



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a Mgr. Tomáše Blažka, v právní věci

žalobců:

a) Ing. A. B.

b) L. B.

oba zastoupeni JUDr. Martinem Soukupem, Ph.D., advokátem,
Římská 2575/31a, 120 00 Praha 2 - Vinohrady

proti

žalovanému:

Krajský úřad Královéhradeckého kraje, IČ 70889546, Pivovarské
náměstí 1245/2, 500 03 Hradec Králové

za účasti:

1. JUDr. M. K.
2. L. J.
3. H. M.
4. H.M.
5. K. J.
6. K. J.
7. P. M.
8. T. M.
9. A. K.
10. A. L.
11. Š. L.
12. Š. J.
13. J. L.
14. J. J.

15. J. M.
16. J. H.
17. M. I.
18. M. M.
19. Ing. Z. O.
20. Ing. Z. N.
21. K. V.
22. O. P.
23. O. V.
24. P. J.
25. P. M.
26. B. L.
27. R. M.
28. R. K.
29. T. V.
30. K. M.
31. K. J.
32. B. J.
33. B. J.
34. A. V.
35. A. D.
36. R. V.
37. B. O.
38. V. A.
39. S. J.
40. S. M.
41. K. S.
42. Š. J.
43. S. H.
44. Ing. S. J.
45. S. S.

o přezkum rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2024, čj. KUKHK-13857/DS/2024-2 (Ma)

takto:

- I. Žaloba žalobce a) se zamítá.
- II. Žaloba žalobce b) se odmítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Žalobci b) se vrací soudní poplatek za řízení ve výši 3.000 Kč.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce do rozhodnutí Městského

Za správnost vyhotovení: R. V.

úřadu Nové Město nad Metují (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „silniční správní úřad“) ze dne ze dne 27. 2. 2024, čj. NMNM/28719/2021/ODSH/TriR/74, a potvrdil jej. Uvedeným prvoinstančním správním rozhodnutím silniční správní úřad rozhodl takto:

2. *Na pozemcích p. p. č. XA a p. p. č. XB v k. ú. xx (viz ortofoto mapa v příloze) se v celé ploše uvedených pozemků nachází účelová komunikace, v délce 140 m a šířce v rozmezí 4,80 - 6,40 m. Tato komunikace vede od silnice II/285 po poslední řadovou garáž na p. č. st. XC, k. ú. xx, kde končí. Jedná se o stavbu zhotovenou dle předložené projektové dokumentace z litého betonu ve vrstvě 15 cm, doplněného dilatačními spárami včetně podkladní vrstvy štěrkopísku ve vrstvě 20 cm, která je ohraničena ze strany od pozemku p. č. XD zapuštěnými betonovými obrubníky o výšce 12 cm a z druhé strany stavbou přilehlých garáží. Komunikace je vybavena srážkovou kanalizací se dvěma kanalizačními výpustěmi, které jsou umístěny v komunikaci u hranice s pozemkem p. č. XD. Tato účelová komunikace je komunikací veřejně přístupnou a tento právní stav trvá od jejího vybudování a zkolaudování v roce 1988 do současné doby.*
3. Dále v textu tohoto rozsudku uváděné pozemky se všechny nacházejí v obci X, katastrálním území xx.

II. Shrnutí žalobních bodů

4. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí, navrhl jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí orgánu I. stupně, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
5. Žalobce předně namítl, že řízení odporuje zásadě efektivnosti a hospodárnosti řízení před správními orgány, neboť tato věc již byla pravomocně ukončena rozhodnutím prvoinstančního orgánu dne 10. 12. 2021 pod č.j. NMNM/28719/2021/ODSH/TriR/17. Tehdy nebylo využito řádných opravných prostředků a místo toho bylo zahájeno nové řízení a na základě následného odvolání bylo změněno rozhodnutí tak, že na dotčeném pozemku se nachází účelová komunikace veřejně přístupná. Dle žalobce tak správní orgány opomíjejí dodržovat zásadu *ne bis in idem* a napadené rozhodnutí dokresluje tristnost postupu správního orgánu, neboť na základě jedné konkrétní situace a stejných podkladů správní orgán vydal již třetí rozhodnutí, přičemž každé rozhodnutí mělo jiný právní závěr, včetně výroku. K tomu dodal, že nelze pominout i aspekt střetu zájmu, neboť „dotčený úřad si jako město vydává k této právní věci nápadně stanoviska a samo pak o těchto podkladech rozhoduje v neprospěch jak města Nové Město nad Metují, kdy se zříká zodpovědnosti za pozemek, který je zcela zřejmě v jeho vlastnictví, ale svým jednáním způsobuje škodu i žalobci“.
6. Jednotlivé důvody žaloby žalobce vymezil následovně:
 - 1) Vydání napadeného rozhodnutí předcházela zmatečný procesní postup. Ten byl vyvolán především samotným správním orgánem I. stupně, neboť ten zahájil již další řízení v téže věci. Předchozí odvolatel přitom pouze opakovaně nesouhlasil s rozhodnutím o tom, že účelová komunikace je neveřejně přístupná a jak sám uvedl, předmětem žádosti bylo deklarování, že se na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB nachází veřejně přístupná účelová komunikace, přičemž deklarována byla neveřejně přístupná účelová komunikace. Dle žalobce tvrzení předchozího odvolatele, že by tuto žádost musel správní orgán zamítnout, pokud by došel k závěru, že jde o komunikaci neveřejně přístupnou, odporuje stávající judikatuře, která naopak uvádí, že rozdíl ve formulaci výroku nemá žádný dopad

do práv odvolatele a deklarací neveřejně přístupné účelové komunikace mu nemohla vzniknout žádná další újma oproti situaci, kdy by výrok rozhodnutí byl zamítavý. Jak ze zamítavého výroku, tak z výroku deklarujícího neveřejně přístupnou komunikaci plyne stejný závěr, a to že nebyly splněny podmínky pro to, aby bylo možné deklarovat její veřejnost.

- 2) Exkurz do minulosti, tj. že se jedná o veřejně přístupnou komunikaci již od 80. let minulého století, dle žalobce nedokládá žádný podklad. Ze správním orgánem uvedeného stavebního povolení v tomto řízení nelze vycházet, a i kdyby se z něho vycházelo, není nikde uvedeno nic o tom, že by byla povolovaná účelová komunikace neveřejně přístupná, ani že by byla veřejně přístupná. Správní orgán navíc míchá instituty stavebního práva s institutem veřejného zájmu, kterým je stanovení VPÚK či NPÚK. Stavební povolení, postavení stavby nebo evidence v katastru nemovitostí nejsou měřítky a žádnými znaky pro posuzování institutu účelové pozemní komunikace. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ans 2/2007, z něhož citoval.
- 3) V dalším bodě žalobce namítl, že úvahám správního orgánu chybí smysluplnost. Dle žalobce je účelová komunikace neveřejně přístupná, a to i přes vydané rozhodnutí, neboť „právní uzavřenost prostoru je zde patrná jak z právního, tak faktického stavu“. Tento pozemek nikdy nebyl užíván širokou veřejností a ohledně garáží je možné zjistit veškeré konkrétní majitele garáží. Žalobce proto vyslovil nesouhlas „s prohlášením o širokém okruhu užívajících osob“.
7. Žalobce dále rozporoval, byť to nebylo předmětem výroku, že by vlastníkem komunikace byli vlastníci garáží. Opětovně uvedl, že on jako vlastník pozemku p. č. XA je vlastníkem i komunikace na pozemku, která je jeho součástí. Nadto je domněnka správního úřadu pouhou jeho fikcí, neboť jediným oprávněným orgánem, který může rozhodnout, zda tu vlastnické právo je či není a komu náleží, je příslušný soud. Žalobce má přesto za to, že vlastnické právo vůbec v dané věci nerozhoduje ohledně institutů VPÚK a NPÚK.
8. Závěrem žalobce dodal, že je neoprávněně zasahováno do jeho vlastnických práv, neboť i přes dopravní značku zákaz vjezdu jednotliví vlastníci opakovaně využívají tento pozemek, kvůli čemuž mu vznikla škoda na majetku. Vlastníci garáží s ním jako vlastníkem pozemku nekomunikují, sám vyvinul iniciativu, aby cesta mohla být odkoupena či směněna s obcí anebo jednotlivými vlastníky, avšak bezúspěšně a je mu tak působena další škoda na pozemku a taktéž ušlý zisk.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby. Ve vztahu k žalobci b) upozornil, že ten nevyužil možnost podat proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, a není proto aktivně legitimován k podání žaloby.
10. K námitce, že řízení bylo již jednou pravomocně ukončeno, žalovaný uvedl, že pro nezákonnost zrušil v přezkumném řízení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k novému projednání. Po odvolání žalobce posoudilo věc v odvolacím řízení Ministerstvo dopravy, které odvolání zamítlo a potvrdilo rozhodnutí žalovaného. Žalovaný proto nerozumí úvaze žalobců, že za situace, kdy bylo meritorní rozhodnutí zrušeno, přesto existovala překážka věci rozhodnuté. Naopak bylo třeba věc ukončit vydáním nového rozhodnutí ve věci.

11. K aspektu střetu zájmu žalovaný konstatoval, že v průběhu správního řízení žalobci námitku systémové podjatosti nevznegli. Žalobní tvrzení je tak obecné, že z něj nelze tzv. systémovou podjatost dovodit, přičemž samo o sobě to, že město Nové Město nad Metují je ve věci účastníkem řízení neznámá, že městský úřad Nové Město nad Metují je vyloučen z projednávání a rozhodování věci.
12. K námitkám týkajícím se stavebního povolení vztahujícímu se k p. p. č. XE, k právní uzavřenosti prostoru a širokému okruhu užívajících osob žalovaný odkázal na vypořádání této námítky v napadeném rozhodnutí. K otázce souhlasu vlastníka cesty s veřejným užíváním dodal, že otázka toho, zda lze nebo nelze zjistit vlastníky cestou napojovaných nemovitostí z katastru nemovitostí, je irelevantní z hlediska toho, zda byl tento souhlas udělen, a dokonce nemusí mít ani význam při posuzování toho, zda cestu užívala veřejnost. K otázce vlastnictví předmětné komunikace žalovaný odkázal rovněž na vypořádání této námítky v napadeném rozhodnutí.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

13. Většina z osob, které se do soudního řízení přihlásily jako zúčastněné na řízení, se vyjádřila ve stručnosti tak, že žalobní námitky považují za neopodstatněné, že napadená rozhodnutí jsou dle jejich názoru vydána v souladu s právními předpisy a zdokumentovanou skutečností. Všechny osoby zúčastněné na řízení navrhy, aby byla žaloba zamítnuta.
14. Dvě osoby zúčastněné na řízení podaly vyjádření podrobnější. Konkrétně A. V. uvedla, že se osobně cítí poškozená majitelem pozemku p. č. XA v k. úz. xx (tj. žalobcem) v užívání svého majetku, tj. garáže č. XF na pozemku p. č. XG. Od roku 2022 je její bráněno v užívání zmíněné garáže, jelikož na veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci, která je jedinou přístupovou cestou ke všemu garážím a která je také komunikací již dlouhé roky využívanou širokou veřejností (chodci, cyklisty či motoristy) k návštěvě hřiště a lesa, byl navezen stavební materiál a různé překážky bránící v užívání zmíněné komunikace a současný majitel ani po urgencích neučil nic k nápravě. Konstatovala, že ke vzniku veřejně přístupné účelové pozemní komunikace není třeba správního rozhodnutí, ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí, či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a že předmětný pozemek splňuje všechny znaky, bylo dle jejího názoru dostatečně prokázáno. Zdůraznila, že z tohoto důvodu by měl žalobce zajistit okamžité odstranění navezeného stavebního materiálu a všech ostatních překážek bránících užívání veřejně přístupné účelové komunikace, a zajistit tak majitelům garáží využívat jejich majetek.
15. Ing. S. J. uvedl, že se ho uvedená kauza osobně dotýká, neboť byl v osmdesátých letech hlavním organizátorem výstavby 32 garáží, která zahrnovala především vydání stavebního povolení, provedení úpravy terénu i stavby přístupové silniční komunikace včetně jejího zkolaudování. Považuje za nutné uvést, že vlastníky stavby - účelové pozemní komunikace, jsou ti, kteří tuto komunikaci vybudovali svépomocí a na vlastní náklady na základě stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí již před více jak třiceti roky. Tato skutečnost byla stvrzena rozhodnutím Městského úřadu v Novém Městě nad Metují ze dne 15. 5. 2023, čj. NMNM/28719/20210DSH/TriR/56, kde je ve výroku uvedeno, že předmětná účelová pozemní komunikace ležící na p. p. XA a p. p. XB v k. úz. xx je ve vlastnictví zhotovitelů - stavebníků přilehlých řadových garáží, popř. jejich právních nástupců.

16. Na dokreslení celé kauzy uvedl, že na předmětné pozemní komunikaci byl žalobcem či na jeho pokyn navezen stavební materiál, který brání řádnému užívání předmětné komunikace a vjezdu do několika garáží. Neoprávněně byl instalován i parkovací kolík před vjezdem ke garážím a ve dvou případech těsně před garážovými vraty dvou garáží (č. 500 a 506), což ztěžuje užívání komunikace a využívání těchto garáží včetně nebezpečí zranění uživatelů garáží i poškození osobních vozidel. Žalobní námitky označil za neopodstatněné a napadená rozhodnutí za souladná s právními předpisy, zdokumentovanou skutečností i stanovisky Nejvyššího správního soudu

V. Posouzení věci krajským soudem

17. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Po prostudování předloženého správního spisu dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
18. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že správnímu orgánu I. stupně byla dne 22. 9. 2021 doručena žádost JUDr. M. K. (dále také jen „žadatel“), jako spoluvlastníka garáže ev. č. 500, o vydání deklaratorního rozhodnutí o skutečnosti, že se na pozemcích p. p. č. XA a p. p. č. XB v k. úz. xx nachází účelová pozemní komunikace (veřejná), později upřesnil žádost na deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace (dále také jen „VPÚK“).
19. Dne 21. 10. 2021 vyhotovil správní orgán I. stupně oznámení o zahájení řízení, které spojil s výzvou účastníkům řízení (vlastníkům dotčených nemovitostí) o možnosti uplatnění stanovisek, námitek a návrhů a současně se stanovením lhůty k možnosti seznámení se s obsahem spisu před vydáním rozhodnutí. První rozhodnutí ve věci vydal správní orgán I. stupně dne 10. 12. 2021 pod čj. NMNM/28719/2021/ODSH/TriR/17, kterým deklaroval, že na předmětných pozemcích se nachází účelová komunikace neveřejně přístupná. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 15. 1. 2022. Následné podání JUDr. M. K. ze dne 21. 3. 2022 bylo jako podnět k přezkumnému řízení postoupeno nadřízenému orgánu, tj. žalovanému, který svým rozhodnutím ze dne 28. 4. 2022 zrušil prvostupňové rozhodnutí ze dne 10. 12. 2021 a vrátil věc správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce odvolání, o kterém rozhodlo Ministerstvo dopravy ČR rozhodnutím ze dne 8. 8. 2022, čj. MD-25689/2022-930/3, tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2022 potvrdilo. Rozhodnutí Ministerstva dopravy nabylo právní moci dne 23. 8. 2022.
20. Následně vydal správní orgán I. stupně dne 15. 5. 2023 ve věci rozhodnutí čj. NMNM/28719/2021/ODSH/TriR/56 (tj. v pořadí druhé), kterým opětovně deklaroval, že na předmětných pozemcích se nachází účelová komunikace neveřejně přístupná. Proti rozhodnutí bylo podáno odvolání, na základě něhož žalovaný svým rozhodnutím ze dne 27. 7. 2023, čj. KUKHK/-25832/DS/2023-3 (Ma), rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 15. 5. 2023 opět zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.
21. Dne 27. 2. 2024 pak vydal správní orgán I. stupně ve věci rozhodnutí čj. NMNM/28719/2021/ODSH/TriR/74 (tj. v pořadí třetí), kterým deklaroval, že na pozemcích p. č. XA a p. č. XB v k. úz. xx se nachází veřejně přístupná účelová komunikace

a že tento právní stav trvá od jejího vybudování a zkolaudování v roce 1988 do současné doby.

22. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce a) odvolání, které žalovaný nyní žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
23. Žalobce b) však odvolání proti zmíněnému rozhodnutí nepodal a krajský soud proto musel posoudit přípustnost jeho žaloby.
24. Dle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv *jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Jedná se o projev zásady subsidiarity soudního přezkumu. Řízení ve správním soudnictví je totiž koncipováno až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který by neměl nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. tak lze napadat přímo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jen tehdy, je-li výjimečně správní řízení konstruováno jako jednostupňové. Není-li tomu tak, potom má nevyčerpání dostupných řádných opravných prostředků žalobcem za následek nepřípustnost žaloby za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je žaloba nepřípustná tehdy, *nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*. Takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
25. Vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je tedy nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. Účastník správního řízení tak musí zásadně vyčerpat všechny řádné prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici ve správním řízení, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, či ze dne 29. 8. 2018, čj. 9 Afs 110/2017-37, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
26. Žalobce b) měl v daném případě k dispozici řádný opravný prostředek proti napadenému rozhodnutí, a to odvolání dle § 81 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Z vyjádření žalovaného i předloženého správního spisu přitom vyplývá, že žalobce tento řádný opravný prostředek proti žalobou napadenému rozhodnutí nevyužil a odvolání nepodal. Ani žalobce b) přitom netvrdí opak.
27. Krajský soud proto ve vztahu k žalobě podané žalobcem b) uzavírá, že ten nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Jeho žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně, a přestože proti prvostupňovému rozhodnutí bylo přípustné odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu), on jej nepodal. Jeho žaloba je tudíž nepřípustná ve smyslu ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. Krajský soud proto žalobu žalobce b) musel v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Dále se pak krajský soud zabýval žalobou žalobce a), jehož žaloba přípustná je.

28. Krajský soud na úvod předesílá, že není smyslem soudního přezkumu 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, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

29. V prvním žalobním bodě žalobce a) namítal, že vydání napadeného rozhodnutí předcházelo zmatečný procesní postup vyvolaný správním orgánem I. stupně, který zahájil již další řízení v téže věci. Dle žalobce správní orgány opomněly dodržovat zásadu *ne bis in idem*, neboť na základě jedné konkrétní situace a stejných podkladů správní orgán vydal již třetí rozhodnutí, přičemž každé rozhodnutí mělo jiný právní závěr, včetně výroku.
30. V projednávané věci (řízení o určení právního vztahu) správní orgány neporušily (ani nemohly porušit) žalobcem zmíněnou zásadu *ne bis in idem*. Tato zásada totiž znamená „právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin“ a je na ústavní úrovni zakotvena v článku 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Daná zásada se tedy vztahuje zejména k trestnímu stíhání či trestnímu řízení. Judikatura dovodila, že se vztahuje i na řízení o přestupcích a o správních deliktech. O takovou situaci však v daném případě vůbec nešlo.
31. V projednávané věci by bylo lze uvažovat pouze o aplikaci zásady *res iudicata*, která označuje v právu věc pravomocně rozhodnutou soudem nebo jiným příslušným orgánem. Překážka *rei iudicatae* (tj. překážka věci pravomocně rozhodnuté) pak spočívá v tom, že jakmile bylo o totožné věci pravomocně rozhodnuto, nemůže být tatáž věc v rozsahu závaznosti výroku rozhodnutí projednávána znovu; totožnost věci je dána stejným předmětem řízení a stejnými účastníky. Jedná se tak o negativní podmínku řízení.
32. Ani taková překážka však v dané věci nenastala, neboť ve věci nebylo rozhodnuto a vydáno nové rozhodnutí ve chvíli, kdy by současně existovalo i již pravomocné rozhodnutí ve věci. Jak je již popsáno shora, o žádosti žadatele na deklaraci VPÚK na pozemcích p. č. XA a p. č. XB v k. úz. xx rozhodl poprvé správní orgán I. stupně poprvé rozhodnutím ze dne 10. 12. 2021, čj. NMNM/28719/2021/ODSH/TriR/17 (to nabylo právní moci dne 15. 1. 2022). Na základě podnětu k přezkumnému řízení žalovaný toto rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 28. 4. 2022 zrušil a vrátil věc prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce odvolání a Ministerstvo dopravy svým rozhodnutím ze dne 8. 8. 2022, čj. MD-25689/2022-930/3, rozhodnutí žalovaného potvrdilo. Správní orgán I. stupně poté vydal ve věci dne 15. 5. 2023 v pořadí druhé rozhodnutí pod čj. NMNM/28719/2021/ODSH/TriR/56. Proti němu bylo podáno odvolání, na základě něhož žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 7. 2023, čj. KUKHK/-25832/DS/2023-3 (Ma), rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 15. 5. 2023 opět zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Dne 27. 2. 2024 vydal správní orgán I. stupně ve věci v pořadí třetí rozhodnutí pod čj. NMNM/28719/2021/ODSH/TriR/74. Proti němu podal žalobce a) odvolání, o kterém žalovaný rozhodl nyní žalobou napadeným rozhodnutím.
33. Z uvedené rekapitulace je tak zcela zřejmé, že ani překážka *rei iudicatae* (překážka věci rozhodnuté) dalšímu rozhodnutí ve věci nebránila, neboť při vydání rozhodnutí (nového) bylo to předchozí vždy již zrušeno (tedy neexistovalo) a překážka věci rozhodnuté tak odpadla. Se žalobcem a) lze pouze obecně souhlasit v tom směru, že by bylo jisté žádoucí, aby správní orgány rozhodly věc napoprvé a správně. Pokud však zákon umožňuje užití

opravných prostředků, na základě kterých správní orgány korigují svůj dřívější nesprávný názor na věc, pak na takovém postupu nelze shledat nic nesprávného či nezákonného.

34. V dalších žalobních bodech žalobce a) rozporuje vznik předmětné VPÚK již v minulosti a namítá, že předmětný pozemek v jeho vlastnictví nebyl užíván širokou veřejností. Věcně je tak předmětem sporu v projednávané věci otázka, zda je cesta vedoucí na pozemcích p. p. č. XA a p. p. č. XB v k. úz. xx veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv, resp. žalobce nesouhlasí s naplněním některých jejích znaků.
35. Krajský soud předně připomíná obecná východiska týkající se problematiky veřejně přístupných účelových komunikací.
36. Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*. Pozemní komunikace jsou členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 téhož zákona). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů.
37. Podle § 7 odst. 1 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. Komunikace bude mít ze zákona charakter účelové pozemní komunikace, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené ve výše citovaném § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
38. Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, jak jsou vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, postačuje naplnění jejích definičních znaků.
39. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou: 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidla nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; 3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku; 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí.
40. Rozhodnutí silničního správního úřadu, resp. jeho posouzení, zda určitá komunikace má charakter veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích či nikoliv, nemá konstitutivní účinky. Silniční správní úřad toliko

deklaruje, zda posuzovaná komunikace naplnila všechny ze shora uvedených znaků a je tak veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv.

41. Ve druhém žalobním bodě žalobce rozporuje závěr správních orgánů, že předmětná účelová komunikace jako veřejná vznikla již v minulosti. Dle jeho názoru takovou skutečnost nedokládá žádný podklad, a to ani správním orgánem uváděné stavební povolení.
42. Době vzniku a existenci předmětné komunikace na uvedených pozemcích včetně otázky jejího vlastnictví (zda je stavbou jako samostatnou věcí nebo součástí pozemků p. p. č. XA a p. p. č. XB) se silniční správní úřad věnoval na str. 6 až 11 svého rozhodnutí. Uvedl, že tato komunikace vznikla v období po vydání územního souhlasu a stavebního povolení v roce 1983, kdy bylo Městským národním výborem Nové Město nad Metují vydáno dne 2. května 1983 rozhodnutí čj. 123/83/Hc ÚR 437 o umístění stavby pro výstavbu 32-35 řadových garáží, a to za podmínky, že příjezdová komunikace k řadovým garážím bude součástí projektu a zabezpečena stavebníky. Následně bylo dne 3. října 1983 Městským národním výborem Nové Město nad Metují vydáno stavební povolení čj. výst/1509/83 S 40/83 pro výstavbu řadových garáží a příjezdové komunikace. Jednou z podmínek vydaného stavebního povolení bylo i vybudování komunikace jako součást stavby garáží (bod č. 18 stavebního povolení). V kolaudačním rozhodnutí vydaném dne 1. února 1988, pod čj. výst/85/Va, je pak jako podmínka č. 1 pro užívání stavby řadové garáže uvedena povinnost udržování přístupové komunikace. Kolaudační rozhodnutí se vztahuje na garážové stání a na zastavěnou plochu. Z kolaudačního rozhodnutí pak jednoznačně vyplývá, že jako termín vzniku komunikace lze považovat rok 1988, kdy byly řadové garáže včetně příjezdové komunikace zkolaudovány. Dále silniční správní úřad popsal dle stavební dokumentace stavbu předmětné komunikace a dovodil, že jde o stavbu jako samostatnou věc, pro jejíž výstavbu bylo vydáno příslušným orgánem rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení a byla také zkolaudována. Nejedná se tedy o upravený zemský povrch, ale o stavbu pevně spojenou se zemí. Jako předběžnou otázku posuzoval vlastnictví předmětné komunikace (str. 7 rozhodnutí), přičemž dospěl k závěru, že je ve vlastnictví stavitelů (vlastníků) řadových garáží, resp. jejich právních nástupců.
43. Žalovaný ve svém rozhodnutí v návaznosti na to a k obdobné odvolací námitce žalobce zopakoval (viz str. 3 až 5 rozhodnutí), že za termín vzniku komunikace lze považovat rok 1988, kdy byly řadové garáže včetně příjezdové komunikace zkolaudovány. Připomněl, že silniční správní orgán nevycházel pouze z jednoho stavebního povolení, ale i z umístění stavby a její kolaudace, přičemž jeho závěr o tom, že se jedná o stavbu jako samostatný předmět občanskoprávních vztahů a kdo je jejím vlastníkem, potvrdil. Doplnil, že pro posouzení věci bylo zásadní posouzení otázky vlastnictví cesty a zda její vlastník souhlasil s jejím veřejným užíváním.
44. Krajský soud konstatuje, že otázka vzniku a vlastnictví předmětné cesty na p. p. č. XA a p. p. č. XB, kterou jsou správní orgány oprávněny posoudit jako otázku předběžnou, byla posouzena správně a zcela dostatečně i odůvodněna, neboť z listin založených ve správním spise (zejména územního souhlasu, stavebního povolení, kolaudačního rozhodnutí a projektové dokumentace) lze dovodit, že vlastníky předmětné komunikace (jako samostatné stavby) jsou vlastníci řadových garáží. Tento závěr nemůže vyvrátit pouhé tvrzení žalobce, že on je vlastníkem cesty z důvodu vlastnictví pozemku p. č. XA, na kterém je zbudována. Vzhledem k tomu, že předmětná stavba komunikace byla zbudována před účinností nového občanského zákoníku (tj. zákona č. 89/2012 Sb., ve

znění pozdějších předpisů), neplatí v daném případě, že by tato stavba byla automaticky součástí pozemku, na kterém stojí (jak řádně a dostatečně správní orgány také odůvodnily, na jejich podrobné odůvodnění krajský soud odkazuje).

45. Nelze tak souhlasit se žalobcem, že on jako vlastník pozemku p. č. XA je vlastníkem i komunikace na pozemku jako jeho součástí, což opětovně namítal i ve třetím žalobním bodě. Mýlí se i v tom, že závěr správních orgánů ohledně tohoto vlastnictví je „pouhou fikcí správního úřadu“, a že takovou otázku vůbec správní orgán nemohl posoudit, když takovou otázku může rozhodnout pouze příslušný soud.
46. Otázka vlastnictví předmětné cesty a to, zda jde o právně samostatnou věc, byla v daném případě prejudiciální (předběžnou) otázkou. Tou je taková otázka, která sama není předmětem řízení, avšak na jejím vyřešení je závislé rozhodnutí, které má správní orgán učinit. Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán si o ní může ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu učinit úsudek, s výjimkou toho, že si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu. V nyní posuzované věci tak správní orgán I. stupně postupoval v souladu s ustanovením § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu.
47. Žalobce má sice pravdu v tom, že ve zmíněných stavebních dokumentech není uvedeno, že by byla povolovaná účelová komunikace veřejně nebo neveřejně přístupná a že stavební povolení, postavení stavby nebo evidence v katastru nemovitostí „nejsou měřítky a žádnými znaky pro posuzování institutu účelové pozemní komunikace“, k čemuž i poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, ve kterém tento soud uvedl, že „ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí *ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích*“. Správní orgány však v nyní projednávaném případě postupovaly zcela v souladu s citovaným rozsudkem, neboť institut VPÚK neposuzovaly pouze na základě stavebního povolení, postavení stavby nebo evidence v katastru nemovitostí, ale posuzovaly veškeré definiční znaky VPÚK.
48. Na uvedenou argumentaci žalobce přitom úzce navazuje i jeho třetí žalobní bod, v němž namítá, že předmětná účelová komunikace je neveřejně přístupná, že pozemek nikdy nebyl užíván širokou veřejností, neboť ohledně garáží je možné zjistit veškeré konkrétní jejich majitele.
49. Již správní orgán I. stupně se ve svém rozhodnutí ze dne 27. 2. 2024 podrobně zabýval všemi definičními znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve vztahu k předmětným pozemkům p. č. XA a p. p. č. XB (včetně znaku veřejnosti) a shledal, že všechny znaky jsou naplněny. I žalovaný ve svém rozhodnutí v reakci na odvolací námitky mimo jiné výslovně uvedl, že pro posouzení věci bylo zásadní posouzení otázky vlastnictví cesty a zda její vlastník souhlasil s jejím veřejným užíváním.
50. Otázkou obecného (veřejného) užívání předmětné cesty se správní orgán I. stupně zabýval na stranách 7 až 9 svého rozhodnutí, kde mimo jiné uvedl, že při výkladu pojmu „veřejnost“ vycházel z toho, že okruh uživatelů, pro které existuje tzv. nutná komunikační potřeba, je tak široký, že je tvořen nejenom vlastníky či spoluvlastníky všech 32 garáží, ale i případnými nájemci i dalšími uživateli, kterým vlastníci mohou či mohli umožnit přístup

do garáží. Krajský soud doplňuje, že pokud je počet těchto uživatelů (jako v tomto případě) relativně vysoký, hraje roli i to, nakolik si vlastník cesty (pozemku) může zachovávat kontrolu nad tím, kdo konkrétně takovou cestu užívá. V případě vysokého počtu „obsluhovaných“ nemovitostí se užívání charakterizuje zpravidla jako obecné, neboť okruh uživatelů nemá jasné kontury. Krajský soud souhlasí s tím, že v daném případě okruh uživatelů komunikace nelze jednoznačně vymezit, a proto lze hovořit o veřejnosti. Ostatně i z vyjádření vlastníků garáží vyplývá, že je přístupová cesta ke garážím užívána nejen vlastníky, ale též jejich příbuznými a známými (tj. bez jakékoliv kontroly), navíc je cesta užívána i chodci, příp. cyklisty k příchodu na sportoviště a do lesa.

51. Krajský soud dále připomíná, že souhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace může její vlastník udělit buď výslovným prohlášením (případně věnováním), nebo jej může vyjádřit konkludentně tím, že v době, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto obecným užíváním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, a naopak strpěl užívání pozemku jako komunikace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Jinými slovy, neprojevil-li vlastník kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, má se za to, že jeho souhlas byl dán. K otázce kvalifikovaného nesouhlasu je možno odkázat i na rozsudek čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: *„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.“* Režim tzv. obecného užívání, jak je shora uvedeno, spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým je určena.
52. Souhlasil-li vlastník se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem tzv. obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jedná se o *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99). Takový účinek nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělal, ani jeho právních nástupců. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.
53. Pokud jde o souhlas s obecným (veřejným) užíváním předmětné cesty vedoucí po pozemcích p. č. XA a p. č. XB, silničním správním orgánem bylo zjištěno, že vlastníci, resp. spoluvlastníci předmětné komunikace od doby jejího vzniku nikdy aktivně nebránili v užívání komunikace veřejností, což vyplývá z jejich vyjádření, a šlo tedy o souhlas konkludentní. Lze doplnit, že navíc ani předchozí vlastník pozemku p. č. XA, tj. zejména od roku 1992 restituent tohoto pozemku a následně ani jeho syn, a to až do roku 2019, kdy byl pozemek prodán, veřejnému užívání také nijak nebránili. Rovněž tak vlastník pozemku p. č. XB, kterým je město Nové Město nad Metují.
54. Pokud žalobce v žalobě hovoří o tom, že *„právní uzavřenost prostoru je zde patrná jak z právního, tak faktického stavu“*, pak nijak nekonkretizoval, co takovou „uzavřeností“ má na mysli. Proto k tomu krajský soud ve stejné míře obecnosti připomíná, že vznikne-li veřejně přístupná účelová komunikace, je její právní status závazný i pro všechny budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, kteří nemohou bez dalšího komunikaci

ze své vůle uzavřít.

55. Žalobce současně namítal i to, že je neoprávněně zasahováno do jeho vlastnických práv, že mu vznikla škoda na majetku, že s ním vlastníci garáží jako s vlastníkem pozemku nekomunikují, že odkoupení či směna pozemku s obcí jsou bezúspěšné, takže mu je tak působena další škoda na pozemku a ušlý zisk. To jsou však otázky, které jdou nad rámec předmětu tohoto řízení.
56. Ke zcela obecné poznámce žalobce, že „nelze pominout i aspekt střetu zájmu“, neboť „dotčený úřad si jako město vydává k této právní věci nápadně stanoviska a samo pak o těchto podkladech rozhoduje v neprospěch jak města Nové Město nad Metují“, nutno uvést, že žalobce žádnou námitku v tomto smyslu v průběhu správního řízení nevznnesl. K tomu lze proto rovněž pouze obecně uvést, že pokud je město ve věci účastníkem řízení, neznamena to automaticky bez dalšího, že by jeho městský úřad byl vyloučen z projednání a rozhodnutí ve věci.
57. Krajský soud vzhledem k výše uvedenému uzavírá, že správní orgány obou stupňů (neboť na obě jejich rozhodnutí je nutno nahlížet jako na jeden celek) dostatečným způsobem zjistily skutkový stav věci, aby mohly učinit správný závěr, že se na pozemcích p. č. XA a p. č. XB v k. úz. xx nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

VI. Závěr a náklady řízení

58. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu žalobce a) jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. (výrok I.) a žalobu žalobce b) odmítl jako nepřipustnou ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 68 písm. a) s. ř. s. (výrok II.).
59. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce a) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Podle odst. 3 téhož ustanovení nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta, proto žalobce b) rovněž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, který byl ve věci úspěšný, náhradu nákladů nenárokoval a ze spisu ani nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly (výrok III.).
60. Osoba zúčastněná na řízení má dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace však v dané věci nenastala, proto krajský soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku IV. tohoto rozsudku.
61. O odmítnutí žaloby žalobce b) rozhodl krajský soud před prvním jednáním ve věci, žalobce b) tak má právo na vrácení soudního poplatku za řízení (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Krajský soud proto rozhodl, že žalobci b) se vrací soudní poplatek ve výši 3.000 Kč (výrok V.). Uvedená částka mu bude vrácena z účtu krajského soudu po právní moci tohoto rozhodnutí.

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 14. ledna 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu