



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a soudců Mgr. Lucie Trejbalové a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: X
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Jiřím Matznerem, Ph.D.
sídlem Anny Letenské 34/7, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
sídlem U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec 2

za účasti: X
bytem X
X
bytem X
obě zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Hnátem
sídlem Na Pankráci 404/30a, 140 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2024, č. j. KULK 63506/2024 OSH 329/2024/280.9/Fr,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 20. 8. 2024, č. j. KULK 63506/2024 OSH 329/2024/280.9/Fr, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám JUDr. Jiřího Matznera, Ph.D., advokáta, na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci toho rozsudku.
- III. Osobám na řízení zúčastněným se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá přezkumu shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a odvolání X, a bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Tanvald (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 2. 2024, č. j. MěÚT/07113/2024/OD-SH/La/R. Tímto prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobci nařízeno, aby ve lhůtě do 5 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí odstranil trvale nepovolenou pevnou překážku – závoru umístěnou na veřejně přístupné účelové komunikaci (p. č. XA, XB, XC a ppč. XD v k. ú. a obci X. Nepovolená překážka (železná závor) byla umístěna cca 6 metrů od místní komunikace (ppč. XE), a to na p. č. XF v k. ú. a obci X ve vlastnictví žalobce.
2. K odvolání žalobce a X., přezkoumal prvostupňové rozhodnutí žalovaný, který se se závěry správního orgánu I. stupně ztotožnil. Konstatoval, že pokud se jedná o pevnou překážku na dosud nedeklarované veřejně přístupné účelové komunikaci, řeší příslušný správní úřad deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace jako otázku předběžnou. Jednotlivými znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou přitom stálost a patrnost terénu, spojení jednotlivých nemovitostí mezi sebou, případně s dalšími komunikacemi, souhlas vlastníka s veřejným užíváním a nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Stálost a patrnost terénu je většinou doložitelná a viditelná již za použití veřejně přístupných zdrojů jako jsou *mapy.cz* apod. Správní orgán I. stupně ji v tomto případě doložil fotodokumentací z aplikace *MISYS*. Stálost a patrnost komunikace v terénu byla dále ověřena na ústním jednání spojeném s ohledáním. Dopravní cesta bezesporu spojuje jednotlivé nemovitosti, ale především slouží jako spojení na jedinou možnou komunikaci (místní komunikace na ppč. XE v k. ú. a obci X). Souhlas vlastníka s veřejným užíváním byl udělen již v 90 letech 20. století, kdy nejpozději začala být dopravní cesta užívána, a její užívání trvalo až do roku 2022, kdy byla na cestě umístěna pevná překážka. Souhlas byl udělen předchozími vlastníky pozemků a žalobce je takto uděleným souhlasem vázán. Posledním povinným znakem je nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba, přičemž při posouzení tohoto znaku silniční správní orgán dále zkoumá, zda existuje přiměřená varianta, která by mohla tuto potřebu uspokojit stejně dobře nebo alespoň obdobně. V nyní posuzované věci byly zvažovány dvě alternativy: východní a severozápadní. Východní alternativa byla vyhodnocena jako naprosto nevhodná pro osobní automobily, její průběh je patrný pouze z vymezení sloupy provedeného obcí v minulých měsících a není napojena na místní komunikaci, ale pokračuje po bývalé sjezdovce do prudkého kopce a v nerovném terénu. Viditelný průběh alternativní cesty vede nikoliv přes ppč. XH v k. ú. a obci X, ale po ppč. XG v k. ú. a obci X, která je v soukromém vlastnictví statku X. Severozápadní alternativa je

dobře sjízdnou a schůdnou cestou ve vlastnictví obce přes nekatastrovanou hranici ve vlastnictví Lesů ČR po soukromý pozemek, na němž již cesta není patrná, a dále pouze pěšinou umožňující pěší přístup do lesa. Stejně jako správní orgán I. stupně i žalovaný dospěl k závěru, že ani severozápadní alternativa není způsobila uspokojit potřebu plnohodnotného přístupu ke všem nemovitostem. Žalovaný doplnil popis nemovitostí, pro které je veřejně přístupná účelová komunikace nutnou komunikační potřebou. Jedná se o nemovitosti č. e. XI, č. e. XJ a č. e. XK, vše v k. ú. a obci X. Žalovaný současně vložil do odůvodnění napadeného rozhodnutí obrázek průběhu komunikace zakreslený dvojitou přerušovanou čarou do výřezu mapy a křížkovane vyznačil severozápadní variantu popsanou v odůvodnění svého i prvostupňového rozhodnutí. K odvolacím námitkám žalobce žalovaný konstatoval, že nemovitost skutečně nemusí mít plnohodnotný přístup automobilem, a zejména v horských oblastech tomu tak mnohdy není, to však nemá vliv na skutečnost, že všechny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly jednoznačně prokázány. Žalovaný nesouhlasil s žalobcem, že existuje alternativní přístup k nemovitostem. Cesta ve vlastnictví obce je schopná komunikační potřebu uspokojit pouze částečně, neboť navazuje na část, která je v soukromém vlastnictví, a dále pokračuje jako pěšina do lesa. V případě východní alternativy tato fakticky vede po ppč. XG v k. ú. a obci X, nikoliv po obci pomocí sloupků vymezenou komunikací. Již správní orgán I. stupně konstatoval, že na oficiální serveru *MISYS* nejsou na pozemku ppč. XG za období 2017-2021 patrné vyjeté koleje, tento pozemek byl využíván pouze k obhospodařování ze strany nájemce a žádný alternativní přístup se zde nenachází.

II. Žaloba

3. V podané žalobě žalobce především namítal, že pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace zcela absentuje znak nutné (ničím nenahraditelné) komunikační potřeby. Žalobce je přesvědčen, že v řízení bylo dostatečným způsobem prokázáno, že existuje alternativní přístup ze severozápadní strany, který zajišťuje komfortnější a kvalitnější přístup k nemovitostem v chatové oblasti. Tato cesta vede „dobře sjízdnou a schůdnou cestou ve vlastnictví obce přes nekatastrovanou hranici Lesů ČR po soukromý pozemek“. Následně však žalovaný nesprávně vyhodnotil, že dále není cesta ani patrná a je pouze pěšinou umožňující pěší přístup do lesa. Dle žalobce není uvedené tvrzení pravdivé, neboť skrze tuto severozápadní alternativní cestu je dán pěší přístup k nemovitosti X i ostatním nemovitostem v chatové oblasti. Žalobce v této souvislosti odkazoval na fotografii pořízenou při místním šetření, na níž je patrná posekaná pěší cesta. Severozápadní alternativa sice není plnohodnotně přístupná osobním automobilem až k nemovitosti X nicméně stejně tak není plnohodnotně dán příjezd osobním automobilem ani prostřednictvím sporné cesty, která byla označena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Sporná cesta navíc není na pozemku žalobce p. č. XF ani na dalších pozemcích žádným způsobem udržována, dokonce ani patrná. Vzhledem k tomu, že cesta není udržovaná, není dobře sjízdná. Na rozdíl od severozápadní cesty, která přístup umožňuje celoročně, není průjezdná při špatném počasí ani v zimní období. To bylo ostatně prokázáno vyjádřením jedné z účastnic při místním šetření a obdobně se vyjádřila i X. Sporná cesta také není vhodná pro nezbytný obslužný provoz nemovitostí nacházejících se v chatové oblasti většími vozidly, tedy ani vozidly hasičů, záchranné služby, natož popelářů. Účastníci místního šetření měli problém se po sporné cestě pohybovat pěšky, o čemž svědčí pořízené fotografie. Dle žalobce je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Žalovaný pochybil, když spornou cestu v rámci předběžné otázky posoudil jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, ačkoliv alternativní

severozápadní cesta je vedena přes obecní pozemek a je podstatně lépe přístupná. S odkazem na závěry vyslovené zejména v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, č. j. 8 As 137/2021-84, a ze dne 2. 5. 2012 č. j. 1 As 32/2012-42, žalobce označil napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nezákonné. Žalobce dále poukázal na vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí, zejména pokud jde o požadavek na dostupnost nemovitostí automobilem. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůraznil, že navrhovaná severozápadní alternativa není způsobilá uspokojit potřebu plnohodnotného přístupu ke všem nemovitostem, neboť samotná obecní cesta neumožňuje přístup v celé délce, ale navazuje na pozemek v soukromém vlastnictví, na němž není cesta patrná v terénu, a za ním pokračuje jen jako pěšina.

IV. Vyjádření osob na řízení zúčastněných

5. Osoby na řízení zúčastněné k věci uvedly, že ani právní zástupce žalobce nebyl schopen při místním šetření určit, kudy v terénu přístupová severozápadní cesta přesně vede. Dle osob na řízení zúčastněných se jedná pouze o domnělou přístupovou cestu přes soukromé pozemky (udržované zahradní plochy) třetích osob. Přístupová komunikace přitom vedla přes pozemky žalobce prakticky od nepaměti a žalobce ani jeho předchůdci užívání takové komunikace nikdy nebránili. Příčinou toho, že přístupová komunikace v dílčích úsecích zarostla, bylo svévolné a protiprávní jednání žalobce, v jehož důsledku nemohla být komunikace dlouhodobě užívána. Přístupová účelová komunikace však nemůže zaniknout v důsledku protiprávního jednání určité osoby, ale pouze spontánně tím, že vyjde z užívání. Osoby na řízení zúčastněné navrhovaly zamítnutí žaloby jako nedůvodné a požadovaly náhradu nákladů řízení.

V. Posouzení soudem

6. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích žalobních bodů, kterými je v duchu dispoziční zásady, již je správní soudnictví ovládáno, vázán, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
7. Jak v minulosti uvedl Nejvyšší správní soud, otázka existence účelové komunikace je v řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, předběžnou otázkou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, či rozsudek ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39). V nyní posuzované věci bylo zpochybněno, že po pozemku p. č. XF, v k. ú. X, na kterém žalobce zbudoval pevnou překážku, prochází veřejně přístupná účelová komunikace. Bylo tedy na správních orgánech, aby posoudily, zda se posuzovaná překážka nachází na veřejně přístupné účelové komunikaci, či nikoliv.
8. Dle § 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 sice na

dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Dle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích „*účelová komunikace je 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.*“

9. Pro závěr o tom, zda je určitý pozemek možno označit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí být splněny judikaturou dovozené čtyři základní znaky: 1) patrnost a stálost cesty v terénu, 2) spojení pozemků s veřejnou komunikací, 3) nutná komunikační potřeba a 4) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Všechny znaky musí být splněny zároveň (kumulativně).
10. Všemi uvedenými znaky se správní orgán I. stupně poměrně podrobně zabýval, žalobce však v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí splnění rozhodných znaků zpochybňoval. Konkrétně namítal, že absentuje především znak nutné (ničím nenahraditelné) komunikační potřeby. Dle žalobce bylo v řízení prokázáno, že existuje alternativní přístup ze severozápadní strany pro chodce, běžkaře a cyklisty. Tento přístup byl také dalšími účastníky dlouhodobě užíván před vydáním předběžného opatření ve věci. Z žádné právní normy přitom nelze dovodit, že by vlastník pozemku musel mít právo dostat se na svůj pozemek osobním automobilem. Žalobce dále tvrdil, že objemné hasičské vozy, vozidla záchranné služby či vozy na svoz komunálního odpadu sice severozápadní cestou neprojedou, stejně tak ale neprojedou ani po cestě, která má vést přes pozemek žalobce. V žalobě žalobce žalovanému vytýkal, že nezohlednil dostupnou judikaturu správních soudů k této otázce a na jeho argumentaci reagoval vnitřně rozporným rozhodnutím.
11. Soud tedy nejprve musel posoudit, zda je napadeného rozhodnutí vůbec přezkoumatelné. Z rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tak vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí a má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
12. V posuzovaném případě právě takový případ nastal, neboť napadené rozhodnutí na odvolací námitky žalobce týkající se nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby nijak blíže nereagovalo. Žalovaný fakticky pouze zopakoval argumentaci správního orgánu I. stupně, a to ve vztahu k oběma zkoumaným komunikačním alternativám. Tvrzené severozápadní alternativě se podrobněji nevěnoval, i když právě ta byla předmětem podaného odvolání. Navíc na obrázku, který vložil do odůvodnění napadeného rozhodnutí, označil, zcela zjevně v rozporu se skutečností, za severozápadní variantu, variantu východní. Je tak otázkou, zda

si vůbec uvědomoval, jaké alternativy ve skutečnosti posuzuje. Takové rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát.

13. Pokud žalobce namítal, že cesta vedoucí přes jeho pozemek je místy zarostlá a nesjízdná, a není tak způsobilá naplnit zákonný znak stálosti a patrnosti v terénu, odkazuje soud na judikatura správních soudů, která naplnění tohoto zákonného znaku v žádném případě nepodmiňuje například sjízdností či zpevněností povrchu komunikace – ba dokonce – „*nutným předpokladem zřetelnosti cesty v terénu nemusí být [ani] existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž jiné vlastnosti posuzovaného pozemku, např. jeho tvar či polohu ve vztahu k sousedním pozemkům*“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 69/2013-78). Pro nenaplnění tohoto znaku tak budou typicky vyloučeny výhradně ty cesty, které v krajině nelze identifikovat, ať už proto, že zjevně fakticky nikdy nevznikly, či již pokojně zanikly [ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, Michaela, Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář (Systém ASPI). Wolters Kluwer, bod 5].
14. Soud také souhlasí s osobami na řízení zúčastněnými, že při posouzení stálosti a patrnosti cesty v terénu je nezbytné vycházet ze stavu v době, kdy bylo zabráněno jejímu užívání, a nikoli po uplynutí řady let. Opačný závěr by mohl skutečně vést k absurdním závěrům, že veřejně přístupná komunikace by ztratila svůj charakter stálosti a patrnosti v terénu i v případech, v nichž by se tak stalo také v důsledku (protiprávního) jednání, jehož (mnohdy zamýšleným) důsledkem by byla právě ztráta tohoto charakteru.

VI. Závěr a náklady řízení

15. Z výše uvedených důvodů je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud tedy napadené rozhodnutí zrušil postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a to bez jednání v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. V dalším řízení bude žalovaný vysloveným právním názorem soudu vázán dle § 78 odst. 5 s. ř. s. Bude muset znovu posoudit, zda se se posuzovaná překážka nachází na veřejně přístupné účelové komunikaci. Přitom si bude muset ujasnit, kudy uvažované alternativní cesty ve skutečnosti vedou, vypořádat se s odvolacími námitkami žalobce a srozumitelně vysvětlit, proč neexistuje jiná alternativa přístupu k dotčeným nemovitostem.
16. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byl úspěšný žalobce, má tak právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.
17. Ty byly v jeho případě tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč a odměnou a náhradou hotových výdajů jeho právního zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (převzetí věci, podání žaloby) v hodnotě 3 100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu] celkem částku 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna zástupce tak včetně DPH ve výši 21 % činí 8 228 Kč. Soud uložil žalovanému, aby náklady řízení v celkové výši 11 228 Kč uhradil žalobci k rukám jeho právního zástupce, v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

18. Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, ty nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti, s níž by jim náklady řízení vznikly. Soud ani neshledal žádný vážný důvod, pro který by mohl osobám na řízení zúčastněné právo na náhradu nákladů řízení přiznat (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Liberec 27. května 2025

Mgr. Karolína Tylová, LL.M. v. r.
předsedkyně senátu