



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **JUDr. E. T.**
zastoupená obecnou zmocněnkyní Mgr. K. N.
bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

za účasti: **1. Mgr. E. Č.**
2. M. Č.
oba zastoupeni Mgr. Tomášem Javorským, LL.M., advokátem
se sídlem Brod u Stříbra 42, 349 01 Kladruby

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. dubna 2024, č. j. KUKHK – 11561/DS/2024-2 (Ma),

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Městský úřad Vrchlabí rozhodl rozhodnutím ze dne 22. 1. 2024, č. j. MUVR/3443/2024/BAJHA, č. sp. RMÚP/4406/2024-BAJHA/16, tak, že na pozemku p. č. XA v k. ú. (dále také jen „Pozemek“) se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace (dále také jen „VPÚK“). Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně uvedla jednotlivé žalobní body v rámci jednotlivých podmínek pro vznik VPÚK. Závěrem pak vznesla ještě procesní námitku.
3. **První námitka** směřovala k podmínce existence stálé a v terénu patrné cesty. Žalobkyně uvedla, že žalovaný tuto podmínku považoval za nesplněnou. Žalobkyně nadále trvá na tom, že první podmínka je splněna. Prvoinstanční správní orgán nepopíral existenci cesty podél pozemku žalobkyně p. č. XB, a to až k zadní části tohoto pozemku, tj. zjednodušeně řečeno až k plotu žalobkyně, která ve svém vyjádření k podkladům navrhla, aby správní orgán určil, že VPÚK se nachází jen na části Pozemku.
4. **Druhá námitka směřovala ke třetí podmínce** pro VPÚK (souhlas vlastníka s obecným užíváním), kterou žalovaný považoval za nesplněnou. Žalobkyně uvedla, že je třeba zopakovat, že souhlas s obecným užíváním může dát vlastník cesty i mlčky neboli konkludentně. Žalobkyně zakoupila nemovitosti v roce 1998, v té době (ale i době předchozí) byla vlastníkem Pozemku obec. Skutečnost, že vlastníkem byla samotná obec, přitom nepochybně podporuje závěr, že se vždy skutečně jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Vlastníky sousední nemovitosti (pozemek st. p. č. XC, na kterém se nachází objekt k bydlení č. p. XD; dnes ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení) byli manželé Č. Cesta přitom byla vždy pokojně užívána nejen vlastníky přilehlých nemovitostí, ale i jakýmkoliv jinými osobami či dopravními prostředky (návštěvníci nemovitostí, výletníci, další dopravní prostředky, které se zde otáčejí, jakož i dopravní prostředky zajišťující obslužný provoz atd.). Uvedené bylo potvrzeno i vyjádřením pana M., prvostupňovým orgánem a ostatně i obcí Rudník. Vlastník cesty (tj. obec Rudník) o obecném užívání předmětné komunikace tedy věděl a s tímto souhlasil, resp. s ním nikdy nevyslovil nesouhlas, a již vůbec nelze hovořit o tzv. kvalifikovaném nesouhlasu (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, či ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128).
5. Doktrína o přechodu souhlasu z jednoho vlastníka na dalšího vede k tomu, že u některých účelových komunikací leží okamžik jejich zřízení či vzniku tak hluboko v minulosti, že lze hovořit o tom, že veřejná cesta existuje od nepaměti. Taková situace nastala dle žalobkyně i v daném případě. Žalobkyně (a její rodina) cestu užívala od počátku koupě nemovitostí, stejně jako ji užívali předchozí vlastníci i vlastníci sousedních nemovitostí či jiné osoby (ostatně i současní vlastníci cesty); v této souvislosti nikdy nevystaly žádné nejasnosti či problémy, jak potvrdil ve svém vyjádření rovněž A.M. Navíc při povodních v roce 2002 došlo k sesuvu půdy mj. na předmětnou komunikaci. Obec Rudník se tehdy postarala o jeho odstranění, přičemž opakovaně komunikovala s vlastníky přilehlých nemovitostí (žalobkyní a panem M.) a byla si vědoma, že předmětná komunikace je mj. jimi užívána a že bez odstranění sesuvu by neměli ke svým nemovitostem přístup. Lze

dodat, že dle sdělení pana A. M. byla od 50. let 20. století předmětná cesta užívána rovněž k obhospodařování zemědělských pozemků. V takovém případě (tj. v případě, kdy cesta existuje a je užívána od nepaměti) tedy lze mít bez bližšího dokazování za to, že souhlas původního vlastníka byl v minulosti udělen. Udělení souhlasu s obecným užíváním se v takovém případě presumuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42). Žalovaný přitom svou argumentací o chybějících vyjetých kolejích presumovaný souhlas nikterak nevyvrátil. V daném případě přitom nelze aplikovat, jak to činí žalovaný, judikaturu, že v případě pochybností je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka, neboť v daném případě žádné pochybnosti nevystaly. Navíc se jedná o veřejnou cestu od nepaměti ve smyslu citované judikatury, tedy je zde presumován souhlas původního vlastníka.

6. **Třetí žalobní námitka směřovala ke čtvrté podmínce** pro VPÚK (nutná komunikační potřeba). Žalobkyně uvedla, že ji prvostupňový správní orgán považoval za nesplněnou, žalovaný však dal argumentaci žalobkyně za pravdu v tom smyslu, že nemůže být nucena ke zřízení alternativní cesty, nicméně argumentoval tím, že žalobkyni musí k parkování stačit veřejné prostranství nacházející se 200 m od jejího pozemku, kde může svůj automobil zaparkovat. Proti tomuto nepodloženému tvrzení se žalobkyně ohradila. Ona (ani kdokoliv jiný) totiž nemůže jen z titulu toho, že se jedná o pozemek ve vlastnictví obce, na tomto pozemku parkovat.
7. Dále se ohradila proti argumentu žalovaného, který poukázal na silnici třetí třídy, se kterou dům žalobkyně přímo sousedí, čímž vyloučil podmínku nutné komunikační potřeby. Dle žalobkyně to nic nemění na skutečnosti, že Pozemek (resp. jeho část) naplňuje i podmínku nezbytné komunikační potřeby, jelikož ona nemá v současné době jinou možnost, jak se s vozidlem dostat na svůj pozemek st. p. č. XB. Žalobkyně (ani jakýkoliv návštěvník jejich nemovitosti) tedy nemá možnost vjet na pozemek st. p. č. XB a příp. zde vozidlo zaparkovat. Pozemek je navíc nezbytný pro obslužný provoz většími vozidly (např. pro fekální vůz, dovoz paliva, hasičů nebo vozem záchranné služby). Argumentace žalovaného, že v tomto ohledu postačí silnice třetí třídy, je nedostatečná. Z tohoto důvodu žalobkyně již ve své žádosti uváděla, že uvedená cesta je obecně nezbytná pro obsluhu pozemku par. p. č. XE a pozemku st. p. č. XB, na kterém se nachází její rodinný dům.
8. Závěrem žalobkyně namítla **procesní pochybení prvostupňového správního orgánu**. Ve své žádosti požadovala provést výslech svědků (pana M. a Ing. K.). Prvostupňový správní orgán však výslechy neprovedl, neboť „účastníci“ zaslali svá písemná vyjádření. Vyjádření však nelze postavit na roveň svědecké výpovědi a pouze z tohoto důvodu (tj. že se svědci již písemně vyjádřili) odmítnout provést tyto důkazy. Výslechy neprovedl ani žalovaný, neboť je považoval za nadbytečné, jelikož sama žalobkyně uvádí, že cesta pokojně vyšla z užívání. Proti tomuto tvrzení se však žalobkyně musí ohradit, neboť, jak bylo rozvedeno již výše, žalovaný nepatřičně zaměňuje jednotlivé úseky cesty. Žalobkyně skutečně nepopírá, že Pozemek je vlivem sesuvu půdy v současné době průjezdný automobily pouze kolem pozemku žalobkyně a pozemku p. č. st. XB, na kterém se nachází objekt k bydlení, č. p. XC. Tato část cesty, která je průjezdná automobily, tj. část cesty od silnice třetí třídy a dále kolem domu žalobkyně a kolem domu vlastníků cesty, však nepochybně nevyšla z užívání, je průjezdná, stálá, patrná v terénu (viz první a třetí podmínka) a je pro žalobkyni nutnou komunikační potřebou (viz čtvrtá podmínka). S ohledem na vyvrácení argumentace žalovaného ohledně patrnosti cesty v terénu, pak tedy nemůže obstát ani jeho závěr, že výslech svědků by byl nadbytečný.

9. Žalobkyně závěrem navrhl, aby Krajský soud v Hradci Králové zrušil napadené rozhodnutí, popř. i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a aby žalobkyni byla přiznána náhrada nákladů řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

10. K otázce existence cesty patrné v terénu žalovaný uvedl, že cesta v minulosti patrná byla, což dokazují i přiložené snímky, nicméně pokojně zanikla a přestala být dopravní spojnici. V podrobnostech k tomuto bodu odkázal na napadené rozhodnutí.
11. Ke druhé žalobní námitce (souhlas vlastníka cesty s veřejným užíváním) žalovaný uvedl, že nynější vlastníci Pozemku se oprávněně domnívali, že na této nemovitosti žádná dopravní cesta není, jelikož z faktického stavu nemovitosti, kterou nabyli do vlastnictví, bylo zřejmé, že ji veřejnost neužívá a slouží výlučně pro jejich dům, případně chalupu žalobkyně. Tím, že cesta ve své původní podobě, kdy bezpochyby sloužila většímu počtu osob, zanikla, došlo rovněž k tomu, že kdysi udělený souhlas s veřejným užíváním Pozemku jako cesty nebylo možné považovat za takový, který nadále vyvolává jakékoli právní účinky, neboť se právě vázal k existenci cesty. Pokud zde existovala po celou dobu cesta alespoň v části podél domu žalobkyně, na otázku posouzení existence souhlasu vlastníka cesty s veřejným užíváním by to nic nezměnilo, neboť zde žádné veřejné užívání neprobíhalo a cesta vedla jen ke dvěma domům. Stávající vlastníci v době nabytí vlastnického práva nemohli tušit, že by se mělo jednat o veřejnou cestu a že by měli být vázáni souhlasem svého právního předchůdce s veřejným užíváním, ti naopak na pozemek umístili ceduli s nápisem „soukromý pozemek“, kterou žalobkyně svévolně odstranila.
12. Dále žalovaný podotkl, že žalobkyně by měla stávající situaci řešit prostřednictvím §§ 1029 a 1036 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.
13. S ohledem na shora uvedené na závěr svého vyjádření žalovaný navrhnul, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítnul.
14. Osoby zúčastněné na řízení (vlastníci Pozemku) se k věci písemně nevyjádřily.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

15. 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 žalobkyně souhlasili postupem dle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. O věci usoudil následovně.
16. Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci*, viz § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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.
17. 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.

18. 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.
19. 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.
20. 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 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).
21. 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 (nálezy 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).

22. 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.
23. Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace musí být kumulativně splněny všechny čtyři výše uvedené pojmové znaky.
24. Nyní již ke konkrétnímu posouzení projednávaného případu. Žalobkyně se v žalobě věnovala třem ze čtyř znaků VPÚK, u nichž nesouhlasila se závěry žalovaného, který jejich existenci neshledal. Jednalo se o patrnost cesty v terénu, souhlas vlastníka s užíváním cesty jakožto VPÚK a také znak nutné, ničím nenahraditelné komunikační potřeby.
25. Zdejší soud se bude nejprve zabývat prvním sporným znakem, tedy zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy. Soud k této námitce poukazuje na závěry dosavadní judikatury, z níž vyplývá, že podmínka zřetelnosti cesty v terénu slouží pouze k vyloučení těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď v terénu nikdy reálně nevznikly, nebo naopak již dávno pokojně zanikly (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 104/2022-56). Je třeba ji aplikovat uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49). Podmínka zřetelnosti cesty tak bude zachována například i u travnatého pásu ponechaného mezi ploty, neboť i zde je průběh údajné cesty dostatečně stálý a patrný z tvaru pozemku, resp. jeho fyzicky vymezené části (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39). Stejně tak může jít o pouhé koleje vyjeté v trávě nebo zpevněné místy kamením či sutí (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 104/2022-56).
26. Uvedený pojmový znak má tedy čistě faktickou povahu a podstatné pro jeho splnění je to, zda je cesta stálá a patrná v terénu. Jde tedy o podmínku, pro jejíž splnění je rozhodující aktuální faktická situace, nikoli způsob, jak byla nastolena (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, nebo ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 104/2022-56).
27. Krajský soud ze správního spisu, zejména z fotodokumentace v něm obsažené, ověřil, že na Pozemku cesta v minulosti skutečně vedla a byla patrná v terénu, nicméně aktuálně je patrná a sjízdná pouze v úseku od napojení na místní komunikaci na pozemku p. č. XF až po hranici s pozemkem p. č. XC. V dalším úseku Pozemku došlo vlivem sesuvů půdy k zavalení původní trasy. Ze sdělení obce Rudník vyplynulo, že hlavním důvodem prodeje předmětného pozemku byla skutečnost, že tento již neplnil funkci způsobu využití, komunikace byla z větší části neprůjezdná, zarostlá nálety a jednalo se o nesjízdný úvoz. Z uvedeného důvodu má zdejší soud za to, že cesta směrem k zemědělským pozemkům zanikla, nebyla znovu obnovena, a tudíž ani v celé své délce užívána. Část Pozemku, kterou žalobkyně žádala prohlásit za VPÚK, byla dle informací vyplývajících ze správního spisu obnovena díky investici do nové povrchové úpravy Pozemku ze strany současných vlastníků. Uvedený znak VPÚK tedy dle soudu v současné době stran Pozemku naplněn není.

28. Ve druhé námitce žalobkyně zpochybnila další sporný znak, tedy souhlas vlastníků Pozemku s jeho obecným užíváním jakožto VPÚK.
29. K této námitce soud uvádí, že jak již bylo uvedeno výše, souhlas vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku může mít různé formy. Důležitou součástí tohoto znaku ovšem je, že souhlas s užíváním směřuje k široké veřejnosti, nejen k úzkému okruhu osob.
30. K nutnosti důkazu o tom, že souhlas s užíváním cesty jakožto VPÚK musí zahrnovat neuzavřený okruh veřejnosti lze odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, například na rozsudek ze dne 2. 5. 2012, č.j. 1 As 32/2021–42, v němž bylo uvedeno, že *„obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci. Úprava užívání takové cesty proto musí být řešena nikoli prostřednictvím institutů veřejného práva (deklarace veřejně přístupné účelové komunikace), ale práva soukromého.“* Stejně závěry poté plynou z rozsudku téhož soudu ze dne 3. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015–14: *„Souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), 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.“* A taktéž rozsudek opět Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2023, č.j. 7 As 85/2023–82, vyzněl ve stejném duchu, totiž že *„obecné užívání účelové pozemní komunikace totiž spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat. Z dosavadního průběhu řízení se však podává, že stěžovatelé chtějí dosáhnout možnosti užívat cestu přes dotčené pozemky pouze pro vlastníky (uživatele) objektů ve vnitrobloku – tento postup stěžovatelů by proto svědčil spíše o snaze domoci se deklarace vydržení věcného břemene cesty (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 1987, sp. zn. 3 Cz 42/87) či zřízení věcného břemene cesty ve prospěch vlastníka stavby spočívající v právu cesty přes přilehlý pozemek (§ 1276 občanského zákoníku). V této souvislosti je nutno připomenout názor Ústavního soudu vyjádřenýv nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS, podle něhož je nepřipustné skrze institut veřejně přístupné účelové komunikace omezovat vlastnické právo v případech, kdy absentuje veřejný zájem.“*
31. S názorem, že znak souhlasu vlastníka s užíváním pozemku jakožto VPÚK musí směřovat k neuzavřenému okruhu osob, se ztotožňuje také odborná literatura. *„Abychom mohli hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoli. Jinak by šlo o pouhou výprosu (srov. § 2189 a násl. obč. zák.). Výprosa se veřejnému věnování podobá v tom, že může být udělena i mlčky. Její důsledky jsou však diametrálně odlišné – jedná se o institut soukromého práva, kdy vlastník z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání konkrétním osobám. Tento čin má však povahu pouhé laskavosti, která vlastníka do budoucna nijak nezavazuje a on může výprosu kdykoliv odvolat - srov. NS 22 Cdo 595/2001 (jud. č. 13). Naproti tomu souhlas s obecným užíváním pozemku k dopravním účelům je nevratný. Dokud veřejná cesta, která z něj vzešla, sama nezanikne - srov. KS Ústí nad Labem 59 Ca 57/2008 (jud. č. 55), Ombudsman 1820/2004/VOP/ZS (jud. č. 65), jsou vlastníkem pozemku i jeho právní nástupci povinni strpět užívání svého pozemku kýmkoliv - srov. NS 22 Cdo 2191/2002 (jud. č. 12), NS 22 Cdo 4109/2009 (jud. č. 6), NSS 5 As 20/2003 (jud. č. 46). Rozlišovacím kritériem z hlediska*

uděleného souhlasu je přitom právě okruh osob, které pozemek užívají, resp. mají svolení užívat. Proto je odlišení veřejného věnování od výprosy tak náročné a zároveň mimořádně důležité.“ (Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015).

32. Ze správního spisu vyplývá, že obec po prvním sesuvu v roce 2002 cestu upravila, vytěžila zeminu, ale následně po dalším sesuvu půdy v roce 2013 Pozemek nechala ladem a později se jej spíše chtěla zbavit, přičemž jeho užívání ponechala na místních zvyklostech, užívání pozemku však nikdy nebránila. Není zcela patrné, že by kdy v minulosti byl Pozemek užíván širokou veřejností (např. ostatní obyvatelé obce či turisté). Ze správního spisu spíše vyplývá, že cesta byla dříve využívána místním JZD k obhospodařování zemědělských ploch a dále ji užívali vlastníci přilehlých nemovitostí. V této věci však není relevantní, zda předchozí vlastník Pozemku (obec Rudník) udělil konkludentní souhlas s jejím obecným užíváním, který by následně zavazoval nové vlastníky Pozemku, jelikož jak je uvedeno výše, souhlas s obecným užíváním je platný do doby, dokud cesta nezanikne. Na základě shora popsaného skutkového stavu věci je soud v souladu se žalovaným toho názoru, že cesta (potažmo VPÚK, pokud zde kdy existovala) zanikla a nebyla znovu obnovena.
33. Nebylo totiž prokázáno, že by někdy poté byl vlastníky Pozemku udělen nový souhlas s jeho veřejným užíváním, byť jeho části (v terénu patrná část cesty – viz shora). Naopak, současní majitelé Pozemku proti jeho obecnému užívání vyjádřili svůj nesouhlasný postoj, když na začátek cesty umístili v listopadu 2022 ceduli „soukromý pozemek“. Nutno ovšem zdůraznit, že ta část Pozemku, kterou žalobkyně žádala prohlásit za VPÚK (kde je patrná cesta), pak rozhodně a bez jakýchkoliv pochybností veřejností užívána není, užívají ji pouze osoby zúčastněné na řízení a bez jejich souhlasu žalobkyně.
34. Třetí námitka se vztahuje ke čtvrtému pojmovému znaku VPÚK, který spočívá v existenci nutné komunikační potřeby. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně zabýval také tímto pojmovým znakem. V rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, uvedl, že primárním smyslem pozemní účelové komunikace je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. V rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, dále ozřejmil, že nutná komunikační potřeba musí být posuzována z pohledu těch, kteří ji skutečně využívají, a nemusí se přitom jednat pouze o motoristy, ale i o cyklisty či pěší. Zároveň postačí, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje alespoň k jedné dotčené nemovitosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14). Správní orgány vždy musí zohlednit, že podmínka nutné komunikační potřeby je odrazem ústavněprávního požadavku na proporcionalitu omezení vlastnického práva. Existují-li tudíž jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). To v praxi znamená, že u každé komunikace v soukromém vlastnictví se musí správní orgány zabývat tím, zda stejný účel (komunikační potřeby) nemůže naplnit jiná komunikace. Taková alternativní komunikace však musí v terénu reálně existovat.
35. Zdejšímu soudu není jasné, jak by mohl Pozemek zajistit nutnou komunikační potřebu pro větší vozidla či přesun objemnějších věcí, jak tvrdí žalobkyně v žalobě, když z rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu (str. 4) vyplývá, že nemá společnou hranici se zadním pozemkem žalobkyně p. č. XG a s pozemkem st. p. č. XB má společnou hranici pouze 250 cm, přičemž zde ještě tvoří 35 cm překážku přesah střechy, na průjezd zbývá

215 cm. Obsluha pozemku st. p. č. XB přes Pozemek osobním automobilem by tak nebyla možná bez toho, aby nebylo přejížděno přes pozemek p. č. XH, který je ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, ale nebyl předmětem správního řízení. Soud souhlasí se žalovaným, že dům žalobkyně přímo sousedí se silnicí III/0149, což znamená, že zásah složek IZS je zajištěn prostřednictvím této cesty (str. 6 napadeného rozhodnutí). Totéž se týká vlastního přístupu žalobkyně ke svému domu.

36. Žalobkyně nesouhlasila s argumentací žalovaného, že jí musí k parkování stačit veřejné prostranství nacházející se 200 m od jejího pozemku, kde může svůj automobil zaparkovat. K tomuto tvrzení považuje soud za irelevantní se podrobněji vyjadřovat, jelikož Pozemek ze shora uvedených důvodů nesplňuje již první a třetí znak VPÚK. Navíc i kdyby je splňoval, faktický stav neumožňuje žalobkyni, aby projela přes Pozemek a zaparkovala svoje vozidlo na pozemku st. p. č. XB nebo p. č. XG. S opětovným připomenutím, že pozemek žalobkyně přímo sousedí se silnicí III/0149, neshledává zdejší soud podmínku existence nutné komunikační potřeby ve shodě se žalovaným za splněnou.
37. V poslední námitce žalobkyně namítala, že se správní orgány řádně nevypořádaly s předloženými důkazy. Zejména se jednalo o písemná vyjádření, ke kterým uvedla, že správní orgány měly za účelem dostatečného zjištění skutkového stavu v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), provést svědecké výpovědi jejich autorů. K této námitce je nutno v první řadě poukázat na § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Takovým možným důkazním prostředkem jsou i písemná vyjádření osob. V souladu se zásadou přímosti je samozřejmě vhodnější informace od žijících osob získávat prostřednictvím svědecké výpovědi. Nemusí to však být nezbytné, a to zejména v případě, kdy je skutkový stav spolehlivě doložen i jinak, či kdy písemná vyjádření např. mají toliko doplňkovou roli. Vzhledem k ostatním důkazům, fotografiím a mapám dokládajícím situaci na místě Pozemku, byl dle názoru soudu zjištěn skutkový stav stran předmětu řízení v úplnosti, a proto v daném případě nebylo nezbytné provádět další dokazování formou svědeckých výpovědí autorů písemných vyjádření, neboť by to bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie.
38. Závěrem krajský soud opakuje, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a vyplývá z podkladů obsažených ve spise. Nadto poukazuje, že dle jeho názoru se žalobkyně snaží řešit situaci s užíváním svého majetku v dané lokalitě zcela nevhodně prostřednictvím institutu veřejného práva (VPÚK), na místě je ovšem řešení dle práva soukromého.

V. Náklady řízení

39. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
40. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a ze spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.
41. Ohledně náhrady nákladů osob zúčastněných na řízení krajský soud rozhodl postupem podle § 60 odst. 5 s. ř. s., jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku. Žádná z osob zúčastněných na řízení nadto náhradu nákladů řízení nepožadovala.

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 21. srpna 2024

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu