



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobců: a) M. Z.,
b) P. Z.,
oba bytem X,
oba zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Kubíčkem,
sídlem Revoluční 17, Praha,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

za účasti: o. J.,
sídlem X,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2017, č. j. 108911/2017/KUSK-DOP/Mal,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2017, č. j. 108911/2017/KUSK-DOP/Mal, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců na náhradě nákladů řízení částku 9 364,60 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců, advokáta Mgr. Jiřího Kubíčka.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků a osoby zúčastněné na řízení

1. Žalobci se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl

jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu L. n. L. (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 5. 4. 2017, č. j. OD/22092/17. Tímto rozhodnutím silniční správní úřad deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, na části pozemkové parcely č. X v k. ú. J. (dále jen „Pozemek“).

2. Žalobci (vlastníci Pozemku) namítají, že napadené rozhodnutí je na mnoha místech zmatečné a fakticky nepřezkoumatelné, přičemž lze důvodně pochybovat o nepodjatosti úřadu, který napadené rozhodnutí vydal. Namítají, že k tomu, aby mohlo být rozhodnuto, že se na Pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musí správní orgány jednoznačně zjistit existenci nezbytné komunikační potřeby. V projednávané věci však existují minimálně tři další alternativní cesty, a to z jižní, severní a východní strany. Všechny tyto alternativy včetně fotografií žalobci uváděli v průběhu celého správního řízení. Silniční správní úřad i žalovaný však ve svých rozhodnutích pouze uvedli, že alternativní cesta v dané části obce neexistuje, aniž by svůj závěr jakkoliv odůvodnili. K tomu dodávají, že žalovaný na mnoha místech napadeného rozhodnutí používá slovní obraty „prokázané“ či „důkazně doložené“, aniž by však sdělil, z jakých důkazů vycházel, či jak k takovým závěrům došel.
3. Žalobci dále namítají, že nebyl naplněn další nezbytný znak pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, a sice souhlas vlastníka. Uvádějí, že nikdy nedali souhlas s užíváním Pozemku a během řízení nebyl prokázán opak. Souhlas nedal ani předchozí vlastník Pozemku. Žalovaný má souhlas vlastníka za prokázaný, což na mnoha místech napadeného rozhodnutí uvádí, aniž by pro to byl jediný důkaz. Původní cesta byla vedena přes sousední pozemky, jak ostatně vyplývá i ze zápisu v katastru nemovitostí. Následně byla cesta zcela neoprávněně posunuta na Pozemek a vyasfaltována. Poté, co bylo ze strany osoby zúčastněné na řízení (dále jen „obec“) zasaženo do ústavních práv předchozího vlastníka Pozemku tím, že byla cesta posunuta a vyasfaltována, byl Pozemek předchozím vlastníkem převeden na žalobce, kteří proti asfaltové cestě začali ihned brojit, přičemž na svém původním názoru setrvávají dodnes. Nelze tedy ani uvažovat o konkludentním souhlasu. Na problémovou situaci upozorňovali žalobci neustále až do roku 2015, avšak k dohodě s obcí opět nedošlo. O výše uvedeném svědčí mimo jiné i komunikace žalobců s bývalým vedením obce, tedy bývalým starostou M. C. a bývalým místostarostou M. Š.. Žalobci navrhovali v prvoinstančním řízení důkaz výsledkem uvedených osob, avšak tento důkaz nebyl proveden, přičemž jeho neprovedení nebylo v rozporu se zákonem silničním správním úřadem nijak odůvodněno (více viz bod 6 rozsudku).
4. Žalobci dále brojí proti závěru žalovaného, že došlo k vydržení vlastnického práva a služebnosti k Pozemku ve smyslu § 1260 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, neboť žalobci žádným způsobem nenapadli narušení svého vlastnického práva ze strany obce. K tomuto žalobci uvádějí, že dle § 1091 odst. 2 občanského zákoníku je k vydržení vlastnického práva k nemovité věci potřebná nepřerušená držba trvající deset let, v takovém případě je však třeba, aby byl držitel poctivý a aby se jednalo o držbu pravou. V projednávané věci však žalobci proti přesunutí cesty na Pozemek opakovaně brojili (viz výše), tudíž k vydržení nemohlo dojít.
5. Žalobci dále uvádí, že přes Pozemek nikdy žádná komunikace nevedla, resp. zasahovala do Pozemku jen v naprosto minimální, nepatrné části, nikoliv však v rozsahu aktuálního

asfaltového povrchu. Cesta před jejím zpevněním vedla, jak je uvedeno i v katastru nemovitostí, na sousedních pozemcích parcelní číslo X a X. Na podporu svého tvrzení žalobci předložili již ve správním řízení prohlášení řady obyvatel obce.

6. Žalobci rovněž namítají postup správních orgánů při neprovedení výpovědi navržených svědků. Žalobci navrhli výpovědi bývalého starosty M. C. a bývalého místostarosty M. Š.. Silniční správní úřad navržené důkazy neprovedl, aniž by svůj postup jakýmkoliv způsobem odůvodnil. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vyjádřil k neprovedení důkazů tak, že *„pánové M. C. a M. Š. byli v postavení osob odpovědných jednat za obec J. v době, kdy byla účelová komunikace v celém rozsahu vyasfaltována včetně malé části pozemku parc.č. X. Zřejmě nevěrohodným podáním svědecké výpovědi by byl namítán stav evidentně dokumentovaný rozhodnutími obce a doloženou fotodokumentací... byl prokázán účelový vztah mezi Odvolateli a osobami navrhovanými k podání svědecké výpovědi, jako osobami, které s ohledem na svůj poměr k věci (jedná se o původní iniciátory zpevnění účelové komunikace a představitele opozice ve vztahu k současnému vedení obce Jiřice) mají zájem na takovém výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jejich nepodjatosti“*. Takovýto argument žalobci zcela odmítají, neboť pokud není vyhověno návrhu na provedení důkazu, musí správní orgán jednoznačně vyložit, z jakého důvodu důkaz nebyl proveden. Takovéto odůvodnění však v rozhodnutí silničního správního úřadu zcela chybí. Žalovaný tedy v žádném případě neměl potvrdit takové rozhodnutí, ale zrušit ho pro jasné procesní pochybení. K tvrzení, že byl prokázán účelový vztah mezi svědky a žalobci, žalobci uvádí, že před výsledkem svědka se správní orgán má za povinnost dotázat svědka na poměr k věci a k účastníkům a následně svědka vyslechnout. Poté správní orgán hodnotu výpovědi posoudí mimo jiné právě dle poměru svědka k projednávané věci. Silničním správním úřadem zvolený a žalovaným potvrzený postup však žalobci považují nejen za nezákonný, ale i protiústavní.
7. Žalobci rovněž namítli řadu dílčích vad postupu správních orgánů a jejich rozhodnutí, přičemž uvádí, že postup správních orgánů svědčí o tendenčním postupu vůči žalobcům, čímž došlo k porušení zásady rovnosti stran. Rovněž poukázali na to, že zástupcem obce v průběhu správního řízení byl zaměstnanec žalovaného.
8. Konečně žalobci namítli zmatečnost napadeného rozhodnutí, jelikož opakovaně odkazuje na pozemek p. č. X, který však vůbec není předmětem řízení, a tudíž není zřejmé, z jakého důvodu ho žalovaný na mnoha místech svého rozhodnutí zmiňuje.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že souhlas vlastníka Pozemku byl udělen jako konkludentní. Pozemek byl užíván jako cesta „od nepaměti“. V době zpevnění jeho povrchu, zřejmě v roce 2004, se tehdejší vlastníci nebránili a s užíváním souhlasili. Žalobci vstoupili do všech práv a povinností svých právních předchůdců a tento konkludentní souhlas musí respektovat. Jiná alternativní cesta nebyla na místě zjištěna.
10. Obec ve svém vyjádření uvádí, že zcela souhlasí s napadeným rozhodnutím. Uvádí, že historicky užívaná cesta byla v užívaných hranicích (tedy včetně Pozemku) obcí zpevněna asfaltovým povrchem v roce 2004, a to s výslovným souhlasem žalobců, kteří proti danému počínání obce nebrojili a byli dlouhodobě nečinní ve vztahu k obecnému užívání Pozemku, čímž fakticky založili konkludentní souhlas s obecným užíváním cesty. Důkazy, jak byly uváděny žalobci, byly účelovými námitkami předkládanými již z hlediska jejich osobních vazeb k osobám, které protiprávně svědčily ve prospěch žalobců.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

11. Oznámením ze dne 25. 10. 2016 zahájil silniční správní úřad na základě žádosti obce (podložené prohlášením skupiny obyvatel obce, fotografiemi a výpisy z katastru nemovitostí) řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace na Pozemku. V průběhu řízení argumentovali žalobci absencí souhlasu vlastníka (k čemuž navrhli vyslechnout bývalého starostu M. C. a bývalého místostarostu M. Š.), přičemž argumentovali obdobně jako v bodě 3 žaloby. Žalobci rovněž namítali absenci nezbytné komunikační potřeby, přičemž (obdobně jako v žalobě) uvedli tři alternativní komunikace. První alternativou (jižní) měla být cesta přes pozemky parc. č. X a X – tedy po stávající cestě „ochuzené“ o Pozemek, přičemž dle jejich tvrzení tato varianta odpovídá historické cestě v dané lokalitě. Druhou alternativou (východní) měla být cesta přes pozemky parc. č. X, X, X a X. Třetí alternativou (severní) pak měla být cesta přes pozemky parc. č. X, X a dále severním směrem. Na podporu své argumentace předložili prohlášení skupiny obyvatel obce, fotografie a výpisy z katastru nemovitostí.
12. Dne 5. 4. 2017 vydal silniční správní úřad prvostupňové rozhodnutí, jímž deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace na Pozemku. V odůvodnění uvedl, že pozemní komunikace, k jejíž existenci se vyjádřilo více jak padesát občanů obce, byla v současných hranicích historicky užívána již od dvacátých let minulého století a byla rovněž promítnuta v padesátých letech minulého století, jako stav úředně osvědčený, do veřejných listin. Z úředních zápisů týkajících se vlastnických práv k Pozemku vyplývá, že pan V. B., původní vlastník Pozemku, a následně jeho dcera plně respektovali stav obecně užívané cesty. V roce 2004, aniž tomu bylo jakkoli současnými vlastníky Pozemku bráněno, byla cesta v těchto hranicích zpevněna asfaltovým povrchem. Dále silniční správní úřad uvedl, že žalobci nijak neprokázali, že by jimi záměr obce na zpevnění obecně užívané pozemní komunikace byl jakkoli soukromoprávně či veřejnoprávně napaden.
13. Dále uvedl, že obec prokázala, že užívání cesty jako celku, a to včetně Pozemku, je nutno považovat za nezbytnou komunikační spojnici s ostatními veřejnými cestami a pozemními komunikacemi v obci. Argumentace žalobců týkající se alternativních komunikací, tedy možných přístupových cest k dotčeným nemovitostem, není z pohledu jejich ryze soukromoprávního zájmu přípustnou. Za alternativní komunikaci považuje závazná judikatura veřejnou komunikaci, tedy v současné době existující obecně užívanou kategorii pozemní komunikace, nikoli pozemkovou parcelu, jež byla jako cesta v minulosti možná užívána, ale zákonné znaky pozemní komunikace zde zanikly.
14. K prohlášením obyvatel předloženým žalobci silniční správní úřad uvedl, že prohlášení byla podepsána osobami, které s ohledem na svůj konkrétní vztah k věci a k žalobcům samotným nemohou být považovány za dostatečně věrohodné. K návrhu na provedení důkazu výpovědí M. C. a M. Š. se nevyjádřil.
15. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci odvolání, ve kterém (kromě zopakování argumentace k absenci souhlasu vlastníka i nezbytné komunikační potřebě) mimo jiné namítli, že silniční správní úřad nevyslechl navržené svědky, aniž by svůj postup jakkoliv odůvodnil.
16. Dne 4. 9. 2017 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobců zamítl a rozhodnutí silničního správního úřadu potvrdil. V odůvodnění uvedl, že jak je doloženo skutečnostmi uvedenými ve spisové dokumentaci, účelová komunikace na pozemkových parcelách p. č. X, X, X a části X byla jako jeden celek užívána bez jakéhokoliv bránění obecnému užívání až do roku 2015. O zpevnění obecně užívaných pozemkových parcel

bylo rozhodnuto obcí, a to bez jakýchkoliv soukromoprávních výhrad žalobců. Ti o realizaci stavebního provedení komunikace v r. 2004 prokazatelně věděli, nabyli vlastnických práv k nemovitostem ve stavu, který jim byl znám a byl zřejmý jednak ze stavu prodáváného/oploceného pozemku, jednak ze stavu asfaltovým povrchem zpevněné pozemní komunikace. Aniž žalobci využili v zákonných lhůtách svých soukromoprávních či veřejnoprávních nároků [viz úprava dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, či návrhem postupu dle § 1085 občanského zákoníku] na ochranu svého vlastnického práva, založili ve prospěch obce řádnou držbu práva obecného užívání. Protože až do roku 2015 žalobci takovou držbu nenapadli, má se za to, že šlo o držbu pravou, a uplynutím desetileté lhůty došlo fakticky k vydržení vlastnického (*žalovaný měl pravděpodobně na mysli vydržení služebnosti nezbytné cesty, nikoli vlastnického práva jako takového – pozn. soudu*) práva k Pozemku.

17. Dále uvedl, že pro vyjmenované pozemkové parcely tvoří účelová komunikace na pozemkových parcelách č. X, X, X a X jediné řádné dopravní spojení s ostatními obecně užívanými pozemními komunikacemi v dotčeném katastrálním území obce. Z ústního projednání věci spojeného s místním šetřením nebyl prokázán opak. K argumentaci žalobců se vyjádřil shodně jako silniční správní úřad (viz bod 13 rozsudku).
18. Rovněž uvedl, že z vyjádření obce a paní Š., jež jsou založena do spisové dokumentace silničního správního úřadu, vyplývají skutečnosti, jež činí argumentaci žalobců účelovou a zároveň nepravdivou, neboť byly prokázány osobní vazby žalobců k osobám, které bez dalšího osvědčily zájem žalobců na jejich soukromoprávní ochraně.
19. K námitce nevyslechnutí navržených svědků žalovaný uvedl, že M. C. a M. Š. byli v postavení osob odpovědných jednat za obec v době, kdy byla účelová komunikace v celém rozsahu vyasfaltována, a to včetně Pozemku. Zřejmě nevěrohodným podáním svědecké výpovědi by byl rozporován stav evidentně dokumentovaný rozhodnutími obce a doloženou fotodokumentací. Byl prokázán účelový vztah mezi žalobci a osobami navrhovanými k podání svědecké výpovědi jako osobami, které s ohledem na svůj poměr k věci (jedná se o původní iniciátory zpevnění účelové komunikace a představitele opozice ve vztahu k současnému vedení obce) mají zájem na takovém výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jejich nepodjatosti.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Posouzení žaloby soudem

21. Úvodem soud uvádí, že při svém rozhodování vychází z judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06) a NSS. NSS ve svém rozsudku ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013-21, uvedl, že „aby v určitém případě vznikla veřejná účelová komunikace, je třeba, aby byly naplněny její zákonné znaky uvedené v § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 silničního zákona, byl zde dán alespoň konkludentně v minulosti udělený souhlas vlastníka příslušného pozemku či jeho právního předchůdce se vznikem této komunikace, a aby tato účelová

komunikace naplňovala důležitou komunikační nutnost a její funkce zároveň nebyla zajištěna soukromoprávním institutem“. Z výše uvedené judikatury vyplývá, že aby účelová komunikace mohla být označena za veřejně přístupnou, je třeba kumulativní splnění čtyř znaků:

1) se musí jednat o komunikaci, 2) musí být dán (alespoň konkludentní) souhlas vlastníka, 3) musí existovat nezbytná komunikační potřeba a 4) funkce komunikace nesmí být zajištěna prostředky soukromého práva (typicky služebností nezbytné cesty). V projednávané věci není mezi účastníky a obcí sporu, že podmínka č. 1 je splněna. Sporné zůstávají podmínky č. 2 a 3, tedy existence souhlasu vlastníka a nezbytné komunikační potřeby. Soud dospěl z důvodů uvedených níže k závěru, že napadené rozhodnutí je v těchto otázkách nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pokud jde o podmínku 4, názor správních orgánů a obce na její splnění není zcela zřejmý (viz bod 27 rozsudku).

22. *Z ustálené judikatury NSS plyne, že „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Obdobně z ustálené judikatury NSS také vyplývá, že „[n]evypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti.“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). Jak však konstatoval NSS v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, „[n]epřezkoumatelnost 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. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí.“ Srovnej též např. rozsudek ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018-21.*
23. *Pokud jde o otázku souhlasu vlastníka, vychází soud z judikatury NSS, konkrétně z rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, podle kterého „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“. Předně soud konstatuje, že napadené rozhodnutí a rozhodnutí silničního správního úřadu nedávají jednoznačnou odpověď na otázku, z jakých skutečností správní orgány konkludentní souhlas vlastníka dovozují. Oba správní orgány jednak uvádí, že cesta*

(včetně Pozemku) byla užívána odnepaměti, jednak dovozují konkludentní souhlas z pasivity žalobců po roce 2004, tedy po vyasfaltování Pozemku.

24. Pokud jde o argumentaci, že Pozemek je součástí cesty odnepaměti, opírají se správní orgány především o prohlášení skupiny obyvatel obce a o listiny z padesátých let. Žalobci proti tomu argumentovali tím, že cesta v dané lokalitě skutečně vedla, nicméně vedla pouze po pozemcích parc. č. X a X a Pozemek nezahrnovala (případně pouze jeho nepatrnou část). Svou argumentaci opřeli jednak o výpis z katastru nemovitostí, kde je celý pozemek parc. č. X veden jako zahrada, zatímco pozemky parc. č. X a X jako ostatní komunikace, jednak o prohlášení jiné skupiny obyvatel obce. Z napadených rozhodnutí je zřejmé, že správní orgány argumentaci žalobců nepřisvědčily, není však již zřejmé z jakých důvodů. Z napadených rozhodnutí lze pouze seznat, že pokládaly prohlášení obyvatel za nevěrohodné pro jejich vztah k žalobcům, aniž by však blíže rozvedly, o jaký vztah k žalobcům má jít. Mají-li se závěry správních orgánů opírat o vyjádření obce, což žalovaný uvádí, pak nelze než dodat, že ani vyjádření obce pro závěry o nevěrohodnosti osob, které prohlášení podepsaly, neposkytuje dostatečnou oporu. Např. u J. a V. M. obec pouze uvádí, že nejsou důvěryhodnými, jelikož jsou trvale hlášeni na obecním úřadě. Podobně u manželů M. obec pouze uvádí, že pan M. opakovaně brojí proti úkonům obce a jeho žena je závislá na jeho vůli. Takovéto až absurdní argumenty (které nadto správní orgány ve svých rozhodnutích samy ani výslovně neuvedly) však nemohou ospravedlnit závěr o nedůvěryhodnosti osob, které prohlášení podepsaly, a tím o jeho nepoužitelnosti (více k písemným prohlášením obyvatel viz bod 30 rozsudku). Soud tak shrnuje, že napadená rozhodnutí neobsahují dostatečné odůvodnění, které by ospravedlnilo odmítnutí argumentace žalobců a důkazů jimi předkládaných.
25. Pokud jde o argumentaci, že konkludentní souhlas je dán tím, že žalobci nebrojili proti vyasfaltování Pozemku, pak soud uvádí, že napadená rozhodnutí neposkytují pro tento závěr dostatečnou oporu. Je sice pravdou, že žalobci nepředložili žádný dokument, který by vypovídal o opaku, nicméně uváděli, že proti vyasfaltování Pozemku brojili ústně v rámci jednání s tehdejšími vedením obce. Za tím účelem navrhovali výslech bývalého starosty M. C. a bývalého místostarosty M. Š.. Správní orgány však jejich výslech neprovedly, čímž vzaly žalobcům příležitost své tvrzení prokázat. Silniční správní úřad své rozhodnutí neprovést výslechy nijak neodůvodnil, čímž nedostal své zákonné povinnosti. Soud přitom připomíná, že správní orgán není povinen provést veškeré navrhované důkazy, nicméně pokud se některé rozhodne neprovést, je povinen svůj postup řádně zdůvodnit (k tomu srovnej např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS. 570/03, a ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 45/2013-37). Žalovaný se tuto vadu rozhodnutí silničního správního úřadu pokusil napravit tak, že odůvodnil neprovedení navržených důkazů tím, že by tito svědci vypovídali nepravdivě, jsou v opozici vůči vedení obce, a mají tak zájem na pro obec negativním výsledku řízení (podrobněji viz bod 19 rozsudku). Takové odůvodnění však pokládá soud za naprosto nepřijatelné. Předně soud konstatuje, že návrhy žalobců byly *prima facie* relevantní, jelikož jako představitelé obce v době vyasfaltování Pozemku to patrně byli právě navržení svědci, kdo (pokud jsou tvrzení žalobců pravdivá) se žalobci o celé záležitosti jednali, a mohli by tak jejich tvrzení potvrdit či vyvrátit. Soud nemůže než přisvědčit argumentaci žalobců, že správní orgány, pokud měly pochybnosti o tom, zda by svědci vypovídali pravdivě, měly navržené svědky nejprve vyslechnout, poté porovnat jejich výpovědi s dalšími shromážděnými důkazy a následně vyhodnotit, zda

jejich výpovědím uvěřily, a svůj závěr náležitě odůvodnit. Argumentace žalovaného, která navržené svědky již předem označuje za nevěrohodné (a *de facto* presumuje, že by při výpovědích lhali), nemůže obstát a soud ji pokládá za neslučitelnou se základními principy právního státu. Uvedeným postupem tak správní orgány zasáhly do práva žalobců na spravedlivý proces. Závěr správních orgánů, že žalobci obecnému užívání nebránili, bez provedení *prima facie* relevantních důkazů, kterými se žalobci snažili své tvrzení prokázat, nelze akceptovat.

26. Dalším znakem účelové komunikace, který musí být naplněn, aby ji bylo možno označit za veřejně přístupnou, je nezbytná komunikační potřeba. Správní orgány ve svých rozhodnutích shodně uvedly, že argumentace žalobců týkající se alternativních komunikací, tedy možných přístupových cest k dotčeným nemovitostem, není z pohledu jejich ryze soukromoprávního zájmu přípustnou. Za alternativní komunikaci považuje závazná judikatura veřejnou, tedy v současné době existující obecně užívanou kategorii pozemní komunikace, ne pozemkovou parcelu, jež byla jako cesta v minulosti možná užívána, ale zákonné znaky pozemní komunikace u ní zanikly. Takové odůvodnění pokládá soud za nedostatečné. Žalobci ve svých podáních v průběhu správního řízení navrhli (stejně jako v žalobě) tři možné alternativní komunikace, přičemž jejich popis doplnili rovněž o zakreslení alternativních tras v mapě. Jestliže měly správní orgány za to, že žádná z nich není vyhovující, měly tento závěr ke každé z žalobci nabízených alternativ odůvodnit. Silniční správní úřad i žalovaný se však omezili pouze na shora uvedené obecné konstatování, aniž by upřesnili, ke které z alternativ se argumentace zánikem znaků pozemní komunikace vztahuje, a z jakých skutečností tento závěr vyvozují, čímž zatížili svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Pro úplnost soud dodává, že ve vztahu k první (jižní) alternativě (viz bod 11 rozsudku) je navíc taková argumentace správních orgánů (má-li se k ní vztahovat) zjevně nesprávná, jelikož tato alternativa počítá se stávající cestou, pouze zúženou v důsledku nezahrnutí Pozemku, u které o absenci znaků komunikace nemůže být vůbec řeč.
27. Žalobci dále brojí proti závěrům žalovaného o vydržení služebnosti nezbytné cesty v důsledku pasivity žalobců po roce 2004. I tato námitka je důvodná. Předně je nutné konstatovat, že pro takový závěr neposkytuje správní spis dostatečnou oporu, a to vzhledem k neprovedení žalobci navržených důkazů (viz bod 25 rozsudku). Zároveň soud dodává, že argumentace žalovaného činí jeho rozhodnutí zmateným a vnitřně rozporným, ne-li přímo nesrozumitelným. Pokud by totiž měl pravdu (a obec opravdu vydržela služebnost nezbytné cesty po Pozemku), je otázkou, zda by byla splněna 4. podmínka (viz bod 21 rozsudku), totiž že funkce komunikace nesmí být zajištěna prostředky soukromého práva. Případná existence služebnosti by sice sama o sobě nevylučovala deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, nicméně by bylo třeba zkoumat jednak obsah služebnosti, jednak okruh oprávněných osob, tedy především, zda by služebnost svědčila veřejnosti. Takové úvahy však v rozhodnutích správních orgánů zcela absentují. Zároveň se vydržení musí opírat o představu o právním titulu držby, přičemž tuto představu obec zjevně neměla. K tomu je třeba poznamenat, že obecné užívání komunikace je veřejnoprávní institut, který nelze vydržet ve smyslu občanského zákoníku. Rovněž je nutno zmínit, že argumentuje-li silniční správní úřad mimořádným vydržením dle § 1095 občanského zákoníku, pak s ohledem na § 3066 občanského zákoníku, podle kterého nemůže k mimořádnému vydržení dojít dříve než uplynutím dvou let (u věci movité) či 5 let (u věci nemovité) po nabytí účinnosti občanského zákoníku, nemohlo v projednávané věci k mimořádnému vydržení vůbec dojít.

28. Žalobci dále namítají zmatečnost napadeného rozhodnutí, jelikož v něm žalovaný opakovaně zmiňuje parcelu č. X, která vůbec není předmětem řízení. Tato námitka není důvodná. Na napadené rozhodnutí je třeba nahlížet jako na celek a dle názoru soudu je z něj jasné seznatelné, že se jedná pouze o písařskou chybu, kdy místo správného čísla X je několikrát v textu uvedeno X.
29. Žalobci konečně namítají, že správní řízení bylo vedeno tendenčně, přičemž vedle výše uvedených námitek argumentují rovněž dalšími dílčími vadami odůvodnění napadeného rozhodnutí. Této námitce musí soud přisvědčit. Řadu vad rozhodnutí silničního správního úřadu i žalovaného již soud vypořádal výše. Celkově je nutno konstatovat, že všechny vytýkané vady jsou projevem přístupu správních orgánů, které nekriticky přejímaly stanovisko obce a naopak bez dostatečného opodstatnění odmítaly argumenty i důkazy žalobců. V případě rozhodnutí silničního správního úřadu lze dokonce jen obtížně seznat, kde končí rekapitulace stanoviska obce a začíná vlastní hodnocení silničního správního úřadu. Obě rozhodnutí rovněž obsahují paušální odkazy na tvrzení a důkazy předložené obcí, aniž by se vyrovnaly s jejich zpochybněním ze strany žalobců. Z výše řečeného je zřejmé, že správní orgány v rozporu se zásadou rovnosti rezignovaly na objektivní a nestranné vedení řízení a do svých rozhodnutí pouze přejaly tvrzení obce (výslovně či ve formě paušálních odkazů), a to včetně tvrzení zcela nepřijatelných (viz body 24-25 rozsudku). Pokud jde o argument žalobců, že obec byla ve správním řízení zastupována zaměstnancem žalovaného, k tomu soud dodává, že tato situace je sice poměrně neobvyklá, nicméně sama o sobě nikoli nepřijatelná a žalobci sami netvrdí žádné skutečnosti nasvědčující tomu, že by tomu v projednávané věci mělo být jinak – tedy že by JUDr. H. měl nějaký vliv na rozhodnutí žalovaného.
30. Nad rámec žalobních bodů soud pokládá za nezbytné vyjádřit se i k otázce prohlášení skupiny obyvatel obce, předložených jak obcí, tak žalobci. Základním způsobem zjišťování informací od fyzických osob je jejich svědecká výpověď. K podání svědecké výpovědi správní orgán svědka (tj. fyzickou osobu) předvolá podle § 59 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Výslech se provádí ústně a zásadně v přítomnosti účastníka řízení, který musí být o provedení tohoto úkonu (není-li prováděn v rámci nařízeného ústního jednání) včas předem vyrozuměn (viz § 51 odst. 2 správního řádu). Jen tak má účastník řízení možnost bezprostředně reagovat na výpověď svědka a konfrontovat jej se svými tvrzeními (srovnej rozsudky NSS ze dne 8. 3. 2012, č. j. 5 As 21/2011-39, a ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204). Z výše uvedeného je zřejmé, že písemné prohlášení fyzické osoby je obecně problematickým, jelikož neumožňuje účastníkovi, který s jeho obsahem nesouhlasí, klást této osobě otázky a konfrontovat ji se svými tvrzeními. Z toho důvodu má soud za to, že písemné prohlášení fyzické osoby může být akceptovatelné pouze tehdy, pokud její výslech nelze zajistit (např. z důvodu úmrtí či dlouhodobého pobytu v zahraničí), nebo pokud má prohlášení toliko podpůrný charakter, jestliže je jeho obsah nesporný a jeho věrohodnost je v kontextu ostatních provedených důkazů zcela zřejmá. V projednávané věci však taková situace nenastala, jelikož osoby, které prohlášení podepsaly, byly správním orgánům dostupné, resp. správní orgány neuvádějí (a ani ze správního spisu to neplyne), že by tomu tak nebylo. V takovém případě nemohly správní orgány opřít svá rozhodnutí o taková prohlášení, nýbrž (jelikož v projednávané věci šlo o jeden ze stěžejních důkazů, jehož obsah byl mezi účastníky sporný) měly příslušné osoby (minimálně některé) předvolat a řádně vyslechnout jako svědky podle § 55 správního řádu.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

31. S ohledem na výše uvedené závěry soud napadené rozhodnutí zrušil, aniž nařizoval jednání, podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 76 odst. 4 s. ř. s.). Vysloveným právním názorem jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
32. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci měli ve věci plný úspěch, a proto jim náleží náhrada nákladů řízení. Společné náklady žalobců zahrnují náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada DPH, neboť zástupce žalobců (stejně jako jeho předchůdce) je plátcem DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Odměna za zastupování dvou účastníků za dva úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení a sepis žaloby – § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 12 odst. 4, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)] činí 9 920 Kč. Sepis repliky není účelným úkonem právní služby, neboť žalobci jí reagovali na vyjádření k žalobě, které sestávalo toliko z přehledu podkladů a opakování argumentace z napadeného rozhodnutí, a sami k věci nic nového neuvedli ani neprohloubili svoji argumentaci. Za tento úkon tedy soud žalobcům náhradu nepřiznal. Náhrada hotových výdajů činí za 2 úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) celkem 600 Kč. Náhrada DPH z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů činí 21 % z 10 520 Kč, tj. 2 209,20 Kč. Náklady na zastoupení advokátem tak činí celkem 12 729,20 Kč, na každého ze žalobců připadá částka 6 364,60 Kč. Každý ze žalobců dále vynaložil soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč podle položky 18 bodu 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků. Každý ze žalobců tak má právo na náhradu nákladů ve výši 9 364,60 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobců, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
33. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jí nějaké náklady vznikly (§ 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 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha 19. února 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu