



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **P. M.**

zastoupeného Mgr. Richardem Novákem, advokátem
se sídlem Vodičkova 730/9, 110 00 Praha 1 – Nové Město

proti

žalovanému:

Krajský úřad Kraje Vysočina

se sídlem Žižkova 1882/57, 586 01 Jihlava

za účasti:

1. L. D.

2. Město Ždírec nad Doubravou

Školní 500, 582 63 Ždírec nad Doubravou

zastoupeno JUDr. Ondřejem Málkem, advokátem

se sídlem Horní 6, 580 01 Havlíčkův Brod

3. L. B.

4. R. F.

a 5. L. P.

osoby zúčastněné na řízení č. 3, 4 a 5 zastoupeny JUDr. Janem Najmanem, advokátem

se sídlem Nám. Republiky 53, 530 02 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. prosince 2022, č. j. KUJI 100896/2022,

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 sporu

1. Městský úřad Chotěboř rozhodl rozhodnutím ze dne 27. 7. 2022, č. j. MCH-30396/2022/ODAP/BJ, tak, že na pozemku parc. č. XA v k. ú. (dále také jen „Pozemek“) se nachází v celém úseku veřejně přístupná účelová komunikace. Přesná poloha veřejně přístupné účelové komunikace je daná katastrální mapou.
2. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný změnil prvoinstanční rozhodnutí tak, že výrok nově zní: *„Na pozemku parc. č. XA v k. ú. se nachází veřejně přístupná účelová komunikace v úseku od hranice s pozemkem na parc. č. XB v k. ú. po napojení na pozemek parc. č. XC v k. ú. u severovýchodního konce pozemku parc. č. XD v k. ú.. Na zbývající části pozemku parc. č. XA v k. ú. se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází.“*
3. Krajský soud hned úvodem konstatuje, že všechny pozemky, jimiž se bude v tomto rozsudku zabývat, se nacházejí v katastrálním území, z toho důvodu již soud nebude tento údaj u označení jednotlivých nemovitostí dále uvádět.

II. Obsah žaloby

4. V úvodu žaloby nejdříve žalobce shrnul dosavadní průběh řízení. Věc zdejší soud projednává již podruhé, v prvním případě rozhodnul rozsudkem ze dne 15. 10. 2021, č. j. 30 A 61/2020 – 168.
5. Poté žalobce uvedl žalobní námitky. Nejprve namítnul, že žalovaný nepřezkoumal soulad prvoinstančního rozhodnutí s právními předpisy, nezohlednil odvolací námitky, které měly pro záležitost zásadní význam. Podle žalobce se správní orgány měly primárně zabývat zjištěním, zda původní vlastník, tj. společnost KINSKÝ Žďár, a.s. (dále také jen „Společnost“), Pozemku prokazatelně souhlasil se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace (dále také jen „VPÚK“).
6. Podle žalobce správní orgány nezohlednily, že Společnost uvedla, že nikdy nesouhlasila s veřejným užíváním Pozemku, a dále ignorovaly vyjádření Společnosti, že Pozemek nesloužil jako přístupová dopravní cesta k okolním pozemkům. Dále uvedl, že Společnost nikdy nedala souhlas k navážení štěrku na Pozemek.
7. Žalobce dále zmínil, že MVDr. R. K. nabyt vlastnické právo k Pozemku v restituci v roce 2004, tudíž nelze zohledňovat historicky původní účel Pozemku, ale pouze dobu od nabytí v roce 2004, k tomu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. II. ÚS 268/06. Podle žalobce tak MVDr. R. K. ani Společnost nemohli být vázáni údajným konkludentním souhlasem právních předchůdců. Dále v žalobě k tomu žalobce uvedl, že výsledky osob vyjadřujících se k tomu, jak byl Pozemek užíván v době před kolektivizací, byly nadbytečné. Předchozí vlastníci Pozemku totiž nemohli být údajným konkludentním souhlasem právních předchůdců vázání, neboť MVDr. R. K. byl Pozemek navrácen v restituci. Rozhodující tak podle žaloby byla podoba Pozemku po jeho nabytí MVDr. R. K. Postup správních orgánů v tomto případě popírá princip

navrácení Pozemku do soukromého vlastnictví. K tomu žalobce ještě dodal, že předmětným správním řízením je tak řešena pouze potřeba osoby zúčastněné na řízení č. 1, která se snaží získat přístup ke svým nemovitostem.

8. Dále uvedl, že ze správního spisu se podává, že Společnost žádnou cestu na Pozemku neobnovovala, ani nevěděla, že si osoba zúčastněná na řízení 1. cestu na Pozemku zřídila. Společnost se o Pozemek nestarala a závoru tam neumístila. V případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku, jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204, nebo v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141. Žalovaný však v rozporu s prokázaným nesouhlasem Společnosti dovodil konkludentní souhlas Společnosti s užíváním dolní části Pozemku.
9. V další části žaloby pak žalobce namítal rozpor s právními předpisy, konkrétně se zákonem č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“), a se zákonem č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o pozemních komunikacích“). Žalobce tvrdil, že není naplněn jeden ze znaků VPÚK, a to konkrétně znatelnost v terénu, cestu totiž v terénu zvýraznila až osoba zúčastněná na řízení č. 1, když v roce 2017 navezla bez souhlasu Společnosti na Pozemek štěrk. Toto jednání by podle žalobce nemělo požívat právní ochrany a správní orgány měly k charakteru Pozemku před provedením úprav v roce 2017 přihlédnout. Žalobce poté uvedl, že správní orgány tak porušily ustanovení § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 silničního zákona a ustanovení § 2 odst. 3, § 3, § 7 odst. 1, § 52 a § 54 správního řádu.
10. V další části se žalobce pustil do hypotézy, že pokud by byla na dolní části Pozemku opravdu VPÚK, neobstál by závěr, že se VPÚK nachází až po napojení na pozemek parc. č. XC u severovýchodního konce pozemku parc. č. XD. Podle argumentace žalovaného se má pozemek parc. č. XC nacházet na konci VPÚK. K tomu ale podle žalobce není racionální důvod, neboť napojení pozemku parc. č. XC je v plné míře možné již hned za napojením pozemku parc. č. XE na Pozemek. Vedení VPÚK podél pozemku parc. č. XC tak způsobilo nadměrné omezení vlastnického práva žalobce. Při nuceném omezení vlastnického práva formou deklarování VPÚK má být postupováno tak, aby byl vlastník zatíženého pozemku omezen v co nejnížší míře. Jako důvod neobstojí ani to, že by Pozemek měl sloužit pro napojení pozemku parc. č. XD, neboť pozemek parc. č. XD má přístup přes pozemek parc. č. XF.
11. Dále žalobce tvrdil, že správní orgány selektivně vybíraly provedené důkazy tak, aby uměle dovodily konkludentní souhlas předchozího vlastníka Pozemku, tj. Společnosti, s užíváním Pozemku veřejností. Podle žalobce ale jediný, kdo v posledních padesáti letech potřeboval přístup na pole nacházející se za Pozemkem, byla společnost Zemědělská a.s. Krucemburk, akciová společnost (dále tak jen „Zemědělská Krucemburk“). Ta ve své výpovědi prohlásila, že Pozemek k příjezdu nepoužívá, neboť má přístup přes pozemek parc. č. XG.
12. Žalobce pak uvedl, že na základě znaleckého posudku vypracovaného ke dni 20. 5. 2019, byl Pozemek pracovně rozdělen do tří částí, tj. část o výměře 278 m² (dolní část), část o výměře 209 m² (střední část) a část o výměře 904 m² (horní část). Dolní část přitom byla popsána jako nezpevněná místní komunikace v zastavěném území obce, střední část jako nezpevněná polní cesta mimo zastavěné území obce a horní část jako zemědělský

pozemek užívaný jako orná půda. Faktický stav Pozemku jako zemědělsky obdělávané půdy a v dolní části jako pěšiny pak podle žalobce trval nepřetržitě od šedesátých let minulého století.

13. Následně žalobce dodal, že v roce 2017 nabyla osoba zúčastněná na řízení č. 1 pozemek parc. č. XH, k němuž ale neměla zajištěn přístup z obecní silnice. Proto začala pro přístup ke svému pozemku používat Pozemek. V té době se jednalo o zatravněnou pěšinu, osoba zúčastněná na řízení č. 1 ale začala Pozemek nadměrně užívat, navážet na něj šterk a jezdit po něm těžkou technikou, na což jí předchozí vlastníci Pozemku upozorňovali. Jelikož pěšina byla úzká, cesta se rozšířila i na pozemek parc. č. XI, tímto způsobem se tedy téměř vymizelá pěšina dostala do dnešního stavu.
14. Žalované rozhodnutí potom podle žalobce porušuje princip zákazu libovůle správního orgánu, princip rovnosti, princip zákazu diskriminace a princip proporcionality, na jejichž základech stojí právní řád České republiky.
15. Dále pak podle žalobce Společnost nikdy neudělila výslovný souhlas s věnováním Pozemku veřejnosti za účelem jeho užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace. To uvedla Společnost i při výpovědi ze dne 25. 5. 2022, kdy konstatovala, že Pozemek nesloužil jako přístupová cesta k okolním pozemkům, žádnou cestu nikdy neobnovovala a nikdy nevyjádřila souhlas s navážením šterku na dolní část Pozemku. V rozporu s tímto prohlášením pak správní orgány dovodily konkludentní souhlas s užíváním Pozemku. Tento závěr však podle žalobce nemá oporu v provedeném dokazování.
16. Dále žalobce poukázal na fakt, že Pozemek nemá potřebnou šířku pro to, aby se na něm mohla nacházet VPÚK, neboť má v nejužším místě rozměr 2,55 m a v nejširším 2,86 m. Podle žalobce je minimální možná šířka účelové komunikace 3 m. Žalobce byl toho názoru, že v případě Pozemku se nejedná o pozemní komunikaci, ale o pouhou pěšinu ve smyslu ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, která nepoživá veřejnoprávní ochrany a nelze jí tudíž prohlásit za VPÚK.
17. Prvoinstanční správní orgán se podle žalobce také nevypořádal se skutečnostmi a důkazy předloženými žalobcem, ignoroval je a nevysvětlil, proč k nim nepřihlížel. Žalovaný se pak s odvolacími námitkami částečně vypořádal tak, že uznal neexistenci VPÚK na horní části Pozemku. Nicméně deklarovaním, že na dolní části Pozemku se VPÚK nachází, potvrdil a legitimizoval nezákonné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a také zatížil žalované rozhodnutí vadami, které toto rozhodnutí činí nezákonným a rozporným se základními zásadami správního řízení. V napadeném rozhodnutí žalovaný pouze přepsal judikaturu, aniž by její závěry aplikoval na projednávaný případ. Vzhledem k tomuto postupu byl žalobce toho názoru, že napadené rozhodnutí je pro naprostý nedostatek důvodů na hranici přezkoumatelnosti.
18. Dle žalobce pak také došlo k porušení ustanovení čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), neboť správní orgány nerespektovaly vlastnické právo žalobce a deklarací VPÚK na dolní části Pozemku v rozporu se zákonem došlo k nucenému omezení vlastnického práva žalobce, a to nejen v rozporu s LZPS, ale i v rozporu se shora citovanými zákonnými ustanoveními.
19. V žalobě také zmínil, že změna č. 5 Územního plánu města Ždírec nad Doubravou byla schválena v době, kdy byl Pozemek ve vlastnictví rodičů žalobce. Ti nebyli nijak

vyrozumění o probíhající změně územního plánu, která byla tudíž provedena za jejich zády, aniž by měli možnost proti změně jakkoli brojit. Změna nebyla zveřejněna ani na úřední desce města Ždírec nad Doubravou, a rodiče žalobce se tak o změně dozvěděli až po uplynutí lhůty, ve které mohli změnu napadnout u soudu. Současně žalobce považuje za nemorální, že změna územního plánu byla přijata v době platnosti předchozích rozhodnutí, která byla zdejším soudem zrušena, tudíž město Ždírec nad Doubravou muselo o probíhajícím soudním sporu vědět.

20. Na závěr žaloby uvedl, že nebude nikdy souhlasit se „znárodněním“ Pozemku pro neexistující potřebu obslužnosti pozemků, která může být dosažena soukromoprávní cestou, nikoli vnučováním veřejnoprávní vůle. Jednání správních úřadů považoval za zneužívání státní moci a za účelem vnučení vůle správních orgánů soukromému subjektu bez jakékoli náhrady.
21. Závěrem proto navrhnul, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

22. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že z výsledku Společnosti vyplynulo, že žádný explicitní souhlas s užíváním předmětné cesty tato nedala. Souhlasila však konkludentně, uvedla totiž, že Pozemku nevěnovala žádnou pozornost, protože pro ni nebyl důležitý, ponechala jej tedy k užívání podle místních zvyklostí.
23. Dále z dokazování podle žalovaného vyplynulo, že nelze spolehlivě určit okruh osob, které Pozemek jako cestu užívaly, tudíž konkludentní souhlas byl vyjádřen směrem k široké veřejnosti.
24. K patrnosti cesty v terénu žalovaný uvedl, že z dopisu předchozích vlastníků Pozemku a vyjádření osoby zúčastněné na řízení č. 1 vyplynulo, že o existenci cesty na Pozemku nebylo pochyb, neboť panoval spor o navážení šterku na cestu. Předchozí majitelé tudíž bránili úpravám cesty, nikoli zřízení nové.
25. Podle žalovaného dále nebylo potřeba, aby cesta splnila normové šířkové požadavky pozemních komunikací, neboť podle judikatury správních soudů může VPÚK být jen cestou vyježděnou či vychozenou, bez jakýchkoli normových parametrů.
26. Trval na tom, že stavební úpravy cesty jsou sporem vlastníka cesty a toho, kdo úpravy provedl. Případně záležitost spadající do působnosti stavebních úřadů.
27. Konečně také zmínil, že ve znaleckém posudku, jímž argumentoval sám žalobce, bylo uvedeno, že nezpevněná místní komunikace vedoucí do polí je vymezena až po severovýchodní cíp pozemku parc. č. XF, tj. prakticky stejně jako v napadeném rozhodnutí. Odmítnul přistoupit na žalobcovu „salámovou metodu“ kouskování cesty na menší díly, bylo podle něj nepřijatelné, aby VPÚK končila čarou na mapě uprostřed cesty.
28. Závěrem svého vyjádření navrhnul, aby zdejší soud žalobu zamítnul.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

29. Osoba zúčastněná na řízení č. 1 ve svém vyjádření uvedla, že má za to, že veškeré žalobcovy argumenty byly již v průběhu správního řízení vyvráceny. Uvedla, že vlastní pozemek parc. č. XJ a spoluvlastní pozemek parc. č. XE. Již od roku 2015 tyto pozemky

- užívala a přistupovala na ně přes Pozemek, na němž byla dle jejího vyjádření jasně patrná cesta, nebyl pouhou zatravněnou pěšinou. Také uvedla, že Společnost nikdy nevyjádřila nesouhlas s využíváním cesty na Pozemku. Potřeba jejího přístup na pozemek parc. č. XJ spočívá v chovu koní, kterým potřebuje zajistit krmivo, vodu, podestýlku a odvoz hnoje.
30. Dále uvedla, že podle svědeckých výpovědí a fotodokumentace lze prokázat, že nájezd na VPÚK z pozemku parc. č. XK byl zbudován a využíván již právními předchůdci žalobce v době, kdy vlastníkem Pozemku byla Společnost. Dolní část Pozemku k přístupu na své pozemky podle ní využívali i další vlastníci sousedních pozemků, a ještě před jejím příchodem do místa.
31. Zmínila také, že sami manželé M. (právní předchůdci žalobce), kteří Pozemek od Společnosti koupili, jej využívali i pro přejezd těžkou technikou. Navíc z definice VPÚK nevyplývá, že by měla být využívána pouze chodci a cyklisty, ale naopak je určena i pro silniční vozidla. Ohradila se tudíž také proti tvrzení žalobce, že VPÚK zřídila ona sama. Tato existovala již v době, kdy začala užívat pozemek parc. č. XJ. V té době Pozemek vlastnila Společnost, a předchozí vlastníci Pozemku jej bezplatně užívali k přístupu na jejich pozemek. Skutečnost, že Společnost s užíváním Pozemku konkludentně souhlasila, jim tak musela být známa.
32. Zpochybnila také žalobcovu hypotézu o nadměrném užívání Pozemku z její strany. Termín „nadměrné užívání“ podle ní není jakkoli právně ukotven, je to pouze žalobcova konstrukce, neboť dle ustanovení § 2 odst. 1 silničního zákona je VPÚK určena k užití jako chodci, tak silničními i jinými vozidly. Není tudíž zřejmé, kam žalobce termínem „nadměrné užívání“ mířil.
33. Dle jejího názoru dále vznikla situace, kdy jeden z uživatelů VPÚK (právní předchůdci současného vlastníka Pozemku) odkoupil Pozemek, na němž se VPÚK nachází, aby následně vymáhal po ostatních jejích užitelných náhradu za její užívání. Jedinou právní obranou proti takovému jednání je pak návrh na deklarování existence VPÚK správním orgánem.
34. Ke zpevňování VPÚK šterkem docházelo v době, kdy vlastníkem Pozemku byla Společnost, tudíž v době koupě Pozemku si manželé M. (právní předchůdci žalobce) museli být tohoto faktu vědomi. Zpevňování částečně probíhalo i z jejich podnětu. Společnost, jako tehdejší vlastník, užívání cesty po celou dobu strpěla, aniž by rozporovala úpravy cesty spočívající v jejím průběžném zpevňování jejími uživateli. Následně také osoba zúčastněná na řízení č. 1 upozornila na to, že žalobce začal do středu cesty umísťovat železné tyče, aby ostatním uživatelům znemožnil do té doby obvyklý průchod a průjezd.
35. Pojem konkludentní souhlas pak žalobce dle názoru osoby zúčastněné vykládal špatně, neboť ho definoval jako „výslovný souhlas s věnováním Pozemku veřejnosti“. Z podstaty slova přitom vyplývá, že k udělení souhlasu vlastníka s užíváním Pozemku jako VPÚK není třeba výslovného souhlasu vlastníka Pozemku. Dle názoru osoby zúčastněné na řízení č. 1 bylo dostačující, že vlastník Pozemku užívání mlčky strpěl a výslovně proti němu nevznesl protest. Souhlasila tedy s názorem správních orgánů, že konkludentní souhlas Společnosti byl udělen.
36. Dále zpochybnila žalobcův výklad ohledně nabytí Pozemku MVDr. R. K. v restituci, což mělo automaticky způsobit zánik VPÚK. Podle jejího názoru by k tomu mohlo dojít

pouze v případě, že by restituent po nabytí Pozemku v restituci jednoznačně vyjádřil nesouhlas s využíváním Pozemku jakožto VPÚK, což se ale nikdy nestalo. Na projednávání případ nelze nahlížet jako na popření principu navrácení Pozemku do soukromého užívání, jak se snažil naznačit žalobce, ale jako na velkorysé jednání restituenta, jenž jako moudrý hospodář ponechal část pozemků, které sám aktivně neobhospodařoval, na užívání dle místních zvyklostí, tj. strpěl pokračování užívání Pozemku veřejností jakožto VPÚK i poté, kdy Pozemek nabyt v restituci. Ani po změně vlastníka na Společnost nedošlo k žádné změně ani protestům proti užívání Pozemku jako VPÚK.

37. Měla také za to, že spisová dokumentace obsahuje dostatek důkazů o tom, že v době, kdy Pozemek vlastnila Společnost, plnil Pozemek funkci VPÚK. Tímto stavem byli v době jeho koupě vázáni také i všichni jeho následující vlastníci, kterým skutečnost, že Pozemek je jako VPÚK využíván, byla známa.
38. V závěrečném shrnutí uvedla, že má za to, že osobou, která měla potenciálně právo ohradit se proti užívání Pozemku jako VPÚK byl restituent, jemuž byl Pozemek navrácen v roce 2004. Pokud ten užívání Pozemku jako VPÚK strpěl, lze dovodit jeho konkludentní souhlas, stejně tak jako konkludentní souhlas dalšího vlastníka, jímž byla Společnost. Těmito souhlasy jsou pak vázáni i další vlastníci, kteří tak ztratili možnost domáhat se tzv. „nápravy“ domnělé křivdy, která byla dle jejich mínění spáchána na restituentovi. Žalobce se tedy nemůže domáhat žádné domnělé tříleté lhůty k protestu, neboť kontinuita restituent – žalobce byla přerušena převedením Pozemku do vlastnictví Společnosti, za jejíhož vlastnictví bylo užívání také strpěno. Z žaloby dále není zřejmé, jakou událost považuje žalobce za rozhodnou pro počítání oné tříleté lhůty k protestu. K námitce žalobce o tom, že VPÚK má disponovat minimální šířkou 3 m, uvedla osoba zúčastněná na řízení č. 1, že šířka VPÚK není žádným předpisem upravena. Informaci o její šíři lze považovat spíše za důkaz její existence, k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014 – 39, přičemž je stěžejní, zda cesta umožňuje průjezd automobilu. Podle ní ani nedošlo k žádnému pochybení správních orgánů v předcházejícím řízení.
39. Osoby zúčastněné na řízení č. 2, 3, 4 a 5 se k věci nevyjádřily.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

40. 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.“). Učinil tak bez nařízení jednání, protože s takovým postupem žalovaný i žalobce souhlasili postupem dle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. O věci usoudil následovně.
41. Předně předepisuje, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).

42. Také připomíná, že se případem zabýval již v minulosti, konkrétně v rozsudku ze dne 15.10.2021, č.j. 30 A 61/2020 – 168. Tehdy žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
43. Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (srovnej § 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.
44. 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). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.
45. 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.
46. První dva znaky účelové komunikace tak definuje zákon o pozemních komunikacích. Jsou to 1) zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy a 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků.
47. Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 7 30 A 61/2020 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „*pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.*“ (Boh A 10017/32).
48. Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá

práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). 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 - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

49. Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Existují-li tedy jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.
50. Nyní již ke konkrétnímu posouzení projednávaného případu. Nejdříve žalobce uvedl námitku týkající se souhlasu vlastníka, respektive dřívějšího vlastníka Pozemku s jeho užíváním jakožto VPÚK. Sám žalobce také odkazoval na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, podle kterého nelze posuzovat souhlas předchozího vlastníka pozemku s jeho užíváním jakožto VPÚK, pokud tento předchozí vlastník byl veřejnoprávní korporací. V projednávaném případě tak žalobce naznačoval, že před nabytím Pozemku předchozím vlastníkem, RNDr. J. K., tento vlastnila veřejnoprávní korporace, a proto nelze k jejímu případnému souhlasu přihlížet. Jak ale vyplynulo z dokazování provedeného správními orgány, RNDr. J. K. coby restituent převedl Pozemek do vlastnictví Společnosti (jím ovládané, jak plyne z obsahu veřejně dostupného obchodního rejstříku), jejíž zástupce se vyjádřil, že *„pozemky necháváme ladem nebo pronajímáme a nikdo se o ně nijak nestará. Neopravovali jsme ani nijak neinvestovali. Nabízeli jsme je k prodeji (Bílek, Kohoutov). Spíše se těchto pozemků chceme zbavit, nechali jsme užívání na místních zvyklostech.“*
51. V projednávaném případě tak nebylo rozhodné, zda souhlas udělila veřejnoprávní korporace vlastníci Pozemek ještě před jeho restitucí, která proběhla v roce 2004. Od tohoto okamžiku uplynula dostatečně dlouhá doba na to, aby RNDr. J. K. či Společnost vyjádřili svůj nesouhlas s užíváním Pozemku jakožto VPÚK. Ten ale aktivně nikterak neprojevil a svým jednáním udělil souhlas s užíváním Pozemku jako VPÚK, byť formou konkludentní. Tomu se žalovaný podrobně věnoval i v napadeném rozhodnutí, konkrétně na stranách 12 a 13. Na tyto závěry zdejší soud odkazuje a plně se s nimi ztotožňuje.
52. Jestliže pak žalobce poukazoval právě na to, že Společnost nikdy souhlas s užíváním Pozemku jako VPÚK neudělila, mýjel se tento argument s faktem, že souhlas k užívání pozemku jako VPÚK nemusí být výslovný, ale plně postačuje souhlas konkludentní, tj. aby Společnost aktivně nebránila v užívání Pozemku, což se i dle vyjádření jejího

zástupce nedělo. K tomu např.: „K udělení konkludentního souhlasu postačuje pouhá nečinnost. Jestliže vlastník po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, pak se má za to, že se vznikem veřejné cesty na svém pozemku souhlasí. Platí to tím spíše, pokud vlastník veřejností užívanou cestu sám vybuduje nebo ji v průběhu jejího užívání zlepšuje, aniž by přitom kladl obecnému užívání ostatních osob jakékoliv překážky nebo se proti němu jakkoliv ohrazoval... Z praktických důvodů proto správní soudy vytvořily teorii tzv. kvalifikovaného nesouhlasu - srov. NSS 1 As 76/2009 (jud. č. 42), NSS 5 As 27/2009 (jud. č. 43), NSS 2 As 84/2010 (jud. č. 39), z níž vyplývá, že pokud určitý pozemek začíná užívat jako cestu veřejnost a vlastník nesouhlasí s tímto stavem, pak musí dát svůj nesouhlas najevo aktivně.“ (Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015).

53. Žalobce dále vyjádřil pochybnosti nad tím, zda byl souhlas či nesouhlas vlastníka Pozemku s jeho užíváním jako VPÚK prokázán. Měl za to, že v případě pochybností je nutné rozhodnout ve prospěch vlastníka, tudíž tak, že souhlas udělen nebyl. V projednávaném případě nicméně pochybnosti o udělení konkludentního souhlasu s veřejným užíváním Pozemku ze shora uvedených důvodů nepanují. Žalovaný se dle názoru krajského soudu věnoval souhlasu vlastníka Pozemku jakožto znaku VPÚK dostatečně podrobně, a to na stranách 10 – 13 napadeného rozhodnutí a jeho názorům nemůže zdejší soud nic vytknout. Žalovaný si opatřil prostřednictvím výpovědí osob zúčastněných, místních obyvatel a zástupce Společnosti dostatečný obrázek o užívání Pozemku, a to i hluboko do minulosti. Jako zcela zcestná se pak jeví zmínka žalobce o prokázaném nesouhlasu Společnosti, neboť, jak vyplývá i ze shora uvedeného, bylo tomu právě naopak a zdejší soud nemá o prokázání konkludentního souhlasu s veřejným užíváním Pozemku po roce 2004 (tedy po jeho restituci) pochybnosti.
54. Ke znaku souhlasu vlastníka s užíváním Pozemku jakožto VPÚK dále žalobce připojil tvrzení, že žalovaný selektivně vybíral důkazy za účelem prokázání konkludentního souhlasu s užíváním Pozemku. Uvedl, že v posledních padesáti letech potřebovala Pozemek k přístupu na jiné pozemky pouze Zemědělská Kruceburk, která se navíc vyjádřila v tom smyslu, že Pozemek za tím účelem nevyužívá.
55. Jak ale krajský soud ze správního spisu ověřil, žalovaný důkazy selektivně za účelem dovození konkludentního souhlasu nevybíral ani nehodnotil. Vycházel totiž z výpovědi zástupce Společnosti, který uvedl, že Pozemek zanechali k užívání dle místních zvyklostí, právě to byl stěžejní důkaz svědčící o konkludentním souhlasu s užíváním Pozemku jakožto VPÚK. Z výpovědi svědků poté vyplynulo, že cesta po Pozemku vedla již za Rakousko-Uherska či že se tam nachází již minimálně osmdesát let, že tam místní chodili na procházky a také to, že je to jediná přístupová cesta k některým pozemkům. Několik místních pak uvedlo, že si cestu na Pozemku vybavují již od jejich narození, jezdila po ní technika či lidé s koňmi. To podle zdejšího soudu svědčí o dostatečném zjištění místních zvyklostí, na které odkazovala výpověď zástupce Společnosti, nebylo tak pochyb o tom, že Pozemek byl věnován k obecnému užívání.
56. V další námitce žalobce uvedl, že zvýraznění komunikace v terénu provedla navážkami šterku osoba zúčastněná na řízení č. 1. I na tomto místě se zdejší soud ztotožnil se závěry žalovaného vyjádřenými na straně 8 žalobou napadeného rozhodnutí. Pro posouzení dané věci totiž není rozhodné, jak ke zvýraznění komunikace v terénu došlo, nýbrž pouze to, zda je komunikace v terénu patrná, či nikoli. Jak již uvedl žalovaný, případný

spor o úpravy Pozemku, které by bez povolení provedla osoba zúčastněná č. 1, by měl charakter soukromoprávního sporu, případně by spadal do odbornosti stavebních úřadů. Zdejší soud tudíž opakuje, že v přezkoumávaném správním řízení bylo rozhodující pouze to, zda je komunikace v terénu dostatečně patrná (o čemž na základě provedených důkazů – např. fotodokumentace z místního šetření - není pochyb), nikoli to, jakým způsobem k jejímu zvýraznění v terénu došlo.

57. Následně žalobce argumentoval nadměrným omezením svého vlastnického práva v podobě deklarování VPÚK až po severovýchodní cíp pozemku parc. č. XD. Dle jeho názoru by pro naplnění účelu VPÚK vzhledem k napojení na pozemek parc. č. XC plně postačovalo deklarování VPÚK pouze ke hranici pozemku parc. č. XE. Zdejší soud ověřil z fotografií, které byly pořízeny při místním šetření správním orgánem a jsou součástí správního spisu, že žalobcem navrhované řešení napojení pozemku parc. č. XC by nebylo prakticky možné. Na rozdělení mezi pozemky parc. XC, parc. č. XE a Pozemkem se totiž nachází značně vzrostlé keře či stromy, pro příjezd na pozemek parc. č. XC by tak bylo vždy nutné alespoň několik metrů pokračovat v jízdě po Pozemku. Za takové situace se dle zdejšího soudu jevílo přirozenější, že žalovaný přistoupil k deklarování VPÚK až po severovýchodní cíp pozemku parc. č. XD, ten totiž zároveň společně s Pozemkem tvoří logický komunikační systém v daném místě. Bylo by tudíž nelogické „utnout“ VPÚK již na hranici pozemku parc. č. XE, neboť napojení na severovýchodní cíp pozemku parc. č. XD se v dané oblasti vyloženě nabízelo.
58. Dále žalobce namítal nedostatečnou šířku komunikace nacházející se na Pozemku. Podle žalobce je minimální možná šířka pro určení, že se na Pozemku nachází VPÚK, nejméně 3 m. Podmínku minimální šířky komunikace ale VPÚK splnit nemusí. Při posuzování, zda se na pozemku nachází VPÚK je rozhodné pouze splnění čtyř shora definovaných znaků, jež vyplývají ze zákona a ustálené judikatury správních soudů. Ani zákon, ani judikatura na žádném místě nezmiňují, že by VPÚK měla dosahovat žalobcem tvrzené minimální šířky 3 m. Žalovaný tak nepochybil, pokud přihlédl pouze ke splnění čtyř shora zmíněných znaků, a šířku komunikace nikterak neposuzoval, tato totiž pro posouzení případu nebyla rozhodná.
59. K žalobcově námitce nepřezkoumatelnosti a rozporu se základními zásadami správního řízení zdejší soud připomíná konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které správní orgán nemusí vypořádat každou námitku zvlášť, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.6.2017, č.j. 7 Ads 74/2017 – 31, dle něhož „*není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).*“ Tento názor vyjádřil také žalovaný, a to na straně 16 napadeného rozhodnutí.
60. Žalobce navíc ani nebyl s to konkretizovat, jaké konkrétní zásady správního řízení byly porušeny a jakým jednáním správních orgánů k tomu mělo dojít. Zdejší soud také připomíná, že prvoinstanční a žalobou napadeného rozhodnutí tvoří jeden celek, nemůže se tudíž zabývat těmi částmi prvoinstančního rozhodnutí, který byly žalovaným následně změněny. K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2022, č. j. 8 Afs 188/2020-103 nebo ze dne 16. 2. 2023, č. j. 8 As 68/2021-29.

61. Ani tvrzenému porušení čl. 11 LZPS nemohl zdejší soud dát za pravdu. V deklarování VPÚK správním orgánem totiž nelze spatřovat protiústavní porušení práv žalobce. Přestože se totiž jedná o omezení vlastnického práva bez náhrady, je to právě nutně požadovaný souhlas vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním, který zajišťuje ústavního konformitu deklarování VPÚK. K tomu např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99: *„Zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá s poskytnutím náhrady za omezení vlastnického práva v důsledku zřízení veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. V takovém případě je možné vlastnické právo bez dalšího omezit výhradně se souhlasem vlastníka nemovitosti, na které se komunikace nachází (viz k tomu rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, č. j. 22 Cdo 1911/2000, a ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005, a především nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Bez souhlasu vlastníka lze existenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace deklarovat pouze za současné přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. V takovém případě je tedy nutné poskytnout vlastníkově náhradu za nucené omezení vlastnického práva.“* Soud znovu připomíná, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním Pozemku jakožto VPÚK byl v tomto případě prokázán (viz shora).
62. Poslední námitka se pak týkala změny č. 5 Územního plánu města Ždírec nad Doubravou. Žalobce uvedl, že změna byla přijata nestandardním způsobem, neboť nebyla zveřejněna ani na úřední desce Ždírc nad Doubravou, takové jednání považoval žalobce za nemorální. Žalobce ale sám přiznal, že si byl vědom toho, že přijetí změny č. 5 daného územního plánu bylo formálně v pořádku, jím namítaná pochybení stavěl pouze do pozice morálního selhání zastupitelů města Ždírec nad Doubravou. Krajský soud k tomu pouze poznamenává, že uvedená změna územního plánu nebyla předmětem daného správního ani soudního řízení, na který navíc nemohla mít po stránce právní žádný relevantní vliv, což ostatně netvrdil ani žalobce.
63. Krajský soud proto uzavírá, že správní orgány obou stupňů (neboť na obě jejich rozhodnutí je nutno nahlížet jako na jeden celek) dostatečným způsobem a v úplnosti zjistily skutkový stav věci a na jeho základě dospěly i ke správným a zákonným právním závěrům, když žalovaný toliko korigoval rozsah VPÚK na Pozemku z důvodů ve svém rozhodnutí uvedených (a ve prospěch žalobce, který tak pochopitelně tento postup žalovaného v žalobě nenapadal). Ani správní řízení předcházející vydání těchto rozhodnutí, ani rozhodnutí samotná, tak vadou nezákonnosti nezatížily.
64. Krajský soud proto žádné ze žalobních námitek nepřisvědčil, neshledal tedy žalobu důvodnou a nezbylo mu, než ji zamítnout v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

VI. Náklady řízení

65. 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 a krajský soud z obsahu soudního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké náklady nad rámec výkonu běžné úřední činnosti vznikly.
66. Náklady řízení nemohly být přiznány ani osobám zúčastněným na řízení. Dle § 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 může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace v dané věci nenastala, ostatně osoby zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení ani nepožadovaly.

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 ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Hradec Králové 29. června 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu