



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **V. B.**
zastoupen JUDr. Markem Janstou, LL.M., advokátem
se sídlem v Mladé Boleslavi, Náměstí Míru 14

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

za účasti osob: **1. V. B.**
2. V. B.
oba zastoupeni Mgr. Dagmar Fejfarovou, advokátkou
se sídlem v Jičíně, Denisova 585

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2022, č. j. KUKHK-24072/DS/2022-4 (Ma)

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 Jičín, odbor dopravy (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „silniční správní úřad“ nebo „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 20. 12. 2021, čj. MuJc/2020/2357XH/DOP/dům/14, deklaroval, že na pozemku p. č. XA v rozsahu cca 66,5 m², na pozemku p. č. XB v rozsahu cca 71,1 m², na nezastavěné části st. p. č. XC v rozsahu cca XG,8 m² a na pozemku p. č. XD v rozsahu cca 26,5 m², na příjezdu do dvora nacházejícího se na p. p. č. XE, se minimálně od devadesátých let minulého století nachází veřejně přístupná účelová komunikace (dále také jen „VPÚK“) dle ustanovení § 7 zákona č. 13/1XHXH7 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Současně uvedl, že její šíře je proměnná od cca 4 do cca 6 metrů, délka přesahuje 40 metrů a její půdorys je dán jejím zpevněním; nezasahuje tedy do okolních zatravněných ploch.
2. K odvolání podanému proti tomuto prvostupňovému rozhodnutí některými účastníky správního řízení žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí za použití ustanovení § XH0 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změnil tak, že část výroku vypustil a nahradil textem, že na pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. st. XC a p. č. XD se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.
3. Dále v textu uváděné pozemky, příp. stavby, se všechny nacházejí v obci xx.

II. Obsah žaloby

4. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a po doplnění žaloby, resp. opravě petitu, žádal jeho zrušení a naopak potvrzení jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
5. Žalobce předně namítl, že se žalovaný řádně nevypořádal s důkazními prostředky, jež byly obsahem spisu pro rozhodnutí městského úřadu.
6. Dále namítl, že žalovaný sám neprovedl místní šetření, ačkoliv by to k povaze předmětu sporu bylo pro případ odlišného stanoviska důvodné.
7. Žalobce namítal i to, že žalovaný vůbec nevzal v potaz místní poměry všech účastníků sporu. Uvedl, že v rámci svého podnikání on a jeho rodina nemá a nemůže mít přesný přehled o tom, kdo přesně jeho pozemek užívá, neboť v rámci podnikání je navštěvuje předem neurčený okruh zákazníků, stejně tak servisních pracovníků kvůli zemědělským strojům a další osoby. O malém počtu osob, jak tvrdí žalovaný, tedy nemůže být řeč. Tito zákazníci, servisní pracovníci a další osoby vázané na podnikání v zemědělství žalobce a jeho rodiny vstupovali předmětnou cestou na dotčené pozemky i během podnikání V. B. st. a daleko širší (blíže neurčený) okruh lidí vstupoval na dotčené pozemky předmětnou cestou i daleko v minulosti ještě před nabytím vlastnictví k předmětným pozemkům jak žalobcem, tak i V. B. st..
8. Dle žalobce se žalovaný nevypořádal ani s nemožností zřídit vjezd na pozemky na jiném místě z důvodu bezpečnosti, když v případě vjezdu a výjezdu těžké a dlouhé zemědělské techniky na nepřehledném místě za zatáčkou vzniká příliš velké riziko fatální nehody. Proto dle žalobce alternativní možnost nepřichází v úvahu.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby. V reakci na žalobní námítky uvedl, že místní šetření, tj. ohledání místa, neprovedl, protože k tomu nebyl žádný důvod, neboť skutkový stav byl zjištěn dostatečně v řízení vedeném městským úřadem.
10. K námitce vztahující se k okruhu zákazníků, který žalobce navštěvuje, žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí popsal, že ne každé sídlo společnosti/místo podnikání musí vždy bez dalšího generovat návštěvy veřejnosti. I v případě užívání jednoho rodinného domu bez místa podnikání/provozovny/sídla společnosti běžně dochází k tomu, že je navštěvován příbuznými a známými či poskytovateli služeb, avšak o veřejné užívání se nejedná. Rozhodující byl jak charakter podnikatelské činnosti, tak i to, že cesta dále nepokračuje, tj. nemůže sloužit jinému účelu než pro užívání nemovitostí ve dvoře, navíc cesta i dvůr vlastně patří jedné širší rodině. K tomu poukázal na situaci rozhodovanou v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2021, čj. 54 A 47/201XH-200, a pak na podobnou situaci nynější věci řešenou v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2021, čj. 62 A 141/2018-114, z nichž citoval, a poukázal zejména na to, že krajský soud v druhém případě s ohledem na faktický stav místa a charakter podnikatelské činnosti uzavřel, že osoby cestu užívající nebylo možné charakterizovat jako veřejnost. Dle žalovaného je právě v projednávané věci situace obdobná.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

11. Jako osoby zúčastněné na řízení se do soudního řízení přihlásili V. a V. B., kteří podali společné písemné vyjádření, v němž navrhli, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedli, že žalobou napadené rozhodnutí je věcně správné, protože žalovaný uzavřel, že ve věci absentuje prokázání souhlasu vlastníka (či jeho právního předchůdce) s užíváním předmětné cesty veřejností. Žalobce ani nikdy netvrdil, že by k veřejnému užívání cesty dal její vlastník (či právní předchůdce) souhlas, přitom ani nebylo prokázáno (ani tvrzeno), že by měl být dán tento souhlas tzv. mlčky. Tvrzení žalobce, že předmětné pozemky sloužily jako přístupová cesta tzv. od nepaměti, bylo vyvráceno jednak tvrzením účastníků správního řízení (zejména výpověďmi V. a B. st., V. B. aj. M.), a jednak vlastním zjištěním žalovaného, který učinil podkladem pro své rozhodnutí ortofotosnímek z roku 1XH61, z něhož není patrná jakákoliv cesta v té době ani současný dvůr, což koresponduje se zjištěním, že ke vzniku dvora došlo až po roce 1XHXH0.
12. K námitce, že žalobce a jeho rodina nemá a nemůže mít přehled o tom, kdo přesně jeho pozemek užívá s ohledem na jejich podnikání, konstatovali, že i s touto námitkou se žalovaný vypořádal dostatečně a v návaznosti na to konstatoval, že ani počet podnikatelských subjektů nevypovídá nic o tom, že by cesta byla užívána veřejností. K tomu osoby zúčastněné na řízení připomněly, že již několikrát uvedly, že dotčené pozemky od okamžiku jejich nabytí sloužily vždy pouze pro potřeby rodiny. Skutečnost, že manželé B. dotčené pozemky užívali za účelem přístupu či příjezdu ke svým dalším nemovitostem, na nichž hospodařili, nemění nic na tom, že nikdy nedali souhlas s jejich veřejným užíváním, a vždy měli přesný přehled o tom, kdo a za jakým účelem vstoupí na jimi vlastněné (dotčené) pozemky. Není tedy pravdou, že by na dotčené pozemky daleko v minulosti vstupoval blíže neurčený okruh osob. Již ve správním řízení bylo také prokázáno, že se postupným nabýváním přiléhajících

(sousedních) pozemků (na jejich jméno či na jméno žalobce), které bylo financováno V. B. st., snažili o vytvoření uceleného komplexu nemovitostí za účelem jejich obhospodařování a výkonu zemědělské činnosti v/na těchto nemovitostech, čímž fakticky vlastníci a současně právní předchůdci dotčených pozemků vyloučili jejich veřejné (obecné) užívání.

13. Osoby zúčastněné na řízení se rovněž ztotožnily se závěrem žalovaného ohledně nutné komunikační potřeby, a to že rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje žádné technické údaje o tom, proč by nemohl být povolen sjezd z nemovitostí žalobce na silnici II/2XC, a že je v tomto směru nepřesvědčivé. K možnosti alternativního (přímého) přístupu z nemovitostí žalobce na silnici II/280 předložily snímky mapy předmětného místa, z nichž je patrné, že v místě zatačky od Vrsců se nachází nejméně čtyři nemovitosti se stávajícími přímými sjezdy na silnici II/280. Alternativní přístup k nemovitosti žalobce je umístěn ještě dál od samotné zatačky, než jsou umístěny současné vjezdy k nemovitostem nacházejícím se přímo v popsané zatačce. Předložily i snímek mapy, na němž je zachycena „bývalá“ vjezdová brána do objektu žalobce, přičemž velikost tújí před vjezdovou bránou do objektu žalobce svědčí o tom, že i v minulosti se zde nacházel vjezd/vstup k nemovitostem ve vlastnictví žalobce. Žalobci proto nelze přisvědčit, že nedisponuje alternativním přístupem ke svým nemovitostem, a to dokonce s možností přímého napojení na silnici II/280. Závěr prvostupňového správního orgánu o tom, že vzhledem k blízké zatačce se dá předpokládat problém se zajištěním potřebných rozhledových poměrů, označily osoby zúčastněné na řízení za vzbuzující pochybnosti o snaze rozhodnout v souladu se zásadou materiální pravdy ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu.
14. Osoby zúčastněné na řízení mají shodně se žalovaným za to, že s ohledem na prokázanou absenci obecného užívání, jakož i absenci souhlasu vlastníků dotčených pozemků s obecným užíváním, je nadbytečné zkoumat nutnost a nenahraditelnost komunikační potřeby, neboť v daném případě má být daná věc řešena v režimu soukromého práva a nikoliv prostřednictvím institutu deklarace existence VÚPK (tedy práva veřejného).

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

15. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Po prostudování předloženého správního spisu dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
16. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že žalobce žádostí ze dne 2. 9. 2020 požádal odbor dopravy Městského úřadu Jičín o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. XA, nezastavěných částech pozemků p. č. st. XC a p. č. st. XF a na části pozemku p. č. XD.
17. Písemností ze dne 14. 10. 2021 městský úřad oznámil zahájení řízení ve věci a nařídil ústní jednání. To se uskutečnilo dne 30. 11. 2021 a bylo spojeno s místním šetřením na místě, o tom byl pořízen protokol. Z něho vyplývá, že účastníci jednání prošli uvedenou lokalitu, je zde zaznamenán popis místa a současně byla pořízena fotodokumentace. K věci se na místě vyjádřil V. B. st. tak, že nesouhlasí s tím, aby se jezdilo po jeho

pozemku do dvora a že k čp. XG je možnost vjezdu na silnici přímo. Žalobce uvedl, že se vždy jezdilo stávajícím vjezdem a až vloni začal problém, když V. B. st. začal bránit průjezdu, což stále trvá a týká se to i obecních pozemků u napojení na silnici. Uvedl rovněž, že dvůr mimo potřeb rodiny využívají celkem čtyři zde sídlící firmy v čp. XG. Obec Cholenice uvedla, že dříve byl vjezd do dvora využíván pro sportovní hřiště, které v devadesátých letech zaniklo, když nemovitosti byly zakoupeny B.. Přítomná J. M. uvedla, že provozem dochází k poškozování jejího majetku, je zde velký provoz, který jí vadí. Závěrem sdělil přítomný pracovník odboru dopravy přítomným účastníkům, že ručně sepsaný protokol bude přepsán a účastníkům rozeslán. Současně konstatoval, že je shromážděn dostatek podkladů k vydání rozhodnutí a že účastníci mají možnost vyjádřit se k nim. Protokol byl po přepsání opatřen upřesňujícími poznámkami odboru dopravy městského úřadu a účastníkům rozeslán.

18. Následně vydal městský úřad dne 20. 12. 2021 rozhodnutí, jímž deklaroval, že na pozemcích p. č. XA v rozsahu cca 66,5 m², na pozemku p. č. XB v rozsahu cca 71,1 m², na nezastavěné části st. p. č. XC v rozsahu cca XG,8 m² a na pozemku p. č. XD v rozsahu cca 26,5 m² se nachází veřejně přístupná účelová komunikace a současně definoval její šíři a délku.
19. Proti uvedenému prvostupňovému rozhodnutí bylo účastníky řízení V. B., V. B. st., L. R. a M. B. podáno odvolání. Na základě něho žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že deklaroval, že na předmětných pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. st. XC a p. č. XD se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.
20. 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.
21. Předmětem sporu v projednávané věci je otázka, zda se na pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. st. XC a p. č. XD nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv. Krajský soud poznamenává, že pokud jsou dále zmiňovány tyto a další pozemky, jde vždy o pozemky xx.
22. Rozhodnutí silničního správního úřadu, resp. jeho posouzení, zda určitá komunikace má charakter veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích či nikoliv, nemá konstitutivní účinky. Silniční správní úřad toliko deklaruje, zda posuzovaná komunikace naplnila všechny ze shora uvedených znaků a je tak veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv.
23. 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.

24. 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).
25. 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 spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí.
26. Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází být 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).
27. Vymezením podmínek pro deklaraci veřejně přístupných účelových komunikací se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud a ve vztahu k podmínce obecného užívání pozemku 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.“

28. 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 nebo jinak uzavřený okruh osob. 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.
29. V posuzovaném případě žalovaný dospěl (oproti správnímu orgánu I. stupně) k závěru, že se na předmětných pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. st. XC a p. č. XD veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. To odůvodnil tím, že nebylo nikterak prokázáno jejich veřejné užívání. K tomu poukázal na ortofotosnímek z roku 1961, na němž není patrná jakákoli cesta a není na něm ani současný dvůr, proto se nemůže jednat o cestu užívanou odnepaměti (z nutné komunikační potřeby), proto bylo třeba zabývat se tím, zda některý z vlastníků předmětné cesty ji věnoval veřejnému užívání. Konstatoval, že „je nesporné, že v rámci jedné rodiny došlo k vybudování zemědělských staveb a také domu čp. XG a tím i zřízení stávající cesty a dvora. Je přitom zásadní rozdíl, jestli vlastník nemovitosti toleruje užívání veřejností (tj. neurčitým okruhem uživatelů, neznámými lidmi) nebo poskytuje nemovitost k užívání své rodině (samozřejmě vč. příp. návštěv a dopravní obsluhy jejich nemovitostí). Jinak vyjádřeno, v daném případě měl vlastník cesty jistotu, že nikdo jiný, než jeho rodina nebude cestu užívat, a to s ohledem na faktický stav cesty i jejího okolí, tj. že se jedná o slepou cestu končící na dvoře, s malým počtem napojovaných nemovitostí (které neslouží k užívání veřejností); jak bylo přitom uvedeno ze strany obce, hřiště zaniklo v době, kdy došlo k výstavbě zemědělských budov a vznikl dvůr, veřejnosti tak odpadl důvod cestu za tímto účelem užívat. A dále, ani počet podnikatelských subjektů nevypovídá nic tom, že by cesta byla užívána veřejností, nejednalo se o podnikatelskou činnost (provozovnu), se kterou by bylo evidentně spojené veřejné užívání. (...) Pokud tedy předmětnou cestu užívala jedna rodina, fakticky obyvatelé (a návštěvy 3 - 4 rodinných domů, kdy současně někteří z členů rodiny současně provozovali zemědělskou výrobu), tj. předmětná cesta byla užívána k provozu jejich zemědělské techniky), nemůže být o veřejném užívání řeč.“ (viz strana 4 a 5 rozhodnutí žalovaného).
30. Krajský soud se zcela ztotožnil se závěrem žalovaného, že v daném případě není splněn znak obecného užívání veřejností (a souhlas vlastníka) jako jeden z definičních znaků nutných pro existenci VÚPK. Ze správního spisu vyplynulo, že rodina B. přistavěla hospodářské objekty (čímž vytvořila prostor dvora) v 90. letech minulého století, když nemovitosti nabyta koupí. Obec Cholenice uvedla, že dříve byl vjezd do dvora využíván pro sportovní hřiště, které však v devadesátých letech zaniklo, když byly pozemky zakoupeny B.. Pokud tedy v minulosti po předmětných pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. st. XC a p. č. XD cesta pro veřejnost (zřejmě) vedla, zanikla proto, že jí nebylo zapotřebí z důvodu zániku hřiště. Ze správního spisu rovněž vyplynulo, že předmětnou cestu užívali fakticky obyvatelé (a návštěvy) 3 rodinných domů (čp. XH, čp. XG a čp. XCG), přičemž někteří z členů rodiny Buckových (čp. XG a čp. XH) současně provozují zemědělskou činnost.

31. Žalobce k tomu namítá, že jej navštěvuje neurčený okruh osob a že v rámci svého podnikání jeho rodina nemá a nemůže mít přesný přehled o tom, kdo přesně jeho pozemek užívá, neboť v rámci jejich podnikání je navštěvuje předem neurčený okruh zákazníků a servisních pracovníků kvůli zemědělským strojům, a že tedy o malém počtu osob, jak tvrdí žalovaný, nemůže být řeč.
32. Této námitce přisvědčit nelze. Zmíněnou otázkou se zabýval již žalovaný ve svém rozhodnutí, v němž uvedl, že ani počet podnikatelských subjektů v dotčené lokalitě (v daném případě byly zjištěny 4 podnikatelské subjekty sídlící v domě čp. XG a jeden v domě čp. XH) nevypovídá nic o tom, že by cesta byla užívána veřejností, neboť je zde provozována činnost podnikajících fyzických osob v oblasti zemědělství, tedy nikoliv taková podnikatelská činnost (provozovna), se kterou by byla spojená nutnost přístupu k ní veřejností, jako je tomu např. v případě prodejny potravin, hospody či kadeřnictví. S tím lze jednoznačně souhlasit, neboť ne každé sídlo či místo podnikání musí nutně (bez dalšího) generovat návštěvy široké veřejnosti. Pro posouzení je proto rozhodující charakter podnikatelské činnosti a ta v daném případě skutečně nezpůsobuje nutnost užívání cesty do dvora širokou veřejností. Za širokou veřejnost totiž rozhodně nelze považovat návštěvy servisních pracovníků, zákazníky a osoby (jak žalobce obecně uvedl), „vázané na jeho podnikání“. Vždy půjde o osoby, které nebudou přicházet, aniž by o tom vůbec někdo věděl (a to i případní zákazníci, neboť zde nebyla zjištěna žádná prodejna). Takto definovaný okruh uživatelů přístupu po předmětných pozemcích je příliš malý na to, aby se mohlo jednat o veřejnost ve smyslu „kdokoliv“, proto nelze hovořit o široké veřejnosti.
33. Pokud jde o samotný souhlas vlastníka, pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromých pozemcích platí, že je buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět, čímž dojde k věnování učiněnému mlčky, neboli konkludentně. Nelze však souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy nebo o mlčky trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí (a jejich návštěv). Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážit, zda již okruh tiše trpěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti. Rozlišovacím kritériem z hlediska uděleného souhlasu je tedy okruh osob, které pozemky užívaly či užívají a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku. Souhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků (vyjma pozemku ve vlastnictví obce Cholenice) nelze v daném případě ze zjištěného skutkového stavu dovodit. Pouze na pozemku p. č. XA ve vlastnictví obce je situace jiná, neboť zde jeho veřejnému užívání bráněno není, avšak jak správně poznamenal žalovaný, o pozemní komunikaci se jednat nemůže, neboť jde o úsek dlouhý pouze cca 7 m, na který navazuje další úsek předmětné sporné cesty (p. č. XB, p. č. st. XC a p. č. XD) vedoucí právě jen do dvora.
34. Nutno rovněž doplnit, že široké veřejnosti nesvědčí ani nezbytná komunikační potřeba po dotčených pozemcích, neboť z ničeho nevyplývá, že by propojovala místní komunikaci s nějakým veřejně přístupným objektem nebo veřejnosti přístupným místem, neboť cesta dále nepokračuje a neslouží k jinému účelu, než pro přístup k nemovitostem podél ní a ve dvoře. Je totiž třeba odlišovat užívání cesty pouze vlastníky přilehlých nemovitostí (a jejich návštěv) 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 p. č. XA, p. č. XB, p. č. st. XC a p. č. XD nejsou v současné době obecně užívány veřejností z důvodu nezbytné komunikační potřeby, vede k závěru, že se na nich veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.

35. Zmíněný definiční znak veřejného užívání 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.
36. Žalovaný se nicméně dále vyjádřil i dalšímu definičnímu znaku, a to nutné komunikační potřebě - přístupu k čp. XG, pro kterou správní orgán I. stupně neshledal jinou alternativu. Závěry městského úřadu ohledně možnosti přímého napojení nemovitostí žadatele (tj. žalobce) na silnici II/280 žalovaný označil za nepřesvědčivé a nekonkrétní.
37. I s tímto názorem žalovaného se krajský soud ztotožňuje. Městský úřad ve svém rozhodnutí totiž skutečně neuvedl přesvědčivou argumentaci, proč by tato alternativa byla zcela vyloučená. Uvedl, že jsou zde občas využívaná vrátka pro pěší a nacházejí se zde stará vrata s dále zarostlým pozemkem a aktuálně zde možnost jízdy není. Dále uvedl, že pokud by zde mělo být povoleno napojení na silnici II/2XC (sjezd), bylo by nezbytné vyřešit nevhodné sklonové poměry a potřeba zajistit zpevnění odpovídající předpokládanému provozu, což shledal za požadavky technicky splnitelné. K nezbytnému souhlasu vlastníka silnice předpokládal také pouze technicky splnitelné požadavky. Pouze s nezbytným závazným stanoviskem příslušného orgánu policie ČR spojoval vzhledem k blízké zatáčce problémy spojené se zajištěním potřebných rozhledových poměrů a dovodil za prakticky vyloučené vyústění nové komunikace u čp. XG na silnici II. třídy. Sám dodal, že odborné posouzení ale není k dispozici. Krajský soud považuje toto hodnocení městského úřadu bez toho, aniž by si obstaral odborného posouzení, za nedostatečné pro závěr o tom, že by sjezd z nemovitostí žalobce (tj. žadatele o deklaraci VÚPK) nemohl být na silnici II/280 povolen.
38. Krajský soud však přesto znovu opakuje, že předmětem tohoto řízení bylo posouzení existence VPÚK po pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. st. XC a p. č. XD. A jestliže schází i jediný definiční znak, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže, přičemž v daném případě není splněn znak obecného užívání veřejností (a souhlas vlastníka). Proto již sám tento důvod postačí pro závěr o neexistenci VPÚK na dotčených pozemcích. Jak správní orgány hodnotily případný „alternativní“ přístup k domu čp. XG proto nebylo podstatné a už vůbec nemělo vliv na závěr, že se na předmětných pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Proto také nemůže být nikterak důvodná žalobní námitka, že se žalovaný nevypořádal s nemožností zřídit vjezd na pozemky na jiném místě z důvodu bezpečnosti.
39. Jestliže žalobce namítal, že se žalovaný řádně nevypořádal s důkazními prostředky, jež byly obsahem spisu pro rozhodnutí městského úřadu, nekonkretizoval, které důkazní prostředky má na mysli. Pro svou obecnost tak může krajský soud rovněž pouze obecně konstatovat, že takovou vadu neshledal, jak ostatně vyplývá ze shora popsaného postupu

a závěrů žalovaného, které krajský soud aproboval.

40. Žalobce namítal i to, že žalovaný sám neprovedl místní šetření, ačkoliv by to bylo k povaze sporu pro případ odlišného stanoviska důvodné.
41. Ani této námitce nelze přisvědčit. Důkaz ohledáním je upraven v ustanovení § 54 správního řádu, spočívá-li ohledání v prohlídce místa nebo nemovitosti, označuje se též jako místní šetření. Jedním z účelů ústního jednání spojeného s ohledáním na místě je přispět ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností (srov. § 3 správního řádu). Ohledání nebo místní šetření je jeden z důkazů umožňujících správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování učinit potřebné závěry pro rozhodnutí, a účastníci řízení musí být k ohledání přizváni, mají právo klást otázky svědkům, popř. znalcům, jsou-li přítomni. Toto ohledání místa, resp. místní šetření, v dané věci proběhlo dne 30. 11. 2021, o čemž svědčí správním orgánem I. stupně sepsaný protokol a pořízená fotodokumentace místa založené ve správním spise. Žalovaný neměl proto důvod nařizovat ohledání místa znovu, neboť mu jako podklad pro jeho rozhodnutí (a to i pro odlišný závěr oproti správnímu orgánu I. stupně) sloužily listiny založené ve správním spise včetně protokolu o místním šetření. Pro jeho závěry přitom tyto listiny zcela postačovaly.
42. Závěrem krajský soud podotýká, 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 pak 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.
43. Krajský soud vzhledem k výše uvedenému uzavírá, že žalovaný vycházel při svém posouzení z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, aby mohl učinit správný závěr, že se na předmětných pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. st. XC a p. č. XD² v obci a kat. území Cholenice veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.

VI. Závěr a náklady řízení

44. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

45. 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 nenárokoval a ze spisu ani nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.
46. 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.

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

Hradec Králové 25. ledna 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu