



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky ve věci

žalobce: **J. V.**
zastoupen advokátkou JUDr. Lucií Madleňákovou, Ph.D.,
advokátní kancelář Advokáti Mazačova a kolektiv, s. r. o.,
sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje,**
sídlem Komenského nám. 125, Pardubice

za účasti: **B. J.**
Bc. B. B.

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 8. 3. 2023, č. j. 23444/ODSH/2023-Sv,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 8. 3. 2023, č. j. 23444/ODSH/2023-Sv, se pro vady řízení **zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**

- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 9 800 Kč k rukám JUDr. Lucie Madleňákové, Ph.D., a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají nárok na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal u zdejšího soudu přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzené rozhodnutí Městského úřadu Lanškroun ze dne 13. 12. 2022, č. j. MULA 26031/2022, kterým bylo určeno, že
 - a. na části pozemkových parcel č. XA, XB vše v katastrálním území X od bodu A do bodu B vyznačených v příloze tohoto rozhodnutí se nachází v šířce skutečného geodetického zaměření fyzického okraje vyjetých kolejí veřejně přístupná účelová komunikace
 - b. na části pozemkových parcel č. XA, XC, XD, XE a XF vše v katastrálním území X od bodu C k bodu D vyznačených v příloze tohoto rozhodnutí se nachází v šířce skutečného geodetického zaměření fyzického okraje vyjetých kolejí veřejně přístupná účelová komunikace
 - c. na části pozemkových parcel č. XA, XB a XC vše v katastrálním území X od bodu B k bodu C vyznačených v příloze tohoto rozhodnutí se nenachází v šířce skutečného geodetického zaměření fyzického okraje vyjetých kolejí veřejně přístupná účelová komunikace.

[obrázek anonymizován]

2. Žalobce svou žalobu odůvodnil následujícím způsobem.
3. Žalobce ve své žalobě uvedl, že je mu známa skutečnost, že pro konstataci, že na určitém místě se nachází veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen jako „účelová komunikace“) je nutné, aby byly splněny předpoklady vyplývající ze zákona o pozemních komunikacích a dovozené (i historickou) judikaturou: zřetelnost v terénu, spojnice nemovitostí, nemovitostí s pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování lesních a zemědělských pozemků, souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty a nutná komunikační potřeba. Žalobce v souvislosti s těmito podmínkami vytýká především nesprávné posouzení podmínky nutné komunikační potřeby. Ve správním řízení nebylo sporné, že cesta byla do doby, kdy bylo B. znemožněno cestu využívat v plném rozsahu, využívána širokou veřejností, a to tak, že z místní komunikace vedoucí na východ od obce X do části XY na předmětnou cestu a dále severně zatáčkou kolem nemovitostí žalobce vstoupí do lesa a směrem na západ se opět vrátí do obce X. Rovněž ji využívají po celé délce, kdy na ni vstoupí ze západu a na východě se opět napojí na místní komunikaci. Takto byla komunikace využívána vlastníky přilehlých nemovitostí a veřejností i k rekreačnímu a sportovnímu užití. Toto však správní orgány opomněly logicky a kontextuálně vyhodnotit při tzv. „salámovém rozdělení“ komunikace. Správní orgán I. stupně sice při stanovení bodů B a C hodnotil komunikační potřebu vlastníků přilehlých pozemků, nikoliv však již komunikační potřebu ostatní veřejnosti, která by byla nucena

nelogicky tento úsek obcházet. Účastníci správního řízení jsou ve shodě, že cesta byla historicky využívána v celé své délce, správní orgán však z využívané cesty ukrojil v půlce její podstatnou část, což sice jako možnost Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ve sp. zn. 5 As 3/2009 připustil, avšak ač by se mohlo zdát, že NSS použití dělení cesty umožňuje, nečiní tak automaticky pro všechny případy s rozdílným skutkovým základem. Skutkové okolnosti mého případu jsou odlišné, proto nelze uvedený závěr NSS na můj případ použít. Žalobce je přesvědčen o tom, že má-li cesta plnit svůj dopravní význam a účel, tak ji nelze rozdělit na části a o některých tvrdit, že jsou alternativou k některým jiným částem, na což upozorňují i autoři komentářové literatury. Žalobce dále připomíná, že je vlastníkem části cesty na pozemku p. č. XB, který tvoří trojúhelník, nicméně k němu není přístup, jelikož je tento uvnitř pozemků B., kteří zde chtějí mít zahrádku. Je tedy nemožné tuto část cesty na mém pozemku bez části cesty na pozemku B. jako cestu využívat, jelikož není dostatečně široká. Dotčená cesta je cestou historickou, což dokládá i stáří okolních nemovitostí, a její význam se v čase nezměnil. Nelze říct, že by se vybudováním sítě místních komunikací její význam jako spojnice k domům snížil, či tím byl jakkoliv ovlivněn. Při hodnocení existence alternativní cesty se správní orgány nezabývaly existencí jiné, nové, místní, zpevněné komunikace, či dokonce jiné účelové komunikace. Pouze uměle vytvořily části jedné cesty, které prohlásily za cesty alternativní. Žalobce je tak přesvědčen, že všechny znaky účelové komunikace, které tato cesta splňovala před sto lety, se nijak nezměnily.

4. Pro případ, že by soud hodnotil rozkouskování cesty jako zákonné, namítá žalobce nesprávné posouzení vhodnosti alternativní cesty mezi body C – D. Správní orgány nehodnotily, zda je tato alternativní cesta udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Žalobce upozorňuje, že cesta sloužila k obsluze jeho nemovitostí, hospodářského stavení a lesnímu hospodářství, tudíž k nim potřebuje mít přístup i s větší technikou. Správní orgány však v tomto smyslu vhodnost alternativní cesty nehodnotily, pouze konstatovaly, že když tam vyjela Fabie, vyjede tam i žalobce. K otázce průjezdnosti složek IZS byla konstatována pouze zákonná úprava oprávnění na pozemky vjet. Žalovaná je nesprávného názoru, že bylo povinností žalobce předložit ke sjízdnosti cesty vlastní důkazy. Na určení veřejné účelové pozemní komunikace je veřejný zájem, byly to tedy správní orgány, které měly zjistit skutkový stav dostatečným způsobem a doplnit na mou žádost dokazování.
5. Žalobce dále považuje za arbitrární a nelogické umístění bodu B, jelikož cesta mezi body A – B ničemu neslouží, nemůže být využívána pro obhospodařování přilehlých pozemků p. č. XG a XB, jelikož je zde vysoká mez. Jedinou, těžce přijatelnou alternativou, by tak bylo rozdělení cesty na úseky A – C a C – D. V tomto případě by však musel být proveden test proporcionality. V projednávaném případě však správní orgány test proporcionality neprováděly. Správní orgány pouze posoudily přiměřenost zásahu do vlastnického práva B. a nehodnotily alternativní cesty vzájemně s ohledem na zásah do vlastnického práva fyzických osob v pojetí tzv. plošném. Kdyby tak učinily, pak by nutně musely dojít k závěru, že cesta A-C vede většinově po pozemcích ve vlastnictví obce, zatím co cesta C-D vede v drtivě většině po pozemcích fyzických osob. Žalobce upozornil, že cesta C-D nemohla být uznána za alternativní proto, že většinový vlastníci pozemků, účastníci P., s věnováním veřejnému užívání souhlasili, jako části celé cesty v historickém průběhu. Svůj jednoznačný nesouhlas vyjádřili ve svém odvolání potom, co správní orgány uměle

vytvořily cosi, co nazvaly alternativní cestou. Žalobce opětovně připomíná, že takto rozdělená cesta je nevhodná, jelikož není schopen se v zatáčce ke svým pozemkům vytočit s těžší technikou, čímž byl zamezen přístup k mým rodinným domům č. p. X, Y a Z a pozemkům p. č. XB a p. č. XH. Komunikační potřeba tedy mezi body B – C nikdy nezanikla. Správní orgány vymezením bodu B vytvořily něco mezi bodem A-B, což není cestou, přetrhly tak spojnicí, kterou sporná cesta v celé délce tvořila. Cesta C-D není alternativou pro cestu A-C, jelikož nesplňuje podmínku proporcionálního zásahu do vlastnického práva fyzické osoby a není stejně nebo srovnatelně vhodná, jako cesta A-C, jelikož není v zimně sjízdná, není sjízdná za špatného počasí, není sjízdná delšími vozidly, není sjízdná těžšími vozidly. Navíc body B a C nebyly nijak zaměřeny ani netvoří v terénu zřetelnou hranici. Cesta je tak určena nejasně, jelikož nelze určit, kde se nachází.

6. Na základě všeho výše uvedeného tak žalobce uzavírá, že bylo povinností žalovaného naplnění kritérií vyplývajících ze zákona a dovozených judikaturou posoudit funkčně, nezaujatě a máje na paměti nutnost vážení zásahu do práv jednotlivých osob. Nebylo namísto odpovědnost za nelehkou situaci přenést na obec, která dle názoru žalovaného zavinila sesuv cesty mimo zaměřené hranice. Cesta je stále na stejném místě, došlo však ke špatnému zakreslení hranic pozemků. Vyřazení cesty z pasportu místních komunikací pak nelze posuzovat jako skutečnost prokazující ztrátu veřejného charakteru cesty.
7. Žalobce navrhl, aby zdejší soud zrušil žalované rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a přiznal žalobci náklady řízení.
8. Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a navrhnul žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
9. Osoby zúčastněné na řízení se s žalobou žalobce neztotožňují a souhlasí s obsahem žalovaného rozhodnutí. Osoby zúčastněné jsou vlastníky domu č.p. X a přilehlých pozemků. Cesta mezi body B a C je žalobcem hojně využívána i těžkou technikou, což zhoršuje bezpečnost okolí domu i samotný stav domu. Cesta mezi body A až D je udržována B. a mezi body A až C sloužila hlavně B., dokud po nich v roce 2017 nezačal jezdit žalobce, který se dožadoval využívat i pozemky B., které však nejsou veřejnou komunikací, ale dvorkem B. Žalobce svým chováním porušuje vlastnická práva osob zúčastněných a ničí jejich majetek. K pozemkům žalobce má vést obecní cesta, ta však kvůli nezájmu obce zanikla. Pozemky žalobců budou zasaženy i ve variantě, jakou uvádí žalovaný, toto však akceptují.
10. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, platném znění (dále jen jako s.ř.s.), přičemž dospěl k následujícím právním a skutkovým zjištěním.
11. Dne 10. 6. 2020 podali manželé J. B. a B. B. žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí dle ust. § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen jako „správní řád“ nebo „s.ř.“), ve věci určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemkových parcelách č. XA, XB, XC a XD vše v katastrálním území X. Po provedeném dokazování vydal správní orgán dne 26. 10. 2020, č. j. MULA 30012/2020, rozhodnutí které bylo dne 15. 2. 2021 zrušeno a vráceno k novému projednání. Správní orgán pak pokračoval v řízení a vydal dne 15. 12. 2021, č. j. MULA 37884/2021, rozhodnutí, kterým deklaroval, že „na části pozemkových parcel č. XJ, XA, XB, XC, XE a XD vše v katastrálním území X se nachází

v šířce skutečného geodetického zaměření fyzického okraje vyjetých kolejí veřejně přístupná účelová komunikace, tj. směrem od silnice III. třídy č. 3681 dále ve směru k čp. V a dále k čp. X až k místu připojení pozemkové parcely č. XK v obci a k. ú. X. Veřejně přístupná účelová komunikace je znatelná v terénu, jedná se o komunikaci s vyjetými kolejemi, ve kterých je zaježděné kamení a šterk, průjezdní profil pro obecné užívání a dopravní obslužnost veřejně přístupné účelové komunikace je limitován šířkou vyjetých kolejí, která je po celé délce proměnná od 2 m – 2,8m.“ Toto rozhodnutí bylo žalovaným opětovně zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání. Správní orgán pokračoval a vydal dne 13. 12. 2022 pod sp.zn. DOP/16518/2020/AVi, č.j. MULA 35049/2022, rozhodnutí, kterým deklaroval, že od bodu A do bodu B vyznačených v příloze tohoto rozhodnutí se nachází v šířce skutečného geodetického zaměření fyzického okraje vyjetých kolejí veřejně přístupná účelová komunikace, na části pozemkových parcel č. XA, XC, XD, XE, XJ vše v katastrálním území X od bodu C k bodu D vyznačených v příloze tohoto rozhodnutí se nachází v šířce skutečného geodetického zaměření fyzického okraje vyjetých kolejí veřejně přístupná účelová komunikace a na části pozemkových parcel č. XA, XB, XC vše v katastrálním území X od bodu B k bodu C vyznačených v příloze tohoto rozhodnutí se nenachází v šířce skutečného geodetického zaměření fyzického okraje vyjetých kolejí veřejně přístupná účelová komunikace.

12. 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.
13. 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.
14. 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, 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. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné 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 (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.

15. Z právní úpravy a navazující ustálené a bohaté judikatury vyplývá, že komunikace bude mít charakter veřejně přístupné účelové komunikace, a to ze zákona, bude-li naplňovat vymezené pojmové znaky. O účelovou komunikaci se jedná, jakmile dojde ke kumulativnímu splnění čtyř znaků: a) znatelnost a stálost cesty v terénu, b) spojení pozemků s veřejnou komunikací, c) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a d) nutná komunikační potřeba (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128, ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018 - 59 a další).
16. Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. ve svém rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezení veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: *„Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35).“*
17. Ve zde projednávaném případě je sporu o tom, zda sporná cesta mezi body B a C je či není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Žalovaný dospěl k závěru, že tomu tak není, jelikož u ní není splněna jedna z výše uvedených podmínek, to je podmínka nutné komunikační potřeby., jelikož ke všem nemovitostem v dotčeném okolí vede jiná, alternativní cesta, a tudíž není nutné omezovat vlastnické právo vlastníka pozemku, na kterém se tato sporná cesta mezi body B a C nachází. Krajský soud se tedy jako první zabýval argumentací žalobce, že alternativní cesta k jeho pozemkům tak, jak ji vytyčily správní orgány, nemůže uspokojit jeho komunikační potřebu.
18. Soudy se posouzením nutné komunikační potřeby ve spojení s omezením vlastnických práv v minulosti hojně zabývaly, přičemž lze citovat z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dle kterého je primárním účelem účelových komunikací *„zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem tam, kde neexistuje jiná alternativa přístupu („slouží pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto*

nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi“) a kde tento přístup zjevně není „upraven“ soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem). Pouze v takto úzkém rozsahu „potřeb vlastníků nemovitostí,“ kteří nemají jiný alternativní přístup ke svým nemovitostem, je totiž možné spatřovat prosazení veřejného zájmu. Jinak řečeno, existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by tudíž neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes pozemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, který je případně upravitelný soukromoprávními instituty, nikoliv však institutem veřejného práva.

19. Ústavní soud dále dospívá k závěru, že *"otázka technického řešení alternativního vstupu (do budovy), vhodnost či menší pohodlnost pro návštěvníky, není otázkou komunikační nezbytnosti a nemůže být řešena na úkor vlastnického práva vlastníků pozemku".* K tomuto lze doplnit z rozhodnutí NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99: *„Podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat.“*). V této souvislosti dospěl Nejvyšší soud v rozsudku se dne 16. 5. 2013, č.j. 22 Cdo 2177/2012, k závěru, že *„má-li ten, kdo účelovou komunikaci využívá, možnost jiného přístupu, byť méně komfortního, nicméně ještě postačujícího, není tu naléhavá komunikační potřeba, a tudíž ani právo obecného užívání účelové komunikace“*.
20. Krajský soud tak přezkoumal žalované rozhodnutí ve světle výše uvedené právní úpravy a judikatury nejen správních soudů a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
21. Žalovaný se ve svém rozhodnutí zabýval onou otázkou komunikační potřeby, když dospěl k závěru, že ta není mezi body B a C splněna, jelikož zde existuje pro přístup na pozemky žalobce alternativní cesta vedena z pozemní komunikace od bodu D k bodu C a poté nahoru až ke všem nemovitostem žalobce. Reálnou možnost užití této alternativní cesty dle žalovaného dostatečně ověřil správní orgán I. stupně, který na místě provedl místní šetření, detailně vše změřil a sjízdnost ověřil svým vozidlem zn. Škoda Fabie. Žalovaný konkrétně uvedl, že *„komunikace, které jsou sjízdné pro osobní vozidla zcela jistě zvládne i nákladní vozidla, předmětná komunikace není limitována šířkovými poměry, ale odvolatelé poukazují pouze o stavebně technický stav a sklon komunikace, kdy s takovouto komplikací si lépe poradí nákladní vozidla jako i lesnická a zemědělská technika než osobní vozidlo které průjezd zvládlo.“* S tímto hodnocením žalovaného se však krajský soud neztotožnil, a to z následujících důvodů.
22. Jak vyplývá z měření a fotografií pořízených při místním šetření dne 22. 6. 2020 a při provádění důkazů mimo ústní jednání dne 6. 10. 2020, bod C, který má označovat konec účelové cesty od bodu D a místo, kde se cesta má stáčet nahoru, má být umístěn na konci betonové překážky blíže k bodu D. V protokole o místní šetření je pak uvedeno, že se cesta u domu č.p. X rozšiřuje na cca 2,6 m. Z protokolu o místním šetření však nelze zjistit, od jakého bodu a kam byla tato vzdálenost naměřena, není možné zjistit, zda je tato vzdálenost měřena od budovy, či od vyjetých kolejí, ani kam byla tato vzdálenost naměřena. Naopak je z fotografií (č. l. 47, 48, a především 181 správního spisu) zřetelné, že betonová překážka, která má označovat konec účelové cesty a její stáčení nahoru, je umístěna přes značnou část křižovatky, čímž došlo naopak k zúžení připojení cesty od domů č.p. Y, Z, V. K tomuto zúžení připojované cesty k domu č.p. Y, Z, V a jejímu připojení se však žalovaný ve svém rozhodnutí nijak konkrétně nevyjádřil, a to i přes skutečnost, že žalobce již v odvolání namítal téměř nemožnost odbočit a napojit se na cestu

vedoucí k jeho nemovitostem. Správní orgány se spokojily se skutečností a závěrem, že pokud tam projede osobní auto, musí projet i ostatní vozidla, včetně strojů a lesní techniky. S tímto však krajský soud nemůže souhlasit. Z pořízených fotografií je patrné, že fakticky vytyčením bodu C došlo k razantnímu zúžení možnosti napojení na cestu k nemovitostem žalobce, který se ke svému nemovitostem potřebuje dostávat i těžší technikou (což ani správní orgány nespoujají). Pokud měl správní orgán pochybnosti o tvrzení žalobce, že dotčenou cestu nemůže žalobce využívat těžkou technikou či vozidlem s vozíkem (například by měl pochybnosti o tom, zda takovou techniku vůbec používá a za jakým účelem apod.) bylo na správním orgánu, aby vyzval žalobce k doložení svého tvrzení či předložení dalších informací, aby mohlo být správním orgánem tvrzení žalobce řádně posouzeno. Pouhý argument „kde projede Fabie, musí projet i kombajn“, nemůže již pouze vzhledem k rozdílným velikostem a povaze obou vozidel obstát. Jistě dát žalovanému za pravdu, že pokud žalobce namítal tvrzenou nemožnost sjízdnosti cesty těžkými stroji, tak mohl ke svému tvrzení přiložit důkazy. Nicméně nelze zapomínat, že jsou to správní orgány, které mají povinnost dle § 3 správního řádu, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Pokud tak vznikly v řízení pochybnosti o možnosti sjízdnosti alternativní cesty pro všechna potřebná vozidla, bylo na správním orgánu, aby se tímto zabýval. Správní orgán I. stupně ani žalovaný však zúžení této „křižovatky“ a napojení na cestu k domům č.p. Y, Z, V nijak nezkoumali. Nad to lze také poukázat, že je namítána též možná nepřístupnost nemovitostí žalobce složkami IZS, což žalovaný vypořádal odkazem na možnost složek IZS vstupovat na cizí pozemky. Nicméně v případě, kdy by došlo k oplocení pozemku žalobce či umístění dalších překážek do křižovatky, mohlo by toto znemožnit přístup složkám IZS k nemovitostem žalobce. Touto skutečností se však správní orgány nezabývaly. Správní orgány pouze uzavřely, že se u domu č.p. X cesta rozšiřuje na cca 2,6 m (bez dalšího určení odkud/kam) a že zde projede osobní vozidlo. Tato zjištění však vzhledem ke všemu výše uvedenému nemohou obstát jako dostačující zjištění, že zde existuje alternativní cesta k pozemkům žalobce, což by vylučovalo nutnou komunikační potřebu mezi body C a B sporné cesty. Již tato skutečnost odůvodňuje zrušení žalovaného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

23. Krajský soud se z důvodu, že přistoupil ke zrušení žalovaného rozhodnutí z důvodu nedostatečného zkoumání otázky komunikační potřeby mezi body B a C a s tím spojenou existencí alternativní cesty k pozemkům žalobce, již nezabýval otázkou „salámové metody“ rozdělení komunikace. Totiž dříve, než může být vůbec deklarováno, že určitá část komunikace není veřejně přístupnou účelovou komunikací z důvodu, že zde zanikla nutná komunikační potřeba, musí být postaveno najisto, zda komunikační potřeba skutečně zanikla, tedy zda k této „vyjímané“ části existuje alternativní cesta (viz argumentace výše). Až následně může být řešena otázka, zda rozdělení stávající cesty, v našem případě vyjmutí její části, je i přes existující alternativní cestu možné. K tomu lze z judikatury NSS uvést závěr, podle něhož „Krajský soud totiž správně usoudil, že pokud by tato sporná otázka byla vyřešena ve prospěch alternativní cesty, bylo by nadbytečné se zabývat dalšími pojmovými znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jak jsou výše vytyčeny. Zcela přiléhavě v této souvislosti citoval ze shora označeného rozsudku Nejvyššího soudu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.5.2013, sp.zn. 22 Cdo 2178/2012-poznámka krajského soudu), že „má-li ten, kdo účelovou komunikaci využívá, možnost jiného přístupu, byť méně

komfortního, nicméně ještě postačujícího, není tu naléhavá komunikační potřeba, a tudíž ani právo obecného užívání účelové komunikace“. Těmto východiskům, na nichž krajský soud založil své úvahy, nelze ničeho vytknout“ (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2020, č.j. 4 As 30/2018-27).

24. I přes skutečnost, že se věcně krajský soud možností rozdělení stávající cesty nezabýval, lze nad rámec odůvodnění k této otázce uvést, že otázka možnosti rozdělení stávající cesty je nutné komplexní posouzení, které se dotýká více kritérií stanovených pro účelové komunikace. Lze k této otázce citovat např. z rozsudku NSS ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 36/2022 – 64, v které je uvedeno: *„Krajskému soudu lze přisvědčit, že věc nelze posuzovat izolovaně a cestu tzv. kouskovat. Již druhý znak veřejně přístupné účelové komunikace nelze zjistit bez kontextu a kontextem je právě okolí cesty a její umístění mezi dalšími prvky v území; ostatně u čtvrtého znaku z tohoto přístupu již vycházel ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud (rozsudek z 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, bod 19). Stejně je třeba postupovat rovněž u třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Umělé kouskování, jež vede k izolovanému posuzování určitých otázek (tzv. „salámová metoda“), vede k absurdním důsledkům a je v rozporu se smyslem a účelem zákona. Obecné užívání jakožto hodnotu je třeba chránit racionálním výkladem právních předpisů. Výklad stěžovatelů, při kterém by veřejnému užívání cesty byly postupně odebírány koncové části cesty, je příkladem právě takového umělého kouskování. Není představitelné, aby jeden funkční celek měl v různých částech různé režimy přístupu veřejnosti, o funkční celek by pak ani nešlo. To neznamena, že každá jedna cesta či ulice je vždy jedním funkčním celkem, jedna cesta může mít různé režimy, ale pak to není funkční celek.*
25. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozhodnutí poukázal na svou starší rozhodovací činnost, konkrétně na rozsudek z 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, dle kterého: *„Současné je nutno zmínit, že při posuzování nutné komunikační potřeby není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části; naopak při zkoumání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace by měly úřady vždy hodnotit cestu jako funkční celek (tj. od křižovatky ke křižovatce, od křižovatky po konec slepé cesty apod.). Jednotlivé pozemky mnohdy některý znak samy o sobě nesplňují, neboť ten se vztahuje k cestě jako celku. Je to dáno tím, že každá veřejná cesta je způsobilá naplnit svůj dopravní účel jedině v kontextu celé sítě ostatních veřejných cest, jejíž je smysluplnou součástí. Uvedené východisko však nemůže být uplatňováno bezvýjimečně; vždy je nutno vycházet z konkrétní situace (srov. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář., komentář k § 7 odst. 1).“*
26. V dalším řízení tak bude na žalovaném, aby se opětovně a dostatečným způsobem zabýval otázkou nutné komunikační potřeby mezi body B a C a s tím spojenou otázkou existence alternativní cesty, která zajistí nutnou komunikační potřebu žalobci a ostatním uživatelům cesty. Pokud žalovaný dospěje k závěru, že komunikační potřeba všech uživatelů cesty je uspokojena skrze alternativní cestu, bude na žalovaném řádně zhodnotit, zda nebude tímto narušen funkční celek cesty vzhledem k jejím uživatelům, její historické povaze a celkovým poměrům v okolí.
27. K vyjádření osob zúčastněných na řízení krajský soud uvádí, že chápe jejich postoj, jelikož je rozhodováno o jejich pozemcích, které jsou jistě užíváním cesty zasaženy. Nicméně veřejně přístupná účelová komunikace může vést i po soukromých pozemcích, pokud splňuje výše soudem uvedené kritéria. Jak sami uvádí osoby zúčastněné, jedná se o historickou cestu v části Království, která byla v minulosti využívána všemi. Pokud je

cesta, případně veřejná účelová komunikace nevhodně využívána jednotlivci, není to důvodem pro „zrušení“ účelové komunikace, ale je na místě tyto jednotlivé případy řešit jiným způsobem, např. dopravními omezeními či instituty soukromého práva.

28. Na základě všeho výše uvedeného krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Jelikož byla žaloba důvodná, zrušil krajský soud žalované rozhodnutí v souladu s § 78 odst. 1 a odst. 4 s.ř.s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
29. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., když procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Osoby zúčastněné na řízení nemají nárok na náhradu nákladů řízení, jelikož jim podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.
30. Žalobci tak krajský soud přiznal náklady právního zastoupení a soudní poplatek. Při stanovení výše náhrady právního zastoupení postupoval krajský soud dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, (dále jen „vyhl. č. 177/1996 Sb.“) a přiznal úspěšnému žalobci proti žalovanému tyto náklady:
- odměna právního zástupce za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba [§11 odst. 1 písm. a), d) vyhl. č. 177/1996 Sb.] dle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč);
 - paušální náhrada hotových výdajů právního zástupce za 2 úkony právní služby po 300 Kč ve výši 600 Kč (převzetí a příprava zastoupení, žaloba (§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.).
 - celkem tedy 6 800 Kč
31. Dále krajský soud přiznal žalobci právo na náhradu zaplaceného soudního poplatku za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Celkové náklady řízení, které je žalovaný povinen uhradit žalobci, tak činí 9 800 Kč. Platební místo bylo určeno v souladu s ust. § 149 odst. 1 zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o.s.ř.“) ve spojení s ust. § 64 s.ř.s. Lhůta ke splnění uložené povinnosti byla určena v souladu s ust. § 160 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s ust. § 64 s.ř.s.
32. Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s.ř.s, jelikož ani jedna ze stran se na výzvu soudu k tomuto postupu ve lhůtě nevyjádřila.

Poučení:

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.

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

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

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

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

Pardubice 25. října 2023

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu