodařit či jinak ji řádně užívat proto, že není dostatečně spojena s veřejnou cestou, může žádat, aby mu soused za náhradu povolil nezbytnou cestu přes svůj pozemek (odst. 1). Nezbytnou cestu může soud povolit v rozsahu, který odpovídá potřebě vlastníka nemovité věci řádně ji užívat s náklady co nejmenšími, a to i jako služebnost. Zároveň musí být dbáno, aby soused byl zřízením nebo užíváním nezbytné cesty co nejméně obtěžován a jeho pozemek co nejméně zasažen. To musí být zvláště zvaženo, má-li se žadateli povolit zřízení nové cesty. Občanský zákoník tedy nabízí preferované soukromoprávní řešení, které kompenzuje vlastníku dotčené nemovitosti užívání této nemovitosti další osobou za náhradu.
61. Krajský soud vzhledem k výše uvedenému uzavírá, že správní orgány obou stupňů (neboť na obě jejich rozhodnutí je nutno nahlížet jako na jeden celek) dostatečným způsobem zjistily skutkový stav věci, aby mohly učinit správný závěr, že na předmětných pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v obci a kat. území se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.

VIII. Závěr a náklady řízení

62. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
63. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný, ten však náhradu nákladů řízení nepožadoval.
64. Náklady řízení nemohly být přiznány ani osobám zúčastněným na řízení. Dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace však v dané věci nenastala.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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

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

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

Hradec Králové 20. prosince 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu