



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Mgr. M. C.**, narozen X
bytem X
zastoupený JUDr. Jiřím Juříčkem, advokátem
sídlem Údolní 5, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina, odbor dopravy a silničního
hospodářství**
sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava

za účasti
osoby zúčastněné na řízení: **Mgr. O. Z.**, narozena X
bytem X
zastoupena Mgr. Kryštofem Jankem, advokátem
sídlem Voršílská 130/10, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. července 2019, č. j. KUJI 60918/2019, sp.
zn. ODSH 838/2019 Ma/Odv

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 31. července 2019, č. j. KUJI 60918/2019, sp. zn. ODSH 838/2019 Ma/Odv, se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám jeho zástupce, JUDr. Jiřího Juříčka, sídlem Údolní 5, 602 00 Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 30. září 2019 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. července 2019, č. j. KUJI 60918/2019, sp. zn. ODSH 838/2019 Ma/Odv (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Bystřice nad Perštejnem, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále též „správní orgán prvního stupně“ nebo „silniční správní úřad“) ze dne 16. dubna 2019, č. j. BYS 7456/2019, sp. zn. SBYS 10907/2017 DSH/Ny (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Správní orgán prvního stupně jakožto příslušný silniční správní úřad dle § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. prosince 2019, v řízení dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „správní řád“) rozhodl o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. X travní porost, X travní porost, X orná půda, zapsaných na LV X pro katastrální území X a dále na parc. č. X orná půda, zapsané na LV X pro katastrální území X, z důvodu zajištění nezbytného přístupu k navazujícím zemědělským a lesním pozemkům a nemovité kulturní památce hradu Lísek, situované na pozemku parc. č. X lesní pozemek, zapsané na LV X pro katastrální území X.
3. Odvoláním ze dne 3. května 2019 žalobce napadl prvostupňové rozhodnutí v celém rozsahu. Odvolací správní orgán vydal napadené rozhodnutí, kterým změnil výrok prvostupňového rozhodnutí, a to tak, že se výrok doplňuje o „*v šířce cca 3 metry a průběhu dle grafické přílohy, která je součástí rozhodnutí.*“ Správní orgán ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

II. Obsah žaloby

4. V první řadě žalobce upozorňuje na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a to hned z několika důvodů, které následně v žalobě blíže rozvádí.
5. Prvním žalobním bodem žalobce upozorňuje, že žalovaný se žádným způsobem nevypořádal s námitkami žalobce, které byly uvedeny v odvolání ze dne 3. května 2019. Žalovaný pouze poukázal na to, že právní posouzení správním orgánem prvního stupně je správné, čímž způsobil nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí.
6. Druhým žalobním bodem žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je rovněž nepřezkoumatelné z důvodu nedostatečné určitosti výroku správního rozhodnutí. Dle žalobce platí, že ve výroku se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno a označení účastníků řízení. Žalobce odkazuje

na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze kterého vyplývá, že výrok musí být určitý a srozumitelný. Žalovaný této povinnosti nedostál, když v rozhodnutí uvedl, že se deklaruje veřejně přístupná účelová komunikace na výše specifikovaných pozemcích „v šířce cca 3 metry a průběhu dle grafické přílohy, která je součástí rozhodnutí.“

7. Třetí žalobní námitkou žalobce vyjadřuje přesvědčení, že žalovaný učinil překvapivý závěr, protože se uspokojil s písemnými prohlášeními třetích osob a uvedl, že tímto jednáním nebyl žalobce zkrácen na svých procesních právech. O to vážnější je toto pochybení v situaci, kdy správní orgán vycházel především z těchto prohlášení (jmenovitě se jedná o prohlášení Mgr. D. B., Ing. V. F., J. P., Ing. R. P., MUDr. M. Ř., P. Š., E. H. a L. G.). Žalobce je přesvědčen, že správní orgány se nemohly přesvědčit o hodnověrnosti těchto osob, jelikož nebyly zákonem předpokládaným způsobem vystaveny odpovědnosti v případě lživého svědectví. Má-li být deklarací veřejně přístupné účelové komunikace zasaženo do ústavně garantovaného práva žalobce, je nutné, aby správní orgán postupoval zvlášť opatrně. Správní orgán by se v takové situaci neměl spokojit s pouhým prohlášením, když lze provést výslech osob. V této souvislosti žalobce poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2007, č. j. 8 As 12/2006 – 51, v němž soud dovodil, že předložení listiny osobou, která není účastníkem řízení, obsahující popis skutečností, které mohou být pro rozhodnutí podstatné, nezabývá správní orgán povinnosti takovou osobu vyslechnout.
8. Čtvrtou, pátou a šestou žalobní námitkou žalobce rozporuje správním orgánem dovozený závěr, že v případě vyjetých kolejí se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která kumulativně splňuje podmínky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a podmínky dovozené judikaturou Nejvyššího správního soudu, jakož i Ústavního soudu.
9. Žalobce je přesvědčen, že vyjeté koleje nesplňují znak stálosti a patrnosti, která je nezbytná pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Dle žalobce skutková zjištění neodpovídají provedenému dokazování, neboť dle ortofotomap z let 2003, 2006, 2012 a 2015 jsou vyjeté koleje v terénu proměnlivé, a navíc v určitém okamžiku nebyly ani patrné.
10. Co se týče souhlasu vlastníka s obecným užíváním cesty, žalobce uvádí, že přístup k přilehlým nemovitostem byl vždy umožněn na základě individuálních konzultací a domluv. Přístup byl umožněn výhradně dle aktuálních potřeb či možností vlastníka pozemků p. č. 331/6 a 328 v katastrálním území X. Toto vyplývá i z vyjádření společnosti Rubelit, s. r. o., která uvádí, že: *„koleje vznikly naším obhospodařováním při sklizni a odvozu zelené hmoty a k zajištění pracovníků pro opravu bradu Lísek – jednalo se pouze o nutný, a nikoliv trvalý přístup, strpěn byl pouze proto, že nepůjde o přístup v době plné vegetace, ale pouze v období vegetačního klidu.“* Uživatelé ad hoc vznikajících a zanikajících přístupů tak nikdy nebyli veřejností ve smyslu definičního znaku a uživatelům nikdy nebyl umožněn přístup k pozemkům trvale a bez omezení. Žalobce uzavírá, že veškerý přístup se odehrává pouze na základě individuálních domluv. K výše popsanému právnímu hodnocení dospěl i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 29. června 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64 (bod 95 rozhodnutí).
11. U posledního znaku (nezbytná komunikační potřeba) žalobce poukazuje na to, že žalovaný nepřihlédl k jeho námitkám a neprovedl správné skutkové i právní hodnocení. Dle žalobce musí být prokázán veřejný zájem na omezení vlastnického práva.

Z odůvodnění ovšem nevyplývá, že by se správní orgán zabýval jeho prokázáním. Správní orgán se omezil na pouhá konstatování, že souhlas vlastníka s obecným užíváním byl dán a nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba je dovozena pro vlastníky přilehlých pozemků. Tím ovšem zcela nepřipustně nahradil k tomu patřičné instituty soukromého práva (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06).

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný v rámci svého vyjádření, které zdejšímu soudu došlo dne 20. prosince 2019, navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dle žalovaného je zjevné, že účastníci budou ve sporu a podklady pro rozhodnutí budou hodnotit odlišně. Žalovaný je přesvědčen, že v řízení byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
13. Předmět řízení je dle žalovaného vymezen přiměřeně k jeho charakteru s ohledem na skutečnost, že sporná komunikace nemá charakter stavby, ale jedná se o přímo pojižděný pozemek. Na základě toho není možné vytyčit přesné hranice této komunikace v území.
14. V průběhu řízení bylo shledáno, že sporná komunikace se napojuje na zřízení hradu, který může být turistickým cílem. Dále bylo zjištěno, že příjezdu neurčitěmu okruhu osob k hradu nebylo nikdy bráněno.

IV. Posouzení věci

15. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s. ř. s.
16. Ze správních spisů poskytnutých zdejšímu soudu žalovaným vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti.
17. Dne 14. července 2017 podala osoba zúčastněná na řízení žádost na vydání rozhodnutí o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, že se na pozemcích vymezených ve výrocích rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Dle osoby zúčastněné na řízení je určení právního vztahu nezbytné pro zajištění přístupu k její nemovité věci (č. l. 1 – 5 správního spisu) a pro přístup k nemovité kulturní památce zřízení hradu Bukovec zv. Lísek.
18. Dne 13. listopadu 2017 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, ve kterém deklaroval neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace přes ve výroku specifikované pozemky (č. l. 22 – 28 správního spisu). Proti tomuto rozhodnutí osoba zúčastněná na řízení podala odvolání (č. l. 55 – 61 správního spisu).
19. Žalobce ve svém vyjádření ze dne 27. prosince 2017 uvádí, že nesouhlasí s tím, aby byl každému umožněn přístup na jeho pozemky. Také uvádí, že cesta byla používána po domluvě majitelů obou pozemků (č. l. 70 správního spisu). Z vyjádření JUDr. M. F. je zřejmé, že sporná komunikace vznikla v důsledku používání zemědělské techniky k obhospodařování těchto pozemků. Uvádí, že v daném případě se jedná dle § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny o právo průchodu krajinou (č. l. 72 – 73 správního spisu).

20. Dne 6. března 2018 odvolací správní orgán zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil k novému projednání. Ve věci proběhlo dne 5. dubna 2018 místní šetření, kterého se zúčastnil žalobce, osoba zúčastněná na řízení, Ing. P. C., starosta obce X R. S. a Mgr. D. B.
21. K výše uvedené věci starosta obce uvedl, že k obsluze lesního porostu v majetku obce X postačují stávající možnosti obslužnosti. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že v rámci místního šetření bylo prokázáno, že na předmětných parcelách se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, která je stále užívána ke spojení jednotlivých nemovitých věcí vlastníků. Mgr. D. B. uvedl, že oblast vedoucí ke zřícenině hradu zná od roku 1992 a společně s osobou zúčastněnou na řízení se podílel na čištění a udržování této oblasti. Konstatuje, že faktický stav komunikace je stejný, jaký byl již v 90. letech. Nadto uvádí, že tuto cestu při návštěvách osoby zúčastněné na řízení pravidelně využíval (č. l. 82 – 86 správního spisu).
22. Správní orgán prvního stupně vydal dne 13. dubna 2018 rozhodnutí, ve kterém přes výše specifikované pozemky deklaruje veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Proti vydanému rozhodnutí podal dne 24. dubna 2018 účastník řízení odvolání.
23. V průběhu řízení bylo doloženo vyjádření společnosti RUBELIT s. r. o. Ve vyjádření je uvedeno, že společnost uzavřela ústní dohodu o přístupu k pozemkům v uvedené lokalitě v období vegetačního klidu. *„Pokud se jedná o koleje na pozemcích k předmětnému hradu Lísk na p. č. X, tyto vznikly obhospodařováním při sklizni TTP a odvozu zelené hmoty, ale hlavně v důsledku zajištění pracovníků k hradu Lísk od května 2016. V dobré víře, že se jedná pouze o nutný (a nikoliv trvalý) přístup jsme toto strpěli s tím, že tento nebude využíván v době plné vegetace“* (č. l. 132 správního spisu). K rozhodnutí vydává společnost nesouhlasné stanovisko.
24. Správní orgán druhého stupně dne 5. září 2018 prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání (č. l. 144 správního spisu). Dne 23. října 2018 se změnil okruh účastníků řízení. Ing. P. C. byl nahrazen účastníkem Mgr. M. C. z důvodu změny vlastníka dotčených pozemků par. č. X, X a X, vše v katastrálním území X.
25. Dne 23. listopadu 2018 osoba zúčastněná na řízení předložila silničnímu správnímu úřadu 7 dokumentů nazvaných jako *„svědecké výpovědi.“* Tyto osoby osoba zúčastněná na řízení oslovila za účelem prokázání stavu, který navrhuje deklarovat (č. l. 195 – 196 správního spisu). Z čestného prohlášení Ing. R. P. (č. l. 197 – 198 správního spisu) vyplývá, že se účastnil v dané lokalitě záchovných akcí na kulturních památkách. Na pozemek osoby zúčastněné na řízení po sporné komunikaci přivážel (od roku 1994) vybavení. Za celou dobu využívání komunikace se nesetkal s tím, že by mu bylo v užívání bráněno. Z vyjádření Mgr. D. B. (č. l. 199 – 200 správního spisu) vyplývá, že s osobou zúčastněnou na řízení po několik let jezdil až ke zřícenině hradu. Dále uvedl, že se nikdy nesetkal s nesouhlasem ve vztahu k užívání této cesty. Po sporné komunikaci jezdí min. od roku 1992 až doposud. Až v roce 2015 začal vlastník pozemku účelově tvrdit, že žádná komunikace neexistuje. Z vyjádření Ing. V. F. vyplývá, že po předmětné cestě osobně opakovaně projížděl osobním automobilem při komisionálních obhlídkách dané lokality v etapě někdejšího probíhajícího jednání o změně vlastníka zříceniny hradu v r. 1992, kdy o odkoupení žádala osoba zúčastněná na řízení. Dle jeho názoru je polní cesta využívána pouze sporadicky a není mu známo, že proti užívání někdo protestoval (č. l. 201 správního spisu). Z vyjádření E. H. vyplývá, že osobu zúčastněnou na řízení zásobovala

vodou v kanystrech a užívala spornou komunikaci (č. l. 202 správního spisu). Z vyjádření P. Š. vyplývá, že ten na žádost osoby zúčastněné na řízení pomáhal osobě zúčastněné na řízení s vyřezáváním náletových dřevin na jejím pozemku. Pro přístup užíval spornou komunikaci minimálně od roku 1993 (č. l. 203 – 204 správního spisu). Z vyjádření J. P. vyplývá, že ta navštěvovala zříceninu hradu již od roku 1983 a přijížděla vždy po stejné cestě – po sporné komunikaci. Zároveň uvedla, že jí nikdy nebylo bráněno v užívání této komunikace (č. l. 205 správního spisu). Z vyjádření MUDr. M. Ř., MBA vyplývá, že navštěvoval svou sestřenicí (osobu zúčastněnou na řízení, pozn. soudu) a opakovaně svým vozem ke zřícenině hradu přijížděl přes spornou komunikaci min. od roku 1992. Dále uvádí, že mu nikdy nebylo bráněno v užívání sporné komunikace (č. l. 206 správního spisu).

26. Dne 13. prosince 2018 silniční správní úřad vydal rozhodnutí, ve kterém deklaroval veřejně přístupnou účelovou komunikaci přes výše specifikované pozemky (č. l. 263 – 275 správního spisu). Dne 20. prosince 2018 proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání (č. l. 277 správního spisu), které bylo doplněno dne 11. ledna 2019 (č. l. 280 – 284 správního spisu). Dne 25. února 2019 správní orgán druhého stupně zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil k novému projednání (č. l. 286 – 288 správního spisu).
27. Silniční správní úřad opětovně rozhodl a dne 16. dubna 2019 bylo vydáno rozhodnutí, ve kterém byla deklarována veřejně přístupná účelová komunikace po výše specifikovaných pozemcích. Z odůvodnění je zřejmé, že prvostupňový správní orgán založil své rozhodnutí a dovedl nezbytné znaky pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace z písemných vyjádření osob, které jsou součástí spisu [především bod 25 tohoto rozhodnutí, pozn. soudu (č. l. 294 – 306 správního spisu)]. Proti rozhodnutí podal žalobce dne 3. května 2019 odvolání (č. l. 308 správního spisu), které odůvodnil především tím, že nejsou naplněny znaky pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, a nadto je rozhodnutí nepřezkoumatelné z důvodu neurčitého výroku. Rozhodnutí je rovněž nepřezkoumatelné z toho důvodu, že správní orgán nakládal s vyjádřeními osob stejně jako se svědeckou výpovědí, což je dle žalobce nepřípustné.
28. Dne 31. července 2019 bylo vydáno napadené rozhodnutí, které změnilo výrok rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, a to tak, že se doplňuje o „*v šířce cca 3 metry a průběhu dle grafické přílohy, která je součástí rozhodnutí.*“ Ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno a odvolání zamítnuto (č. l. 326 – 329 správního spisu).
29. O jednotlivých námitkách soud uvažil následovně

Nepřezkoumatelnost výroku rozhodnutí

30. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu nedostatečné určitosti výroku správního rozhodnutí.
31. Dle § 68 odst. 2 správního řádu se ve „*výrokové části [rozhodnutí] uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků dle § 27 odst. 1 správního řádu.*“
32. Z komentářové literatury lze seznat, že u výrokové části „*je obecně vyžadováno, aby bylo rozhodnutí dostatečně jasné, přesné, srozumitelné a určité.* Například ÚS II. ÚS 583/2003 (ÚSn, sv. 34, s. 91) k výroku rozhodnutí (byť podle zákona o správě daní a poplatků) uvádí:

„Výrok rozhodnutí přitom obsahuje autoritativní řešení otázky, která je předmětem řízení, kdy v této části rozhodnutí ukládá správce daně povinnosti a zakládá práva, mění právní vztahy nebo je autoritativně deklaruje. Výrok proto musí být po obsahové stránce jasný, srozumitelný, přesný a určitý, aby mohl být závazný a vykonatelný.“ Podobně stanovil v případě rozhodnutí stavebního úřadu KS v Plzni 30 Ca 394/99 (SJ 2001, sv. 6, s. 550), který uvádí: „Výrok je tedy náležitostí rozhodnutí, ve kterém správní orgán (zde stavební úřad) vyjadřuje, jakým způsobem v projednávané věci, jež byla předmětem řízení, rozhodl. Z uvedeného důvodu musí být výrok jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná, schopná právní moci a vykonatelná.“ (srov. JEMELKA, L. et. al. Správní řád, 6. vydání, 2019, s. 430 – 450)

33. K problematice deklarování veřejně přístupné účelové komunikace je příléhavé především rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64 ze kterého vyplývá, že: „Výrok správního rozhodnutí musí být určitý, srozumitelný a konkrétní. Správní orgán výrokem I. rozhodnutí vymezil účelovou komunikaci sice velice podrobně, složitě a popisně, nicméně při jakékoli úpravě terénu na místě by mohlo docházet k pochybnostem, v jakém rozsahu uživatelé cesty mohou zasahovat do soukromých práv vlastníků dotčených pozemků. Správní orgán uvedl například: „Zpevněná plocha na pozemku p. č. X hraničící na SZ s pozemkem p. č. X, na SV s budovou č. p. X (V. č. or. 11) na pozemku p. č. X, na JV s pozemkem p. č. X a na JZ nejprve s nezpevněnou plochou zeleně oddělenou obrubníkem a poté s oplocenou JZ nezpevněnou částí pozemku p. č. X ...“ Při takovém vymezení skutečně může docházet k problémům při jakékoli úpravě „předzahrádek“ – např. odstranění obrubníku, zeleně, apod. Navíc z napadeného rozhodnutí nelze vůbec seznat profil, délku nebo šířku deklarované cesty, a tedy v rozhodnutí absentuje informace, v jakém rozsahu se vlastnické právo majitelů dotčených pozemků omezuje za účelem obecného užívání. Povinností správního orgánu bylo vymezit, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, tj. uvést údaje, v jaké délce a šířce a na jakých konkrétních částech dotčených pozemků vede. Pokud takové vymezení nebylo slovy dobře možné, bylo lze uvažovat o zpracování geometrického plánu, jenž by se stal součástí rozhodnutí.“
34. Zdejší soud konstatuje, že výrok napadeného rozhodnutí požadovanou určitost postrádá. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jaká je délka deklarované veřejně přístupné účelové komunikace. Za hraniční vyjádření soud považuje část výroku „v šířce cca 3 metry.“ Napadené rozhodnutí je sice doplněno o „grafickou přílohu“, avšak sporná komunikace není ani graficky zdůrazněna či označena. Z jejího obsahu lze dovozovat nanejvýš její přibližný průběh v lokalitě. Za tohoto stavu věci může docházet k pochybnostem, v jakém rozsahu mohou uživatelé cesty zasahovat do soukromých práv žalobce.
35. Na základě výše uvedeného shledal soud žalobní námitku jako důvodnou.

Nepřezkoumatelnost z důvodu neprovedení výsledků a uspokojení se s pouhými písemnými vyjádřeními

36. Touto žalobní námitkou žalobce vyjadřuje přesvědčení, že žalovaný učinil překvapivý závěr, protože se uspokojil s písemnými prohlášeními třetích osob a uvedl, že tímto jednáním nebyl žalobce zkrácen na svých procesních právech. O to vážnější je toto pochybení v situaci, kdy správní orgán vycházel především z těchto prohlášení.

37. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný se omezil na pouhé konstatování, že „odvolací orgán na základě obsahu spisového materiálu konstatuje, že vlastníci dotčených pozemků nikdy nebránili užívání svého pozemku veřejností za účelem přístupu k hradu Lísek, za účelem návštěvy, popřípadě při jeho opravách a podobně. Odvolací orgán tak má za to, že i tato podmínka [souhlas vlastníka s obecným užíváním, pozn. soudu] je splněna.“ K námitce žalobce v podaném odvolání o nepřezkoumatelnosti z důvodu neprovedení výslechu svědků a spokojení se s písemnými prohlášeními těchto osob žalovaný uvedl, že „volba důkazních prostředků byla na uvážení MěÚ Bystřice [silniční správní úřad, pozn. soudu]. V daném případě se nejednalo o svědecké výpovědi, ale o písemná prohlášení osob, jež danou komunikaci užívaly, či užívají. [...] Odvolací správní orgán tento postup neshledává v rozporu s právními předpisy a nemá za to, že by tímto byl odvolatel dotčen na svých právech.“
38. Tímto postupem odvolací správní orgán aproboval rozhodnutí silničního správního úřadu, jehož odůvodnění je založeno především na citacích písemných vyjádření osob (uvedeny především v bodě 25 tohoto rozhodnutí), které byly doloženy osobou zúčastněnou na řízení (str. 4 – 12 prvostupňového správního rozhodnutí).
39. Dle § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podklady „pro vydání rozhodnutí [...] zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.“
40. Z komentářové literatury k výše uvedenému ustanovení je zřejmé, že „[s]kutečnost, že čestné prohlášení mělo poměrně nízkou vypovídací hodnotu, byla zřejmá a například prof. Hendrych a kol. k tomu uvádí: „Přestože to zákon výslovně nevylučuje, lze vážně pochybovat o smyslu čestného prohlášení při náhradě svědecké výpovědi. Pokud by k řádnému objasnění skutečného stavu věci bylo nezbytné vyslechnout jinou osobu než účastníka řízení, je třeba takovou osobu vyslechnout jako svědka a nevycházet z čestného prohlášení, které by si taková osoba učinila.“ (Hendrych a kol. 1993 s. 338). Z tohoto důvodu směřuje správní řád k omezení aplikace tohoto institutu a připouští je pouze místo důkazu listinou, ovšem jen v těch případech, kdy to stanoví zvláštní zákon. Tím je například § 8 odst. 6 ElKom nebo § 92 písm. b) a § 174 odst. 3 PobCiz [...] Čestné prohlášení by bylo možné využít i v případě, že tak zvláštní zákon nestanoví, ovšem nikoli jako důkazní prostředek, ale jako jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí s nižší vypovídací hodnotou“ (srov. JEMELKA L., et. al., Správní řád, 6. vydání, 2019, s. 313 – 326).
41. Uvedená teoretická východiska aprobuje rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2014, č. j. 7 As 55/2013 – 32 lze seznat, že „Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že napadené správní rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, i když z poněkud jiných důvodů. Pokud správní orgány hodnotily jako důkaz čestná prohlášení, postupovaly v rozporu se zákonem č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jaké podklady mohou být použity pro vydání rozhodnutí je stanoveno v ust. § 50 odst. 1 správního řádu. Čestným prohlášením může pouze účastník nahradit předložení listiny, a to za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Není sice zcela vyloučeno, aby správnímu orgánu bylo předloženo čestné prohlášení účastníka řízení nebo jiné osoby, ale takový úkon nemá účinky jiného důkazu, tzn. není např. možné učinit čestné prohlášení namísto důkazu svědeckou výpovědí. Pokud tedy účastníci řízení předložili ve správním řízení čestná prohlášení bývalých vlastníků, která obsahovala skutečnosti, které mohly přispět ke zjištění skutkového stavu, stěžovatel, resp. správní orgán I. stupně, si měl opatřit takové podklady pro své rozhodnutí, které by byly v souladu s ust. § 50 a násl. správního řádu, např.

provést důkaz svědeckou výpovědí bývalých vlastníků. Stěžovatel tak však neučinil, a proto vydal své rozhodnutí na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Proto jakékoliv hodnocení obsahu čestných prohlášení je právně irrelevantní.“ V daném případě se rovněž jednalo o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace.

42. Soud konstatuje, že výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu jsou plně aplikovatelné na právě posuzovaný případ. Správní orgány pro zjištění skutkového stavu využily především písemné vyjádření osob (uvedené především v bodě 25 tohoto rozhodnutí). Soud upozorňuje, že tímto postupem nebylo dostáno povinnostem, které vyplývají z ust. § 50 a násl. správního řádu, jelikož svědecké výpovědi těchto osob provedeny nebyly.
43. K výše uvedenému srov. také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2018, č. j. 3 As 127/2017-57. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že: „[k] tomu je nutno dodat, že správní orgán I. stupně v rámci správního řízení předvolal k ústnímu jednání všechny známé účastníky řízení a přizval i osoby, které poskytly čestná prohlášení. Na tomto jednání byly podány svědecké výpovědi [...] Osoby, které poskytly čestná prohlášení, se vyslechnout nepodařilo, nicméně svědeckou výpověď podalo několik účastníků řízení a svědků a k dispozici byl také dostatek dalších důkazů. [...] Nejvyšší správní soud proto uvádí, že s těmito důkazy se krajský soud vypořádal adekvátně.“ V souvislosti s výše uvedeným nelze opomenout, že v posuzovaném případě sice bylo nařízeno místní šetření, doplněné o vyjádření účastníků řízení, nicméně tohoto šetření se neúčastnila většina osob, jejichž vyjádření jsou součástí správního spisu. Ze správního spisu není zřejmé, že by jakákoliv osoba byla v dané věci byla vyslechnuta a poučena v souladu s ust. § 55 odst. 5 správního řádu.
44. Je zřejmé, že v posuzovaném případě se jedná o skutečnosti, které mohou mít významný vliv na výsledek správního řízení, neboť správní orgány na základě těchto písemných vyjádření dovozovaly nezbytné znaky pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace.
45. Z komentářové literatury vyplývá, že „[s]oud by neměl činnost správního orgánu nabrazovat, a proto je zásadně oprávněn dokazování toliko doplňovat a nikoli je provádět ve větším rozsahu. Zásadním doplněním skutkového stavu, díky jehož potřebě správní soud zruší napadené rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, jsou např. rozsáhlejší svědecké výsledky (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 6 A 65/2000 [727/2005 Sb.NSS])“ (BLAŽEK, T., et. al.: Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, k ust. § 76 s. ř. s.)
46. Na základě výše uvedeného shledal soud žalobní námitku jako důvodnou. Pro další postup v řízení je nezbytné, aby správní orgán doplnil dokazování o svědecké výpovědi osob, jejichž svědectví mohou mít podstatný vliv na dovození znaků nezbytných pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace.

Nepřezkoumatelnost pro nevypořádání námitek z odvolání ze dne 3. května 2019

47. Žalobce upozorňuje, že žalovaný se žádným způsobem nevypořádal s námitkami žalobce, které byly uvedeny v odvolání ze dne 3. května 2019.
48. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že správní orgán druhého stupně se v rámci odůvodnění vyjádřil k námitkám žalobce (str. 4 – 5 napadeného rozhodnutí).

Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že „[v] souladu s ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán k námitkám odvolatele uvádí.“ Na tomto místě jsou replikovány námitky žalobce a následuje vyjádření odvolacího správního orgánu.

49. Dle § 89 odst. 2 správního řádu „*odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává v rozsahu námitek uvedených v odvolání.*“
50. Dle § 68 odst. 3 správního řádu se v „*odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“
51. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný vylíčil okolnosti, o něž opřel své rozhodnutí, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení věci, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl. Je nutné, aby se správní orgány vypořádaly s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené. Nevypořádali se správní orgán s námitkou účastníka, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (viz rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109).
52. V napadeném rozhodnutí se žalovaný vyjádřil ke všem námitkám, které žalobce v odvolání namíтал. Nelze ovšem pominout fakt, že skutková zjištění správního orgánu vyhodnotil zdejší soud jako nedostatečné, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatečných skutkových zjištění.

K námitkám o naplnění znaků nezbytných pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace

53. Čtvrtou, pátou a šestou žalobní námitkou žalobce rozporuje správním orgánem dovozený závěr, že v případě vyjetých kolejí se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která kumulativně splňuje podmínky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a podmínky dovozené judikaturou Nejvyššího správního soudu, jakož i Ústavního soudu. Žalobce nesouhlasí s dovozenými závěry pro znaky: stálosti a patrnosti v terénu, souhlasu vlastníka s obecným užíváním cesty a znaku nutné komunikační potřeby.
54. Ze správního spisu vyplývá, že silniční správní úřad založil podstatnou část rozhodnutí především na písemných vyjádřeních několika osob (uvedeny především v bodě 25 tohoto rozhodnutí). Vzhledem k výše uvedenému soud konstatoval, že správní rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a jako takové je nepřezkoumatelné.
55. Soud považuje za nezbytné zdůraznit vývoj a závěry judikatury ve vztahu ke znakům nezbytným pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, neboť tyto bude nezbytné reflektovat v dalším řízení před správním orgánem.
56. Dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „*[ú]čelová 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. [...] Účelovou komunikací je i pozemní*

komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.“

57. K této zákonné definici pak přistupují další definiční znaky, dotvořené judikaturou pojednávající o veřejně přístupných účelových komunikacích, které ve spojení se zákonnými ustanoveními vytváří ucelený soubor znaků, které je nutné kumulativně naplnit (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2017, č.j. 5 As 140/2014-76, publ. pod č. 3540/2017 Sb. NSS), aby mohlo dojít k deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Ve své současné podobě se jedná o následující znaky:
- a. zákonný účel,
 - b. dopravní cesta (zřetelnost a stálost komunikace v terénu),
 - c. souhlas vlastníka s veřejným (obecným) užíváním,
 - d. nutná komunikační potřeba.

Ke znaku stálosti a patrnosti v terénu

58. Jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, č. j. 6 As 18/2013 – 52 „aby šlo o pozemní komunikaci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, musí se jednat o cestu, kteřá je v terénu patrná a stálá.“
59. Komentářová literatura ke znaku stálosti a patrnosti uvádí, že „[a]bychom mohli o účelové komunikaci hovořit, musí jít v prvé řadě o cestu stálou a v terénu patrnou. [...] Účelová komunikace nemusí být nutně stavbou podle stavebního zákona, tedy výsledkem stavební činnosti. [...] Může jít o pouhé koleje vyjeté v trávě nebo zpevněné místy kamením či sutí [...] Za účelovou komunikaci nelze prohlásit například louku, přes kterou sice vlastníci vzdálenějších luk odvázejí ze svých pozemků posečené seno, avšak nečiní tak vždy ve stejné trase, ale jezdí různě, takže na pozemku se nevytvoří vyjeté koleje buď vůbec, nebo jen v nezřetelných náznacích a na různých místech. Takovéto dočasné sezónní cesty (v daném případě jde o tzv. cesty senové) představu o stálém dopravním koridoru nenaplnují.“ (ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M. et. al. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář, Wolters Kluwer)
60. Přílehlavě k právě posuzovanému případu např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2019, č. j. 2 As 66/2018 – 70, které uvádí že „při zjišťování skutečného stavu a hodnocení důkazů je nutné také zohledňovat, že ačkoliv vyjeté koleje či vyšlapaná cesta představují typické ukazatele potvrzující zřetelnost účelové komunikace v terénu, nelze pominout ani jiné faktory, např. tvar předmětného pozemku a jeho polohu ve vztahu k sousedním pozemkům (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014 - 39). Jedná se přitom o otázku, kterou je nutno prokázat a na základě konkrétního hodnocení důkazů odůvodnit, a vypořádat se s námitkami, které by vzbuzovaly pochybnosti o tom, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Vedle toho Nejvyšší správní soud podotýká, že by správní úřady tuto otázku měly posuzovat spíše uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013 č. j. 1 As 63/2013 - 49). Jak totiž uvádí i doktrinální literatura, to, že ve skutečnosti ani v případě v terénu vyjetých kolejí nejde o účelovou komunikaci (neboť například cesta není takto veřejností

fakticky užívána s vlastníkovým tichým souhlasem), se projeví toliko až v podobě nenaplnění třetího znaku, tj. souhlasu vlastníka s obecným užíváním. Zjištění faktických okolností ve správním řízení v konkrétním případě je proto více než na místě (ČERNÍNOVÁ, Michaela a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7)

61. Pro další řízení bude nutné se touto otázkou v souladu s uvedenou právní doktrínou blíže zabývat.

Ke znaku souhlasu vlastníka s veřejným (obecným) užíváním

62. Existenci souhlasu vlastníka účelové komunikace musí správní orgán vždy zkoumat vzhledem k obecnému užívání, tj. k tomu, že je jeho pozemek užíván blíže neurčeným množstvím osob. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 2. května 2012, č.j. 1 As 32/2012-42 „[o]becné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.“ Obdobně k tomu též např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, kde konstatoval, že „[p]ro naplnění obecného užívání komunikace je třeba prokázat, že dotčený pozemek může být a je fakticky kýmkoliv bezplatně obvyklým způsobem používán pro určené účely.“ Souhlas vlastníka s obecným užíváním může být buď výslovný nebo konkludentní.
63. Z aktuálního stavu je zřejmé, že výslovný souhlas žalobce nebyl dán. V takovém případě je nezbytné posuzovat, zdali v konkrétním případě nebyl dán souhlas konkludentní. Z judikatury vyplývá, že aby se skutečně jednalo o souhlas s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoli (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. června 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001). K tomu též např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2018, č. j. 3 As 127/2017-57: *„je tedy potřeba posoudit, zda byl okruh uživatelů z pohledu vlastníka cesty spíše jasně vymezený, či spíše neurčitý. V nyní projednávaném případě se jedná o cestu, která se má nacházet uvnitř chatové osady na pozemcích vlastněných soukromými osobami. Okruh případných uživatelů tvrzené cesty se tak skládá především z osob, které cestu potřebují pro přístup ke své nemovitosti. Jiné osoby pak nemají důvod cestu užívat, neboť nevede k žádnému pro veřejnost atraktivnímu cíli.“*
64. Obdobně pak znějí závěry, které vyslovil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2015, č.j. 6 As 213/2015-14, které uvádí že „[s]těžovatel měl tedy v odvolacím rozhodnutí zodpovědět na základě vznesené námitky otázku, zda vlastník sporné cesty umožnil v minulosti její užívání blíže neurčenému okruhu osob (veřejnosti), či zda cestu užívaly pouze konkrétní osoby. Za jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu využívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití též cizím osobám.“ Soud považuje za vhodné zmínit rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2015, č.j. 6 As 213/2015 - 14, které uvádí, že: „[j]estliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn.“

65. Z citované judikatury lze dovodit následující závěry. V případě obecného užívání musí být vlastník alespoň srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá kdokoliv. Pro závěry o obecném užívání komunikace musí být okruh osob užívající pozemek pro vlastníka spíše neurčitý. V opačném případě by se jednalo o pouhou výprosu. V posuzovaném případě je nezbytné zkoumat, v jaké oblasti se daná cesta nachází a zdali jako taková slouží pouze a výhradně osobám, kterým zajišťuje přístup k obsluze nemovitosti, nebo jestli zde existuje určitý důvod, na základě kterého má i pro vlastníka neurčitý okruh osob zájem cestu užívat (tzv. atraktivita cíle).
66. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce po celé řízení setrvává na tom, že veškerý přístup se odehrává pouze na základě individuálních domluv. V této souvislosti považuje zdejší soud vhodné zmínit, s čím přesně musí vlastník pozemku souhlasit, aby byla splněna zákonná podmínka pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64 vyplývá, že: „[a]bychom mohli hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu (srov. § 2189 a násl. občanského zákoníku). 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. [...] Naproti tomu souhlas s obecným užíváním pozemku jako veřejné cesty je téměř nevratný, a dokud veřejná cesta, která z něj vzešla, sama nezanikne, je vlastník pozemku i jeho právní nástupci povinni strpět užívání svého pozemku kýmkoliv. Posuzovat je třeba tuto otázku případ od případu. Rozlišovacím kritériem z hlediska uděleného souhlasu je přitom okruh osob, které pozemek užívaly či užívají a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku. [...] Lze tedy shrnout, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromých pozemcích platí, že je vlastník buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět, čímž dojde k věnování učiněnému mlčky, neboli konkludentně. Nelze však souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy nebo o mlčky trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí. Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážit, zda již okruh tiše trpěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti. Správní orgány ani krajský soud však tuto možnost vůbec nevzaly v potaz a uvedeným se nezabývaly; souhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků nelze ze zjištěného skutkového stavu vůbec dovozovat.“
67. Vzhledem k výše uvedenému (bod 36 – 47 rozhodnutí) soud jakékoliv hodnocení obsahu čestných prohlášení považuje za právně irelevantní. Nelze tedy postavit na jisto, jestli byl prokázán souhlas (alespoň konkludentní) žalobce, či nikoliv. V tomto ohledu správní orgány zatížily své rozhodnutí nepřezkoumatelností z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu.
68. Soud uzavírá, že pro další postup v řízení bude nutné doplnit správní spis, aby mohlo být přistoupeno k relevantnímu hodnocení naplnění (popř. nenaplnění) tohoto znaku. Je nezbytné, aby bylo prokázáno, že sporná komunikace může být a je fakticky kýmkoliv bezplatně užívána. V opačném případě je nutné takovou žádost zamítnout, neboť výše

uvedené znaky musí být naplněny kumulativně. Pro další řízení bude nutné se touto otázkou v souladu s uvedenou právní doktrínou blíže zabývat.

Ke znaku nutné komunikační potřeby

69. Z komentářové literatury vyplývá: „[a]by totiž byl dán veřejný zájem na zachování určité cesty, musí taková cesta naplňovat v daném území nutnou komunikační potřebu, a to ve vztahu ke konkrétním nemovitostem. Postačí ovšem, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jediné nemovitosti.“ (srov. Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 59). Tento závěr potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 30. listopadu 2015, č.j. 6 As 213/2015-14: „znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice.“
70. Druhý předpoklad pro stanovení nutné komunikační potřeby představuje neexistence alternativní dopravní cesty, jak je uvedeno např. v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010, č.j. 5 As 3/2009-76: „při hodnocení nutné komunikační potřeby by měl úřad zkoumat, zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí (zde rodinný dům), zda je udržovaná, průjezdná i při špatném počasí, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu většími vozidly (popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, záchranná služba apod.).“
71. Z komentářové literatury vyplývá, že by správní orgán při vyhodnocování alternativních cest měl zkoumat především to, zdali „alternativní cesta reálně existuje v terénu – srov. NSS 8 As 32/2015 [...] druhou podmínkou je, že alternativní cesta se musí nacházet ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, tedy státu, kraje nebo obce. [...] Třetím hlediskem by měla být délka obou posuzovaných cest. V zásadě platí obecné pravidlo, podle něhož to, že je sporná cesta kratší, z ní ještě samo o sobě nečiní komunikaci nezbytnou. [...] Čtvrtým a posledním hlediskem při porovnávání sporné cesty s alternativní cestou, o jejíž veřejné povaze nejsou pochybnosti, je uskutečnitelnost a nákladnost případných úprav zpřístupňovaných nemovitostí. [...] pokud jsou splněny všechny výše popsání podmínky, tedy existuje alternativní cesta ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, která je způsobilá uspokojit dopravní potřeby dotčených nemovitostí v dostatečné míře, aniž by bylo potřeba provádět jejich mimořádné stavební úpravy, pak spornou cestu ve vlastnictví právnické či fyzické osoby soukromého práva nelze prohlásit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci.“ (srov. Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015).
72. Z rozhodnutí silničního správního úřadu vyplývá, že správní orgán nejprve posuzoval, jestli sporná komunikace naplňuje v území nutnou komunikační potřebu. Tuto dovodil pro zajištění obsluhy navazujících zemědělských pozemků, lesních pozemků a nemovité kulturní památky – zříceniny hradu Lísek (ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, pozn. soudu). V návaznosti na to pak zkoumal, jestli v posuzovaném území existuje alternativní dopravní cesta. K tomu uvedl, že „z důvodu velké svažitosti navazujících lesních pozemků ve vlastnictví obce, což dokládá i mapový podklad zeměpisné mapy s vrstevnicemi, které z části navazují na dotčené území, není ani reálné zřízení alternativních přístupových cest po těchto obecních pozemcích.“ Tento závěr aprobovalo i napadené rozhodnutí, které uvádí, že „dopravní služby nelze dosáhnout jiným způsobem, neboť žádná jiná komunikace v lokalitě neexistuje a vzniku nové brání technické problémy (zejména nepříznivý terén).“

73. Soud uzavírá, že se správní orgány vypořádaly se znakem nutné komunikační potřeby v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

V. Shrnutí a náklady řízení

74. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud po provedeném řízení k závěru, že napadené rozhodnutí je třeba zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu a nepřezkoumatelnost spočívající v jeho nesrozumitelnosti. Z těchto důvodů napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) a § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zdejší soud zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaný rozhodne vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
75. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 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. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalobce byl v soudním řízení zastoupen advokátem dle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. Této osobě dle § 35 odst. 2 s. ř. s. náleží odměna za zastupování. Pro určení její výše se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Náklady řízení žalobce se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci a sepsí žaloby) 2 x 3.100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 2 x 300 Kč. Celkem je tedy žalovaná povinna žalobci na nákladech řízení nahradit částku 11.228 Kč včetně DPH.
76. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 10. prosince 2020

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu