



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. Ivony Šubrtové ve věci

žalobkyně: **V. P.**
zastoupena JUDr. Vladimírem Špačkem, advokátem
se sídlem Tyršova 64, Náchod

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

za účasti: **1. Statek Stárv, s. r. o.**
549 36 Stárv 102
2. L. L.
3. J. H.
4. J. H.
5. Město Hronov, IČ 272680
se sídlem Čs. armády 5, 549 31 Hronov a
6. K. H.

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2018, čj. KUKHK-20959/DS/2018-2-Ma

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2018, čj. KUKHK-20959/DS/2018-2-Ma, se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 20 342 Kč do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Hronov (dále jen „silniční správní úřad“ nebo „městský úřad“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 4. 2018, čj. MUHR/OM/1813/2018, a toto potvrdil. Uvedeným prvoinstančním rozhodnutím městský úřad jako příslušný silniční správní úřad dle § 40 odst. 5 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), rozhodl, že se na části stavební parcely č. XA v obci X, v kat. území (dále jen „st. p. č. XA“), nachází veřejně přístupná účelová komunikace o střední délce cca 23 metrů a o výměře cca 60 m² dle přílohy č. 1 tohoto rozhodnutí (dále také jen „VPÚK“).

II. Shrnutí žalobních bodů

2. Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí, navrhla jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
3. Žalobkyně předně namítla neurčitost výroku prvoinstančního správního rozhodnutí ohledně existence VPÚK na st. p. č. XA, když byla vymezena střední délkou cca 23 metrů a výměrou cca 60 m² dle přílohy č. 1 tohoto rozhodnutí. V této souvislosti vznesla otázku, „co se rozumí střední délkou“ a pozastavovala se nad tím, že výměra VPÚK byla uvedena zkratkou slova *cirka*, tj. *cca*. Silničnímu správnímu orgánu vytýkala kusé odůvodnění rozhodnutí, z něhož prý neplyne, že by byly prokázány všechny znaky VPÚK.
4. K otázce jejího užívání uvedla, že nemá nic proti tomu, že pozemek byl zatížen věcným břemenem a že osoba oprávněná z věcného břemene (K. H.) jej mohla ke sjednanému účelu užívat. Žalobkyni vadilo, že k této otázce byli vyslechnuti i další svědci, kteří se podle ní nemohli vyjadřovat ani k několika desetiletím užívání, natož pak k tomu, že se tak dělo podle věcného břemene ve prospěch pozemku st. p. č. XB minimálně od roku 1831. Dodala, že *„pokud by užívání jinými uživateli bylo odvozeno od existence věcného břemene ve prospěch pozemku st. p. č. XB, jak se z rozhodnutí podává, pak by takovéto užívání bylo v režimu soukromoprávním a nikoli veřejnoprávním a tedy by nebyl udělen souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty“*. Žalobkyně pak opakovaně uvedla, že *„přístup k objektu č. p. XC je zajištěn věcným břemenem, proti jehož existenci nic nenamítám.“*
5. Proti závěru silničního správního úřadu, že komunikace slouží k přístupu a k příjezdu k zemědělským a lesním pozemkům, k soukromým a podnikatelským účelům, žalobkyně namítala, že v rozhodnutí chybí jakákoliv specifikace toho, které konkrétní zemědělské a lesní pozemky má tento úřad na mysli. Neobsahuje výčet nemovitostí, které by měla údajná VPÚK napojovat, takže ani v tomto směru nebyl prokázán účel její

existence. Samostatným důvodem vzniku VPÚK nemohou být ani okolnosti, že by měla sloužit k soukromým a podnikatelským účelům. Stejně tak jsou pro její vznik irelevantní takové otázky, jako je sídlo obchodní firmy k zemědělskému podnikání, důvody vzniku VPÚK nelze shledávat ani v houbáření, provozování myslivosti, turistiky apod.

6. S tvrzením silničního správního orgánu, že na st. p. č. XA jsou viditelné následky projíždění, se žalobkyně ztotožnila. Jeho závěr, že žádná alternativní pozemní komunikace v podobné nebo alespoň v přibližné kvalitě neexistuje, napadla tím, že není ničím zdůvodněn, stejně jako tvrzení, že spoluvlastníci pozemku bylo bráněno v užívání komunikace.
7. Ve třetím žalobním bodu namítala žalobkyně nezákonnost žalovaného rozhodnutí, neboť závěry, k nimž žalovaný dospěl, nemají podle ní oporu v provedených důkazech. Nebrojila proti tomu, že se v případě části předmětného pozemku jedná o část cesty dlouhé celkem 820 metrů, která mimo jiné vede i po pozemku ve spoluvlastnictví více jak dvaceti osob, jenže pro většinu těchto spoluvlastníků (s výjimkou K. H.) je podle ní tato část cesty cestou od ní nikam. Poté vypočítávala jednotlivé spoluvlastníky s uvedením toho, zda mají či nemají „za cestou“ pozemky a namítala, že se silniční správní úřad těmito otázkami nezabýval a nevyslechl je k nim. Tento nedostatek neodstranil podle žalobkyně ani žalovaný.
8. Silničnímu správnímu úřadu žalobkyně vytýká i to, že neřešil otázku, který ze spoluvlastníků a za jakým účelem cestu potřebuje. Nezabýval se jí ani žalovaný v odvolacím řízení, a tak nebyl odůvodněn účel cesty. Nebyl podle ní prokázán ani tvrzený mlčky udělený souhlas vlastníka s užíváním cesty přecházející na jeho právního nástupce. Žalovaný pouze opakoval tvrzení silničního správního úřadu o tom, že se k věci vyjádřilo 16 osob tak, že cestu užívají, a to jako cestu nezbytnou k obhospodařování polností. Krom toho byly účastníky řízení i další osoby. Ze správního spisu ale není patrné, kde se jejich pozemky nacházejí.
9. Žalobkyně dále namítala, že existují dvě alternativní cesty. Okolnost, že jí uváděná cesta na p. p. č. XD je strmější, nemůže být dle jejího názoru argumentem pro to, že se VPÚK nachází právě a jenom na st. p. č. XA. Právě s touto otázkou přímo souvisí konkretizace nemovitostí, pro něž by měla VPÚK sloužit. Ty však v rozhodnutí uvedeny nejsou.
10. V dalších námitkách žalobkyně znovu poukazovala na skutečnost, že předmětný pozemek je stavební parcelou určenou k zastavění a že dohoda o zřízení práva osobního užívání nehovoří nic o nějaké komunikaci. Deklaraci dané VPÚK podle žalobkyně brání veřejný zájem a ze strany jejich uživatelů není udržována.
11. Žalobkyně závěrem uvedla, že z rozhodnutí ani ze spisové dokumentace nevyplývá, že by silniční správní úřad před vydáním rozhodnutí provedl jakýkoliv relevantní důkaz prokazující nebo vyvracející naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Ve své podstatě se odkazuje na tvrzení jednotlivých účastníků a z nich vyvozuje závěr, že jsou všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace naplněny. Žalovaný pak závěry tohoto rozhodnutí převzal za své. Přestože klíčovou otázkou v dané věci je právě naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace, silniční správní úřad a následně ani žalovaný se tím nezabývaly v takovém rozsahu, v jakém to bylo pro posouzení věci nezbytné. Silniční správní úřad dle žalobkyně nepostupoval v souladu s ustanovením § 50 odst. 3 správního řádu, když si opatřoval pouze kusé

informace. Rozhodnutí obou správních orgánů proto označila za nepřezkoumatelná a nezákonná.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

12. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby. K tvrzené neurčitosti výroku prvoinstančního správního rozhodnutí uvedl, že jeho součástí je grafické znázornění cesty v katastrální mapě, že jde o cestu, která je stálá a v terénu patrná a jednoznačně ohraničená. Považuje proto její specifikaci provedenou silničním správním orgánem za dostatečnou a určitou. Pokud jde o přibližnost délky cesty na uváděném pozemku, je nutné vzít v úvahu, že je každé měření stiženo nepřesností, tudíž i kdyby nebylo uvedeno, že se jedná o hodnotu přibližnou, přibližná by byla.
13. K námitce rozporující udělení souhlasu vlastníka části cesty na st. p. č. XA s veřejným užíváním žalovaný odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, a to na stranu třetí shora. Důvodnou neshledal ani námitku, po jakých pozemcích a kterých vlastníků cesta dále prochází. V této souvislosti zmínil dům čp. XC, pro který tvoří posuzovaná část cesty nutnou komunikační potřebu.
14. K tvrzení existence alternativních cest žalovaný uvedl, že není pravdivé, a to z důvodů specifikovaných v odůvodnění napadeného rozhodnutí pod bodem 2 na jeho straně třetí, kde v podstatě uvádí, že žalobkyně byla v řízení ve svých vyjádřeních a návrzích laxní, když se nezúčastnila ohledání na místě a neuplatnila při něm námitky proti způsobu jeho provedení a své návrhy. Odkazoval přitom na § 82 odst. 4 správního řádu, podle něhož odvolací orgán přihlíží jen k těm tvrzením a návrhům účastníka, které mohl uplatnit dříve. Žalovaný z protokolu o ohledání místa a z vyjádření účastníků řízení nezjistil, že by se daly předmětnou cestou napojované nemovitosti obsloužit cestami okolo kravína a ve Dřevíčku. Protokol se zmiňuje pouze o jediné cestě, kterou žalobkyně uvedla jako dostatečnou alternativu, a to na parcelách č. XD, XE, XF a XG. Tato cesta je však vzdálena od domu č. p. XC cca 40 - 50 metrů a je strmější. Z provedených důkazů (fotografie a mapy) dne 27. 7. 2017 (viz č. l. 70 správního spisu) plyne, že k cestou napojovaným nemovitostem žádná jiná cesta nevede.
15. V závěru svého vyjádření žalovaný poukázal na to, že žalobkyně prezentuje v žalobě nová tvrzení (tj. taková, které mohla uplatnit v odvolacím řízení, avšak neučinila tak) o údajném nesprávném hodnocení podkladů ze strany správního orgánu I. stupně (viz str. 4, 5 a násl. žaloby). Dodal, že *„správní řízení je upraveno procesními pravidly, která mají svůj smysl a stejně jako jiná pravidla je nelze vnímat formalisticky, jak paradoxně činí žalobkyně. Jaký je smysl ustanovení § 82 odst. 4) správního řádu? Jde evidentně o to, aby nedocházelo k tomu, že si účastník řízení ponechá argumentaci, kterou mohl objektivně uplatnit před správním orgánem prvního stupně až do fáze odvolacího řízení, tzn. „do zálohy“, poté, co je vydáno rozhodnutí, které je mu k neprospěchu; proto je nutné odmítnout formalismus žalobkyně, dle které má odvolací orgán povinnost přiblížit k tvrzením, která mohla být objektivně vznesena již v nalézacím správním řízení, kdy žalobkyně vidí zásadní rozdíl mezi „tvrzením“ a „novou skutečností“. ... Jestliže tedy provedl MÚ Hronov důkaz ohledáním místa, řádně z něj sepsal protokol a proti tomuto žalobkyně nic nenamítala jak při provádění důkazu tak před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pak jde tato její procesní pasivita (kterou nemůže zhojit tehdy, kdy se jí zachce, tedy např. v odvolacím řízení) jen a pouze k její tíži.“* V podrobnostech k tomu žalovaný poukázal na komentář k

uvedenému ustanovení správního řádu - Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 950:

IV. Rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího správního soudu

16. Krajský soud svým rozsudkem ze dne 30. 3. 2020, čj. 31 A 103/2018-51, žalobu zamítl, když zdůraznil, že správní orgány rozhodovaly pouze o části komunikace, která vede od silnice III. třídy až k lesu, a to o části, která se nachází na pozemku p. č. st. XA. Ve zbylé části komunikace její vlastníci zřejmě akceptují, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Žadatelce šlo pouze o část pozemku p. č. st. XA, a to v souvislosti s užíváním pozemku p. č. st. XH a objektu č. p. XC, zmínila-li i zemědělské pozemky v severozápadní části obce, zdůraznila tím význam užívání části pozemku p. č. st. XA i pro potřeby jiných. K hájení zájmů vlastníků zemědělských pozemků však nebyla aktivně legitimována. Řešeno totiž bylo dopravní napojení objektu čp. XC na silniční síť přes část pozemku p. č. st. XA v kontextu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Užívání této části dalšími osobami pak je otázkou obecného užívání komunikace. Otázku věcného břemene zřízeného ve prospěch nemovitostí právních předchůdců žadatelky zatěžujících pozemek p. č. st. XA označil krajský soud za bezvýznamnou. V době zřízení práva osobního užívání k pozemku p. č. st. XA, tj. dne 27. 10. 1987, totiž nemohl být tento pozemek zatížen žádným věcným břemenem, neboť dnem nabytí majetku do státního socialistického vlastnictví zanikla zástavní práva a věcná břemena na tomto majetku podle § 396 zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník.
17. Krajský soud konstatoval, že správní orgán I. stupně na základě provedeného dokazování dospěl k závěru, že dotčená část pozemku p. č. st. XA je nejen jedinou dopravní cestou a přístupem k nemovitostem žadatelky, nýbrž že je užívána širokým okruhem uživatelů několik desetiletí. Přestože je odůvodnění stran otázky jediné dopravní cesty kusé, je s ohledem na obsah celého rozhodnutí správního orgánu I. stupně dostatečné. Nadto žalobkyně proti samotné cestě k těmto nemovitostem žadatelky přes část pozemku p. č. st. XA nic nenamítá. Krajský soud měl s ohledem na výpovědi V. B. a M. K. a na snímky pozemkové mapy a letecký snímek z 50. let za prokázané, že dotčená VPÚK existuje jak vcelku, tak v části pozemku p. č. st. XA, přinejmenším od 50. let 20. století. Její část na pozemku p. č. st. XA je jedinou dopravní cestou spojující nemovitosti žadatelky s ostatními pozemními komunikacemi. Stav této komunikace je stejný, jako byl před 70 lety, což je viditelné z leteckého snímku. Tento stav svědčí o tom, že cesta byla po celou dobu užívána nejen žadatelkou a jejími právními předchůdci, ale i dalšími vlastníky pozemků v daném prostoru či veřejností. Tomu odpovídají i vyjádření dalších účastníků správního řízení.
18. Dle krajského soudu nebylo prokázáno, že by do přelomu tisíciletí předchozí vlastníci pozemku p. č. st. XA bránili vlastníkům pozemku p. č. st. XH a objektu čp. XC v jejím užívání za účelem přístupu k jejich nemovitostem nebo že by bránili v užívání této cesty i jiným vlastníkům pozemků v daném prostoru. Jde o komunikaci, u níž již nelze zjistit, kterým z předchozích vlastníků byla obecnému užívání věnována, jedná se proto o veřejnou cestu užívanou od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby. Ve správním řízení bylo prokázáno, že některý z vlastníků pozemku p. č. st. XA dal konkludentní souhlas s užíváním cesty veřejností v minulosti před 1. 1. 1992, kdy se právo osobního užívání k tomuto pozemku změnilo na vlastnictví. Vázanost tímto souhlasem přešla

postupně na stěžovatelku. Nebylo proto třeba jejího opětovného souhlasu. V době uzavření dohody o zřízení práva osobního užívání musela být tato skutečnost známa, neboť tato komunikace byla a je v terénu nepřehlédnutelná.

19. Krajský soud dále konstatoval, že správní orgán I. stupně se v rozhodnutí zabýval otázkou nutné komunikační potřeby a uvedl, z jakých důkazů vycházel. Žalobkyně vznesla dvě možné alternativní varianty cesty až v odvolání, aniž by je odůvodnila. Žalovaný správně uvedl, že podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), odvolací orgán přihlíží jen k těm tvrzením a návrhům účastníka, které tento nemohl uplatnit dříve. Žalobkyně přistupovala ke správnímu řízení povrchně, nařízených jednání se neúčastnila. Z výsledků dokazování přitom vyplývá, že jiná cesta k pozemku p. č. st. X s objektem čp. XC nevede. Alternativní varianty, které uváděla žalobkyně (okolo kravína nebo ve Dřevíčku), ani sama neodůvodnila. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně krajský soud shledal v kontextu jeho grafické přílohy dostatečně přesným, určitým a srozumitelným.
20. Proti uvedenému rozsudku krajského soudu podala žalobkyně kasační stížnost, ve které namítla, že skutkový stav, ze kterého vycházel správní orgán, nemá oporu v podkladech, které jsou součástí správního spisu. Dle jejího názoru správní orgán I. stupně definoval veřejně přístupnou účelovou komunikaci neurčitě. Správní orgány ignorovaly navržené důkazy prokazující, že daná komunikace nesplňuje parametry veřejně přístupné účelové komunikace. Uvedla, že žadatelce právo přístupu k jejím nemovitostem svědčí ze zřízeného a existujícího věcného břemene, k odstranění zápisu věcného břemene nedošlo. Správní orgán I. stupně se nezabýval tím, zda někteří vlastníci pozemku p. č. XI vlastní za touto cestou další pozemky. Ve správním řízení nebyla zkoumána ani otázka alternativního přístupu. Nebyl proveden výslech, který by prokazoval skutečnou potřebu kteréhokoli vlastníka sousedních nemovitostí tyto obhospodařovat a k tomu využívat pozemek p. č. st. XA. Žalobkyně se podrobně vyjádřila i k otázce nesouhlasu vlastníka a zdůraznila, že nebylo prokázáno, že by pozemek byl jakkoliv věnován k obecnému užívání a nebyla prokázána jedinečnost pozemku pro trvalé uspokojení nutné komunikační potřeby. Nebylo prokázáno, že by šlo o veřejnou cestu užívanou od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby. Neexistuje důkaz, který by potvrzoval tvrzení, že některý z vlastníků dal konkludentní souhlas s užíváním části pozemku veřejností. Dle žalobkyně není ani podstatné, zda a kdy zazněly námitky alternativních cest, neboť povinností správního orgánu bylo postupovat podle zásady materiální pravdy a zkoumat všechny možnosti přístupu.
21. Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti dne 12. 8. 2022 rozsudkem čj. 8 As 20/2020-81 tak, že shora citovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v něm úvodem uvedl obecná východiska týkající se problematiky VPÚK.
22. Nedostatečným shledal to, jak krajský soud vypořádal námitku žalobkyně, že pozemku p. č. st. XB ve vlastnictví žadatelky svědčí právo z věcného břemene (které je stále uvedeno v katastru nemovitostí). Uvedl, že namítla-li stěžovatelka v žalobě, že věcné břemeno nadále existuje, a tuto skutečnost doložila výpisem z katastru nemovitostí, měl se krajský soud zabývat tím, na základě čeho došlo k opětovnému zápisu věcného břemene do katastru nemovitostí a případně si v tomto směru vyžádat od účastníků řízení potřebné podklady pro rozhodnutí. V tomto ohledu označil napadený rozsudek za

nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Dle Nejvyššího správního soudu je vyjasnění existence věcného břemene klíčové pro posouzení nyní projednávané věci. Krajský soud totiž vzal pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. st. XA za rozhodující nutnou komunikační potřebu pozemku p. č. st. XB ve vlastnictví žadatelky. Bylo-li by však užívání nemovitosti žadatelky zajištěno institutem soukromého práva (věcným břemenem), nebyla by její nutná komunikační potřeba dána.

23. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotkl, že správní orgán I. stupně a žalovaný nevztahovali nutnou komunikační potřebu pouze k pozemku p. č. st. XB a objektu čp. XC ve vlastnictví žadatelky, ale posuzovali ji i k pozemkům přilehlým k cestě p. č. XI, která navazuje na cestu vedoucí přes pozemek p. č. st. XA. K tomu konstatoval, že správní orgán I. stupně v rozhodnutí výslovně uvedl, že „[n]ezbytnost jediné přístupové komunikace potvrdilo dalších 16 osob, pro které je jediným možným přístupem (příjezd zemědělskou technikou) k jejich nemovitostem - k obhospodařování pozemků.“ Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že „z rozhodnutí správního orgánu I. stupně však nevyplyvá, konkrétně jaké osoby nutnou komunikační potřebu potvrdily a jakých nemovitostí se týká, přestože ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně v průběhu řízení obdržel od dotčených vlastníků vyjádření stran nutné komunikační potřeby a využívání dané cesty (č. l. 17 správního spisu). Vlastnictví těchto osob k nemovitostem nadto není žádným způsobem ve správním spise doloženo. Správní orgán I. stupně blíže konkretizoval pouze nutnou komunikační potřebu nemovitostí žadatelky, pozemku p. č. XJ ve vlastnictví města Hronov a pozemku p. č. XK ve vlastnictví J. L. V tomto ohledu je rozhodnutí správního orgánu I. stupně hraničně přezkoumatelné, neboť z něj alespoň částečně vyplývá, o jaké další vlastníky a nemovitosti se konkrétně jedná. Ze shromážděných podkladů ve správním spise nicméně nevyplyvá, že by město Hronov aj. L. tyto nemovitosti vlastnili.“
24. Pro postup v dalším řízení Nejvyšší správní soud nastínil, že „měla-li by totiž stěžovatelka přístup k pozemku p. č. st. XB a objektu č. p. XC zajištěn skrze věcné břemeno a je-li ve vztahu k dalším nemovitostem rozhodnutí správního orgánu I. stupně popsáným způsobem neurčitě, bylo by na krajském soudu, aby se zabýval nutnou komunikační potřebou pozemků p. č. XJ a p. č. XK. V tomto ohledu by bylo na krajském soudu, aby dílčím způsobem doplnil dokazování (§ 77 odst. 2 s. ř. s.) tak, aby bylo prokázáno vlastnictví J. L. a města Hronov k těmto pozemkům, pokud by tato skutečnost byla mezi účastníky sporná. K další variantě postupu uvedl, že „netížilo-li by však věcné břemeno pozemek p. č. st. XA ve prospěch pozemku p. č. st. XB, postačovalo by, byla-li by podmínka nutné komunikační potřeby naplněna pouze ve vztahu k pozemku p. č. st. XB a objektu č. p. XC (srov. výše citovaný rozsudek sp. zn. 6 As 213/2015, bod 11). Užívání komunikace dalšími osobami, které ve správním řízení tvrdily, že tato komunikace je nezbytnou spojnicí k jejich nemovitostem, by pak bylo možné hodnotit pouze stran jejího veřejného užívání. Ve správním řízení totiž nebylo prokázáno, že by tyto osoby dotčené nemovitosti vlastnily, jak důvodně namítá stěžovatelka“.
25. Nejvyšší správní soud vyslovil současně nesouhlas se závěrem krajského soudu, že užívání komunikace dalšími osobami je pouze otázkou jejího obecného užívání z důvodu, že žadatelka nebyla k hájení zájmů dalších vlastníků aktivně legitimována. Uvedl, že „byť je řízení o žádosti o deklaraci existence účelové komunikace podle § 142 odst. 1 správního řádu zahajováno na žádost konkrétního vlastníka nemovitosti, neznamená to, že by správní orgán nezkoval nutnou komunikační potřebu ve vztahu k nemovitostem ve vlastnictví

jiných osob jen z toho důvodu, že ty žádost nepodaly. Rozhodné totiž je, zda daná cesta naplňuje objektivní znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tj. zda se jedná o pozemní komunikaci, 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. Je-li proto ve správním řízení zjištěno, že komunikace spojuje i jiné nemovitosti, než ve vlastnictví žadatele, a že i u nich je naplněna podmínka nutné komunikační potřeby, je na správním orgánu, aby v rozhodnutí popsal, o jaké nemovitosti se jedná, kdo je vlastní a v čem spatřuje jejich nutnou komunikační potřebu. Zároveň bude na správním orgánu, aby si v tomto směru opatřil podklady nezbytné pro rozhodnutí (např. výpis z katastru nemovitostí prokazující vlastnictví osoby, která tvrdí nutnou komunikační potřebu ke své nemovitosti).“ Uzavřel, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ze zákona, jsou-li naplněny výše uvedené podmínky, bez ohledu na to, zda nutná komunikační potřeba svědčí nemovitosti ve vlastnictví žadatele nebo jiného účastníka řízení.

26. Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou neurčitosti výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně a námitkou týkající se alternativních cest, které shledal nedůvodnými.
27. V podrobnostech krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2022, čj. 8 As 20/2020-81, odkazuje.

V. Posouzení věci krajským soudem

28. Krajský soud po zrušení jeho rozhodnutí Nejvyšším správním soudem pokračoval v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání v souladu s jeho ustanovením § 51 odst. 1, a ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 cit. zákona vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí dospěl k následujícím závěrům.
29. Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud označil pro posouzení projednávané věci za klíčové vyjasnění existence věcného břemene, neboť bylo-li by užívání nemovitosti žadatelky zajištěno institutem soukromého práva (věcným břemenem), nebyla by dána její nutná komunikační potřeba.
30. V této souvislosti krajský soud konstatuje, že souběžně projednával žalobu vedenou pod sp. zn. 30 A 24/2022, kterou podala K. H. (v nyní projednávané věci je osobou zúčastněnou na řízení) proti rozhodnutí Zeměměřického a katastrálního inspektorát v Pardubicích ze dne 20. 1. 2022, čj. ZKI PA-O-033/01459/2021-06, který potvrdil rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Královéhradecký kraj, Katastrální pracoviště Náchod, vydané dne 8. 11. 2021 pod čj. OR-219/2021/2-605-27 v řízení o opravě chyby v katastrálním operátu dle § 36 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Katastrální úřad přitom rozhodl tak, že v souboru popisných informací pro katastrální území bude po nabytí právní moci rozhodnutí zrušen zápis věcného břemene (podle listiny) jízdy a hnaní dobytka, kde oprávněným (panujícím) je pozemek parcelní číslo st. XB, jehož součástí je stavba čp. XC příslušná pro část obce a povinným (služebným) pozemek st. č. XA, které je evidováno v katastru nemovitostí podle smlouvy tržové ze dne 20. 3. 1831.

31. Krajský soud rozsudkem ze dne 14. 12. 2022, čj. 30 A 24/2022-54 (právní moci nabyl dne 13. 1. 2023), žalobu zamítl, neboť se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že zápis předmětné služebnosti byl chybou vzniklou zřejmým omylem ve smyslu § 36 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, protože přetrvávající zápis služebnosti nebyl odůvodněn obsahem listin, které jsou v katastrálním operátu založeny. Skutečnost, že předmětná služebnost zanikla ze zákona v okamžiku, kdy pozemek st. p. č. XA nabyl Československý stát, vyplývá z ustanovení § 396 odst. 1 zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, které nepřipouštělo žádnou výjimku. Současně se zápisem vlastnického práva pro tehdejší Československý stát proto mělo dojít k automatickému výmazu služebnosti jak u povinného, tak u oprávněného pozemku, což se však zjevným opomenutím pracovníka tehdejšího střediska geodézie nestalo. Následným sloučením dvou listů vlastnictví téhož vlastníka v roce 1992 pak došlo k tomu, že předmětná služebnost byla u pozemku st. p. č. XA evidována znovu. Pro toto faktické obnovení zápisu předmětné služebnosti však katastrální úřad nedisponoval žádnou listinou, a jednalo se tak o chybný údaj katastru, který neodpovídal podkladům založeným v katastrálním operátu.
32. Z úřední činnosti je tak krajskému soudu známo, že právo z věcného břemene pozemku p. č. st. XB ve vlastnictví žadatelky nesvědčí a nadále nemá být v katastru nemovitostí uvedeno. V současnosti je tedy na jisto postaveno, že věcné břemeno pozemek p. č. st. XA ve prospěch pozemku p. č. st. XB netíží.
33. Předmětem sporu v projednávané věci je přitom otázka, zda cesta vedoucí přes pozemek p. č. st. XA ve vlastnictví žalobkyně je veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv.
34. Krajský soud předně připomíná obecná východiska týkající se problematiky veřejně přístupných účelových komunikací, neboť mu Nejvyšší správní soud vytkl, že v jeho předchozím rozsudku řádně nezazněla.
35. Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*. Pozemní komunikace jsou členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 téhož zákona). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů.
36. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, *kteřá 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. Komunikace bude mít ze zákona charakter účelové pozemní komunikace, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené ve výše citovaném § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
37. 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.

38. 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.
39. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku zdůraznil dva znaky pro nyní projednávanou věc klíčové, a to obecné užívání účelové pozemní komunikace a nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu. Konkrétně uvedl, že pro účelové pozemní komunikace platí režim tzv. obecného užívání (srov. § 19 zákona o pozemních komunikacích). Zdůraznil, že obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci (v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích) bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, bod 26; poznámka krajského soudu: všechna v rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako účelové komunikace a umožnit na něj veřejný přístup, dochází k omezení jeho vlastnického práva. Nucené omezení vlastnického práva však zákon o pozemních komunikacích nespojuje s poskytnutím finanční náhrady, proto musí vlastník pozemku souhlasit s užíváním účelové komunikace veřejností, jinak by se jednalo o neústavní porušení jeho vlastnického práva.
40. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „*souhlas vlastníka může být buď výslovný, či konkludentní. Souhlasil-li však vlastník se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. V případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku. Ti nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (viz rozsudek sp. zn. 5 As 27/2009 a rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As*

76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, bod 29 a 30, nebo ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, bod 28 a 30).“

41. Za druhou judikturně dovozenou podmínku pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace Nejvyšší správní soud označil existenci nutné a nenahraditelné komunikační potřeby. Uvedl, že k prokázání nutné komunikační potřeby je třeba zjistit, zda k sousedním nemovitostem neexistuje alternativní přístup a zda užívání nemovitosti není zajištěno institutem soukromého práva, např. věcným břemenem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, čj. 9 As 147/2013-48, bod 39). Postačí, vztahuje-li se nutná komunikační potřeba alespoň k jedné dotčené nemovitosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 11). Správní orgány zkoumají, zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí, zda je udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období a zda je vhodná pro nezbytný obslužný provoz nemovitosti většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.), (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76).
42. Z uvedeného je nutno dovodit, že souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14).
43. Pokud jde o souhlas vlastníka, je tedy třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Režim tzv. obecného užívání, jak je shora uvedeno, spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým je určena. Souhlas vlastníka s obecným užíváním přitom může být buď výslovný, nebo konkludentní. Veřejně přístupnou účelovou komunikací je i komunikace, u níž již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti.
44. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ve zrušujícím rozsudku podotkl, že ze snímků pozemkové mapy a z leteckého snímku nelze bez dalšího dovozovat (jak učinily správní orgány i krajský soud), že cesta byla užívána blíže neurčitým okruhem osob, neboť ty prokazují pouze to, že cesta v daném místě existuje již od 50. let dodnes a že je používána. Důvodem jejího používání však mohla být existence věcného břemene ve prospěch pozemku p. č. st. XB.
45. Z tohoto hlediska je krajský soud nucen konstatovat, že pro jednoznačný závěr, že by cesta byla užívána od nepaměti širokou veřejností (z naléhavé komunikační potřeby) chybí ve správním spise dostatečné podklady. Je totiž pravdou, že věcné břemeno tížící pozemek p. č. st. XA ve prospěch pozemku p. č. st. XB existovalo od roku 1831 do roku 1987 (tj. do nabytí pozemku p. č. st. XA Československým státem, jak vyplynulo ve věci projednávané zdejším soudem pod sp. zn. 30 A 24/2022), a to bezesporu bylo důvodem používání cesty. Zda však byla cesta používána jako veřejná širokou veřejností, z podkladů založených ve správním spise jednoznačně neplyne. Z dokazování provedeného ve správním řízení totiž vyplývá, že svědci (v rozhodnutí správních orgánů

je detailněji zmiňován zejména výslech svědků V. B. a M. K.) potvrdili pouze návštěvy předchozích vlastníků domu čp. XC (včetně využívání přístupu k němu) a využívání cesty vlastníky (příp. nájemci) pozemků - polností, na kterých tyto osoby hospodaří a které přiléhají k dalšímu úseku cesty ve vlastnictví 23 (později 25) spoluvlastníků. Všechna ostatní vyjádření dalších osob, která správní orgány zmiňují ve svých rozhodnutích, se vyjadřují pouze k nezbytnosti jediné přístupové komunikace k obhospodařování pozemků. Bez konkrétní identifikace, o jaké subjekty jde a které pozemky vlastní, správní orgány uvedly, že se takto vyjádřilo 16 osob, pro které cesta je jediným možným přístupem k jejich nemovitostem, dále jsou zmíněna vyjádření M. H. (že cestu používali všichni, kdo jezdili na pole, lesy a že je to jediná přístupová komunikace), L. D. (uvedla užívání cesty pro účely samotěžby dříví a nové výsadby stromků v lese), M. S. (uvedl potřebu cesty pro těžbu dříví na lesních pozemcích města Hronova), L. L. (vyjádřil se obecně k naplnění znaků VPÚK a uvedl, že P. provozu na cestě dosud nebránili a že chování předchozích i stávajících vlastníků lze považovat za konkludentní souhlas, upozornil na to, že cestu používá řada dalších vlastníků a osoby provozujících zemědělskou činnost), vyjádření žadatelky K. H. (uvedla užívání cesty jako přístupu k domu čp. XC na st. p. č. XB a dalším zemědělským a lesním pozemkům, které vlastní), vyjádření města Hronova (uvedl přístup na další úsek cesty na pozemku p. č. XI, jehož je podílovým spoluvlastníkem a přístup k lesu na pozemku p. č. XJ) a vyjádření společnosti Statek Stárkov, s. r. o. (přístup k užívání pozemku p. č. XK, na kterém provádí zemědělskou činnost, přičemž pozemek je ve vlastnictví J. L.). Ve správním spise pak je založeno i vyjádření M. G., který uvedl, že „předmětnou cestu užívá na přístup na pozemek - hospodaření, příjezd traktorem“. Všechna vyjádření tak hovoří o nezbytné komunikační potřebě a nikoliv o obecném užívání cesty širokou veřejností. Pokud pak pouze V. B. zmínila, že cestu využívají i houbaři, pak toto samo jako důkaz o obecném užívání posuzované cesty širokou veřejností postačit nemůže.

46. Jestliže správní orgány ve svých rozhodnutích na základě těchto důkazů (a dále snímkem pozemkové mapy a leteckým snímkem, které však také jako důkaz o veřejném užívání nepostačí - viz shora) dospěly k závěru, že předmětná cesta je užívána širokým okruhem uživatelů k přístupu a k příjezdu k zemědělským a lesním pozemkům, k soukromým a podnikatelským účelům a k přístupu k objektu čp. XC a k dalším účelům jako je houbaření a provozování myslivosti nebo turistiky (bez bližší konkretizace) (viz strana 9 prvostupňového správního rozhodnutí a strana 3 rozhodnutí žalovaného), směřují souhlas vlastníka s užíváním jeho pozemku veřejností a nutnou komunikační potřebu, kterou musí cesta plnit. Aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, musí být oba uvedené znaky naplněny, avšak (jak je zdůrazněno výše) zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.
47. Správní orgány se proto budou muset pečlivěji zaměřit na otázku, zda předmětnou cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), nikoliv pouze na to, zda je cesta, resp. posuzovaná část cesty, nezbytná jako nutná komunikační potřeba. Je proto nutno vyjasnit, zda vlastník sporné cesty, resp. její části, umožnil v minulosti její užívání blíže neurčenému okruhu osob (veřejnosti), či zda cestu užívaly pouze konkrétní osoby. Za jednoznačné veřejné užívání přitom lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále užívá vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti též anonymní masa dalších osob. Pokud cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký, může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho

cestu užívá. V případě, že by cesta třetími osobami fakticky užívána byla, přičemž okruh uživatelů byl z pohledu vlastníka cesty vcelku neurčitý (neuzavřený okruh osob), pak jeho pasivita mohla indikovat, že došlo z jeho strany ke konkludentnímu veřejnému věnování (a vést ke vzniku veřejné cesty na jeho pozemku, jsou-li naplněny rovněž další znaky VPÚK včetně nutné komunikační potřeby alespoň jedné dotčené nemovitosti).

48. Krajský soud k tomu poznamenává, že zjištění, že pozemek p. č. st. XA tížilo věčné břemeno ve prospěch pozemku p. č. st. XB od roku 1831 do roku 1987, nevylučuje, že by souhlas s veřejným užíváním i sporné části cesty mohl být přesto dán, neboť předchozí vlastník pozemku p. č. st. XB si mohl ošetřit přístup ke své nemovitosti samostatně. Dle názoru krajského soudu je v tomto směru přitom nutno posuzovat předmětnou cestu v celé její délce a nikoliv izolovaně (samostatně sporný úsek na části pozemku p. č. XA), neboť sporný pozemek představuje součást cesty jako funkčního celku.
49. Teprve po zodpovězení otázky veřejného užívání je možné samostatně zkoumat, nakolik daná cesta naplňuje též nutnou komunikační potřebu vlastníků konkrétních nemovitostí, tj. konkrétně, zda je dána nutná komunikační potřeba pozemku p. č. st. XB (a objektu čp. XC), příp. dalších nemovitostí přilehlých k pozemku p. č. XI.
50. Jak zmínil krajský soud shora, v současnosti je postaveno najisto, že věčné břemeno pozemek p. č. st. XA ve prospěch pozemku p. č. st. XB netíží, nutná komunikační potřeba k této nemovitosti proto institutem soukromého práva zajištěna není. Jestliže správní orgány posuzovaly nutnou komunikační potřebu i k pozemkům přilehlým k cestě p. č. XI, která navazuje na cestu vedoucí přes pozemek p. č. st. XA (správní orgán I. stupně v rozhodnutí výslovně uvedl, že „[n]ezbytnost jediné přístupové komunikace potvrdilo dalších 16 osob, pro které je jediným možným přístupem /příjezd zemědělskou technikou/ k jejich nemovitostem - k obhospodařování pozemků.“), bude nutno konkretizovat, jaké osoby nutnou komunikační potřebu potvrdily a jakých nemovitostí se týká. V rozhodnutí je pouze uvedeno, že jde o 16 osob, přičemž ve správním spise je pak seznam osob, které se vyjádřily v tom směru, že využívají danou cestu jako jedinou pro přístup k pozemkům, které vlastní a obhospodařují (č. l. 17 správního spisu), není však zřejmé (ani doloženo), jaké nemovitosti vlastní či obhospodařují. Správní orgán I. stupně konkretizoval pouze nutnou komunikační potřebu nemovitostí žadatelky, pozemku p. č. XJ ve vlastnictví města Hronov a pozemku p. č. XK ve vlastnictví J. L. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „v tomto ohledu je rozhodnutí správního orgánu I. stupně hraničně přezkoumatelné, neboť z něj alespoň částečně vyplývá, o jaké další vlastníky a nemovitosti se konkrétně jedná. Ze shromážděných podkladů ve správním spise nicméně nevyplývá, že by město Hronov aj. L. tyto nemovitosti vlastnili.“
51. Je-li tedy ve správním řízení zjištěno, že komunikace spojuje i jiné nemovitosti, než ve vlastnictví žadatele, a správní orgán posuzuje a hodnotí, že i u nich je naplněna podmínka nutné komunikační potřeby, je na něm, aby v rozhodnutí popsal, o jaké nemovitosti se jedná, kdo je vlastní a v čem spatřuje jejich nutnou komunikační potřebu. Zároveň je na správním orgánu, aby si v tomto směru opatřil podklady nezbytné pro rozhodnutí (např. výpis z katastru nemovitostí prokazující vlastnictví osoby, která tvrdí nutnou komunikační potřebu ke své nemovitosti). Krajský soud k tomu ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu pouze připomíná, že může postačit i to, je-li podmínka nutné komunikační potřeby naplněna (a řádně doložena) pouze ve vztahu i jen k jedné nemovitosti.

52. S ohledem na vše shora uvedené krajský soud musel napadené rozhodnutí bez nařízení jednání zrušit z důvodu uvedeného v § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívajícího v nedostatku důvodů a rovněž z důvodu uvedeného v § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění.
53. Pokud jde o ostatní námitky, krajský soud již jen ve stručnosti, neboť věc bude ve správním řízení znovu posouzena, uvádí následující.
54. Výrok prvoinstančního správního rozhodnutí v použité podobě shledal krajský soud v kontextu jeho grafické přílohy za dostatečně přesný, určitý i srozumitelný a její použití pro výrok rozhodnutí za relevantní. S tím vyslovil souhlas i Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, přičemž připomněl, že jde-li o určitost výroku rozhodnutí o žádosti o deklaraci existence účelové komunikace, je na silničním správním úřadu, aby na základě získaných podkladů (fotografie, mapy katastru nemovitostí, vyjádření účastníků řízení a dalších osob, místní šetření aj.) přesně specifikoval (případně i za využití geometrického plánu), kde přesně daná komunikace na dotčených pozemcích vede. Na příslušnou pasáž rozsudku Nejvyššího správního soudu krajský soud odkazuje.
55. Námitky, že ve správním řízení nebyla zjišťována alternativní přístupová komunikace, že nebyla řešena cesta od pily pana L., okolo kravínu a ve Dřevíčku a že správní orgán měl s ohledem na zásadu materiální pravdy zkoumat všechny možnosti přístupu, shledal krajský soud již v předchozím rozsudku a následně i Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nedůvodnými. Nutno konstatovat, že správní orgán I. stupně při místním ohledání nezjistil jinou alternativní komunikaci, a postupoval proto v souladu se zásadou materiální pravdy, dospěl-li k závěru, že alternativní komunikace neexistuje. Žalobkyně poprvé až v odvolání namítla, že *„kromě cesty od pily p. L., jsou ještě další dvě cesty, okolo kravína nebo až ve Dřevíčku.“* V tomto stadiu řízení se však uplatnila koncentrace řízení ve smyslu ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, jejímž účelem je, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správním orgánem v prvním stupni. Jestliže žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nově namítla tyto alternativní cesty, jednak je tato námitka značně obecná a jednak byla uplatněna až poté, co bylo správní řízení zkoncentrováno.
56. Žalovaný se jí proto nemusel zabývat, nicméně jí i přes koncentraci řízení vypořádal v mezích její obecnosti a postupoval tak fakticky ve prospěch žalobkyně.

VI. Závěr a náklady řízení

57. S ohledem na shora uvedené krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
58. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Podle 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. Vzhledem k výsledku sporu nutno uzavřít, že ve věci byla úspěšná žalobkyně. Krajský soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za řízení před krajským soudem a soudního poplatku ve výši 5 000 Kč za řízení před Nejvyšším správním soudem. Dále jí přiznal náhradu nákladů právní služby poskytnuté advokátem za 3 úkony po 3 100 Kč, z toho za 2 úkony v řízení před krajským soudem

(tj. převzetí a příprava zastoupení, sepsí žalobního návrhu) a za 1 úkon v řízení před Nejvyšším správním soudem (tj. sepsí kasační stížnosti) a paušální náhradu hotových výdajů po 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 9 odst. 3 písm. f/ a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.). Navýšení odměny zástupce žalobkyně jako plátce DPH činí 2.142 Kč (§ 14a advokátního tarifu). Krajský soud uložil takto vyčíslené náklady zaplatit k rukám zástupce žalobkyně, neboť jde o advokáta (§ 64 s. ř. s., § 137 odst. 3, § 149 odst. 1 o. s. ř.).

59. Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, dle § 60 odst. 5 s. ř. s. mají takové osoby právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, případně z důvodů zvláštního zřetele hodných. Taková situace však v dané věci nenastala, proto osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení nemají.

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