



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobců:

a) [redacted]

b) [redacted]

oba bytem [redacted]

oba zastoupeni advokátem JUDr. Alexandrem Šoljakem
sídlem U Soudu 363/10, Liberec 2

proti

žalovanému:

Krajský úřad Libereckého kraje
sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2

za účasti:

1. [redacted]

bytem [redacted]

2. [redacted]

bytem [redacted]

adresa pro doručování [redacted]

3. [redacted]

sídlem [redacted]

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2018, č. j. OD 529/2018 KULK 50783/2018/280.9/Dv

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 29. 6. 2018, č. j. OD 529/2018 KLUK 50783/2018/280.9/Dv, a rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 26. 2. 2018, č. j. MML208637/16-OD/Ap, se zrušují pro vady řízení a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům a), b) na náhradě nákladů částku 18 729 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Alexandra Šoljaka.
- III. Osobám zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Společnou žalobou se žalobci a), b) domáhají přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým byla zamítnuta odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Liberec, odboru dopravy (dále jen „silniční správní úřad“), ze dne 26. 2. 2018, č. j. MML 208637/16-OD/Ap. Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vysloveno, že na části pozemku p. č. [XX] v k. ú. x, obec x (ve vlastnictví žalobců), se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a to od nepaměti, minimálně však od roku 1973, jejíž průběh je vyznačen v situačním zákresu, který tvoří přílohy č. 1 rozhodnutí.
2. Řízení bylo zahájeno dne 20. 10. 2016 podáním žádosti [XX] – osoby zúčastněné na řízení 2. (vlastníka domu č. p. [XX] na pozemku st. p. č. [XX]) o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. [XX]. Silniční správní úřad na základě spisové dokumentace, kterou pořídil Městský úřad Frýdlant, jež vedl řízení o totožné věci na základě návrhu žalobců, včetně spisové dokumentace Obecního úřadu Oldřichov v Hájích, dále na základě ohledání místa spojeného s ústním jednáním za účelem zjištění stavu pozemku konaného dne 30. 11. 2016 a pořízené fotodokumentace dovodil, že je dán znak stálosti a patrnosti komunikace v terénu u pozemku p. č. [XX] a navazujících pozemků p. č. XX , [XX] , [XX] , [XX] a [XX] – dle fotografií i ortofotomapy jde o viditelnou cestu v terénu. Část pozemku p. č. [XX] plní účel podle zákona o komunikacích, protože přímo navazuje na silnici č. [XX] a slouží jako počátek spojnice k ostatním nemovitostem – domu [XX] č. p. XX a k objektu č. p. [XX] (ve vlastnictví XX – osoby zúčastněné na řízení 1.) a k dalším zemědělsky obhospodařovaným pozemkům, a to od nepaměti (minimálně od roku 1973). Silniční správní úřad dovodil naplnění znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby komunikace. Konstatoval, že alternativní cesta začínající na pozemku p. č. [XX], který přímo navazuje na silnici č. III/2904 a pokračuje po dalších pozemcích až na

pozemek p. č. [XX], z něhož je přístupný dům [XX], není způsobilá k běžnému bezproblémovému užívání motorovými vozidly, protože úsek cca 50 – 100 metrů na p. č. [XX] je zjevně nesjízdný pro běžné auto. Kromě pozemků ve vlastnictví obce Oldřichov v Hájích vede i tato alternativní cesta přes soukromé pozemky p. č. [XX] Ing. [XX] a p. č. [XX] ve vlastnictví žalobců. Rovněž souhlas vlastníka s obecným užíváním veřejností byl naplněn. Pozemek p. č. [XX] byl od nepaměti a v současné době je běžně užíván jako přístup a příjezd k nemovitostem č. p. [XX] a č. p. [XX], nepravidelně je užíván vlastníkem objektu č. p. [XX] [XX], minimálně od roku 1973 na základě konkludentního souhlasu právních předchůdců žalobců [XX] a [XX]. Rozhodnutím ze dne 26. 2. 2018 silniční správní úřad proto deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. [XX].

3. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí ze dne 29. 6. 2018 ztotožnil se závěry silničního správního úřadu, že byly naplněny znaky nezbytné komunikační potřeby a souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním. Alternativní cesta po pozemcích p. č. [XX] a navazujících je podle výsledků ohledání místa ze dne 30. 11. 2016 z části nesjízdná pro osobní automobily a nelze o ní rozumně uvažovat jako o alternativním přístupu k nemovitosti [XX], protože je těžce sjízdná pro běžné osobní auto, je tvořena vyjetými kolejemi od zemědělské techniky a u objektu na pozemku p. č. [XX] je úsek 50 – 100 metrů zjevně pro běžné auto nesjízdný. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je veřejný zájem reprezentován zajištěním nutnosti přístupu k nemovitostem, když veřejné užívání se vztahuje k znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním veřejností. I podle názoru žalovaného byl dán konkludentní souhlas předchozího vlastníka s veřejným užíváním komunikace a neexistuje relevantní doklad o tom, že by předchozí vlastníci pozemku p. č. [XX] [XX] a [XX] bránili veřejnému užívání pozemku minimálně od roku 1973 do června 2012. Veřejnému užívání pozemku začali aktivně bránit až žalobci jako noví vlastníci pozemku osazením cedule s nápisem „Soukromý pozemek“ v roce 2012. Z čestného prohlášení [XX], z prohlášení a svědecké výpovědi [XX] vyplynulo, že okruh osob, který užíval předmětnou komunikaci, byl neuhlídatelný a vlastník neměl kontrolu nad těmito osobami, aktivně jim nebránil v užívání této komunikace, z čehož se dovozuje konkludentní souhlas předchozích vlastníků s veřejným užíváním. Žalovaný dále odkázal na rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 30. 11. 2016 a rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2017, jimiž bylo rozhodnuto, že úřední osoba silničního správního úřadu [XX] není ve věci podjatá. Podle žalovaného bylo možné využít původní spis vedený nejdříve Obecním úřadem Oldřichov v Hájích, posléze Městským úřadem Frýdlant, přičemž důkazy ve formě jiného spisu jsou v souladu se správním řádem relevantním důkazem v řízení. Ohledně důkazů, které byly provedeny Obecním úřadem Oldřichov v Hájích, žalovaný uvedl, že byly takového charakteru, že si o nich správní úřad učinil svůj vlastní úsudek, nejedná se o úkony, který by naplňovaly znaky § 14 odst. 1 správního řádu. Pokud jde o svědecké výpovědi, ty nemohl Obecní úřad Oldřichov v Hájích ovlivnit, proto byly v rámci ekonomičnosti řízení provedeny ve formě důkazů listinou. K doplnění odvolání žalobců o rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem a rozsudky Nejvyššího správního soudu týkající se zrušení územního plánu obce Oldřichov v Hájích, v části vymezující veřejné prostranství mj. na pozemku p. č. [XX], žalovaný uvedl, že pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace nejsou relevantní.

II. Žaloba

4. Ve včasné žalobě žalobci nesouhlasili s posouzením existence zákonných znaků veřejně přístupné účelové komunikace. K otázce nezbytné komunikační potřeby odkázali na nález Ústavního soud sp. zn. II. ÚS 268/06 a poukázali na to, že zde existuje minimálně jeden alternativní přístup k nemovitostem osoby zúčastněné na řízení 2., a to po obecní komunikaci na pozemku p. č. [XX] a dalších navazujících pozemcích. Žalobci upozornili na pravomocné rozhodnutí téhož silničního správního úřadu ze dne 14. 2. 2018, č. j. MML 234629/16-OD/Ap, [XX] kterým [XX] bylo [XX] deklarováno, že na pozemku p. č. [XX] se nachází veřejně přístupná účelová komunikace od nepaměti. Alternativní komunikace tedy může být užívána coby cesta, je zřetelně viditelná v katastrální mapě i v terénu, nelze klást k tíži žalobcům, že zejména obec o své pozemky řádně nepečuje. Správním orgánům žalobci vytýkali, že se spokojily s ohledáním na místě ze dne 30. 11. 2016. Žalobci přitom v průběhu řízení opakovaně dokládali fotografiemi sjízdnost a schůdnosti komunikace na pozemku p. č. [XX], na toto nebral žádný správní orgán [XX] zřetel. [XX] Dále [XX] namítali, že správní orgány přistupují k vlastníkům i k pozemkům v soukromém vlastnictví rozdílně.

Také upozornili na postoj obce Oldřichov v Hájích, která nechávala cestu na pozemku p. č. [XX] chátrat, neprováděla údržbu a umožnila její překopání a poničení při opravě kolejí. Žalobci nesouhlasili s tím, že správními orgány nebyla zohledněna změna okolností.

5. Žalobci dále tvrdili, že není dán veřejný zájem na užívání této komunikace. Primární definiční znak, že účelová komunikace má sloužit veřejnosti v režimu obecného užívání, nebyl splněn, účelová komunikace tak nemůže vzniknout a existovat. Žalobci odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, a upozorňovali [XX] na [XX] to, [XX] že [XX] cestu přes jejich pozemek p. č. [XX] užívají pravidelně [XX] a [XX], když možnost užívání jim nadto zajistil silniční správní úřad vydáním předběžného opatření.

Nad rámec žalobci uvedli, že předmětná část pozemku je v záplavové oblasti, podloží je pro umístění komunikace nevhodné, což doložili řádným znaleckým posudkem, současně je účelová komunikace v rozporu s obecně závaznými právními předpisy – není dodržen minimální odstup komunikace od budovy č. p. [XX] a od studny coby zdroje pitné vody.

6. Z dokazování provedeného správního orgánu nevyplývá, že by byl udělen souhlas vlastníka s obecným veřejným užíváním. Pokud toto správní orgány dovodily, učinily tak na základě důkazů, které samy neprovedly, ale provedl je pro podjatost vyloučený správní orgán Obecní úřad Oldřichov v Hájích. Svědci [XX] a [XX] nebyli vyslechnuti silničním správním orgánem, jednalo se pouze o listinné důkazy. Podle žalobců měly být klíčové svědecké výpovědi silničním správním úřadem provedeny, zvláště pokud od října 2016 do února 2018 provedl jen dva důkazy, a to místní šetření a zařazení původního spisu. Byla tak porušena zásada ústnosti a zejména bezprostřednosti, [XX] a [XX] měli být vyslechnuti coby svědci, žalobci a jejich zmocněnci měli být provedení důkazů přítomni. Nadto ze spisu plyne, že [XX] nebyl vlastníkem pozemku, nýbrž pouze uživatelem, a to se svojí manželkou, která v domě po rozvodu zůstala bydlet. Ze zjištění obsažených v rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 14. 2. 2018, č. j. MML234629/16-OD/Ap, vyplývá, že cesta na pozemku p. č. 2116 slouží a sloužila veřejnosti jako komunikace od nepaměti, těžko by stejnému účelu sloužil i předmětný pozemek v soukromém vlastnictví.

7. Žalobci upozornili na zjevnou nevyváženost vztahu mezi žadatelem a žalobci, kdy žadatel čerpá z užívání pozemku pouze výhody. Údajná existence účelové komunikace na předmětném pozemku neumožňuje žalobcům užívat 80 % pozemku, který nadto přiléhá k jejich rodinnému domu. Takový zásah je nikoli ústavně konformní a vyvážený.
8. V další části žaloby žalobci namítli, že řízení vedené správními orgány bylo stíženo formálními a procesními vadami. Především bylo rozhodnuto podjatou úřední osobou [XX]. Ta rozhodovala jako úřední osoba v rámci odvolacího orgánu ve věci, která byla k projednávané věci připojena v podobě spisu Městského úřadu Frýdlant, dříve spisu vedeného Obecním úřadem Oldřichov v Hájích. Žalobci dovozovali, že se jednalo o tutéž věc na jiném stupni řízení. Irelevantní je, že řízení, v němž úřední osoba vystupovala jako úřední osoba odvolacího orgánu, bylo zastaveno a role účastníků řízení se pouze vyměnily. Rozhodný je předmět řízení a okruh zúčastněných osob a skutečnost, že spis v dané věci se stal součástí projednávané věci. Že má uvedená úřední osoba k věci nepodjatý vztah plyne i z rozdílného přístupu, který aplikuje ve vztahu k jejich pozemku a pozemku p. č. [XX].
9. Dále není zřejmé, v jakém rozsahu bylo provedeno dokazování. Zejména s ohledem na fakt, že byly připojeny předchozí spisy Městským úřadem Frýdlant a Obecním úřadem Oldřichov v Hájích, ovšem nikoli v celém rozsahu, pouze ty části, které správní orgán vybral, a hodily se mu pro rozhodnutí. Prvostupňový správní orgán např. nepoužil důkazy, které předcházely vydání rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant o tom, že se na předmětném pozemku účelová komunikace nenachází. Takto vedené dokazování odporuje zásadám správního řízení.
10. Žalobci brojili i proti tomu, že část předcházejícího řízení byla vedena Obecním úřadem Oldřichov v Hájích, jemuž však věc byla pro podjatost odňata. Proto lze mít závažné pochyby o důkazech, které tento podjatý správní orgán provedl, zejména ve vztahu k výsledkům svědků právních předchůdců žalobců, na nichž je ve vztahu k otázce věnování pozemku rozhodnutí postaveno.
11. Z uvedených důvodů žalobci navrhovali, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí silničního správního úřadu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení a žalovanému uložil nahradit žalobcům náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný pouze odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, neboť žalobní námítky se shodovaly s odvolacími. Žalovaný navrhoval, aby podané žalobě nebylo vyhověno.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení 3.

13. Obec Oldřichov v Hájích jako osoba zúčastněná na řízení 3. k věci uvedla, že napadená rozhodnutí jsou zákonná a přezkoumatelná, v řízení nedošlo k vadám. Ani deklarace existence komunikace na p. č. [XX] nemůže sama o sobě bránit deklaraci existence komunikace na pozemku žalobců. Osoba zúčastněná na řízení 3. dále popsala jednání žalobců, kteří znemožňovali přístup veřejnosti přes svůj pozemek a ovlivnili stav nemovitostí tak, aby mohli tvrdit, že původní stav neexistoval a nemají k němu správní orgány přihlížet. Upozornění žalobců na záplavovou oblast a rozpor s prováděcími předpisy nemá význam. Byl prokázán znak souhlasu s užíváním komunikace s tím, že komunikace se na pozemku

žalobců nachází od nepaměti. Je třeba vycházet z vypovídací hodnoty listinných důkazů o svědeckých výpovědích, podle jejich obsahu souhlas byl dán, výsledkům byly přítomni zástupci žalobců. Pokud se žalobci cítí ohroženi existencí veřejně přístupné účelové komunikace, mohou požádat silniční správní úřad o úpravu nebo omezení přístupu veřejnosti. Sami žalobci v minulosti podali žádost obsahově shodnou, ovšem při zjištění, že by žádosti nemuselo být vyhověno, ji vzali zpět. Osoba zúčastněná na řízení 3. měla námitku podjatosti úřední osoby za nedůvodnou, úřední osoba rozhodující v prvním stupni řízení nemohla být ovlivněna a právo na přezkum bylo zachováno v plném rozsahu. Žalobu navrhovala osoba zúčastněná na řízení 3. zamítnout.

V. Zjištění ze správního spisu

14. Z předloženého spisového materiálu považuje soud za vhodné shrnout následující:
15. Správní řízení bylo zahájeno žádostí osoby zúčastněné na řízení 2. [XX] o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku žalobců p. č. [XX].
16. Dne 30. 11. 2016 se konalo ohledání místa spojené s ústním jednáním za účelem zjištění stavu pozemku p. č. [XX], byla pořízena fotodokumentace a připojeny ortofotomapy.
17. Účastníci řízení – žadatel [XX], obec Oldřichov v Hájích i žalobci reagovali vyjádřením k věci a návrhy na doplnění dokazování (viz složky listin vedené pod pořadovými č. 1. [XX], [XX] a [XX] červeného svazku spisu).
18. Dne 20. 2. 2017 silniční správní úřad provedl dokazování mimo ústní jednání tak, že do spisu zařadil spisový materiál ve věci deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku vedené Městským úřadem Frýdlant, pod sp. zn. MUF 2606-2015/OD/Bu/20/2014, jehož součástí byl spisový materiál pořízený Obecním úřadem Oldřichov.
V rámci nahlížení do spisu se účastníci řízení mohli se spisem seznámit, ze záznamu o nahlížení do spisu ze dne 20. 2. 2017 vyplývá, že žadatel [XX] předložil řadu listin, které byly zařazeny do spisu a označeny jako důkazy, žalobci brojili proti připojení důkazů provedených Obecním úřadem Oldřichov v Hájích z důvodu jeho podjatosti.
19. Ke spisovému materiálu vedenému Městským úřadem Frýdlant soud ve stručnosti uvádí, že tento spis se týká správního řízení o návrhu žalobců, kteří dne 25. 3. 2013 u Obecního úřadu Oldřichov v Hájích požádali o určení, že na jejich pozemku p. č. [XX] se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Ve věci bylo opakovaně rozhodnuto Obecním úřadem Oldřichov v Hájích (rozhodnutí ze dne 13. 5. 2013, 8. 1. 2014, 18. 12. 2014), tato rozhodnutí byla vždy žalovaným jako odvolacím orgánem zrušena a věc byla vrácena k novému projednání. V průběhu řízení byla Obecnímu úřadu Oldřichov v Hájích předložena (mj. listinné důkazy) prohlášení [XX] a [XX]. V průběhu ústních jednání byly tímto silničním správním úřadem provedeny svědecké výpovědi [XX], [XX] a také [XX]. Dále je podstatné, že v tomto řízení žalovaný usnesením ze dne 29. 9. 2015, č. j. OD 1043/2015-2/280.3/Hol, rozhodl podle § 131 odst. 4 ve spojení s § 14 odst. 1, 3 a 4 správního řádu, že vedením řízení ve věci žádosti žalobců o určení existence účelové komunikace pověřuje Městský úřad Frýdlant, protože důvodnou uznal námitku podjatosti úřední osoby [XX] – [XX] s tím, že důvod podjatosti se tak se vztahuje i na všechny jemu podřízené úřední osoby Obecního úřadu Oldřichov v Hájích. Správní řízení tedy bylo napříště vedeno Městským

úřadem Frýdlant, tento silniční správní úřad pokračoval v provádění dokazování a rozhodnutím ze dne 12. 2. 2016 vyslovil, že na předmětném pozemku se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 5. 2016. Dne 14. 7. 2016 vzali oba žalobci svůj návrh na deklaraci účelové komunikace na jejich pozemku zpět, proto Městský úřad Frýdlant usnesením ze dne 25. 7. 2016, č. j. MUF 2606/2015/OD/Bu/34/076, řízení zastavil. Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 10. 2016, č. j. OD 881/2016 KULK 75248/2016/280.9/Dv, toto usnesení potvrdil.

20. Po shromáždění spisového materiálu se k věci se vyjádřila žalobkyně b), předkládala znalecký posudek o tom, že na pozemku p. č. XXX se nenachází komunikace, a další důkazy svědčící o tom, že na pozemcích p. č. XXX, XXX a XXX ve vlastnictví obce Oldřichov v Hájích se nachází komunikace, která je denně užívána od roku 2013 a je na ní pravidelně prováděna zimní údržba ze strany obce Oldřichov v Hájích.
21. Rozhodnutím ze dne 26. 2. 2018 silniční správní úřad deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace na části pozemku p. č. XXX, jejíž průběh vyznačil v situačním zákresu, který tvoří přílohu č. 1 rozhodnutí. Odvolání žalobců proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítnul žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 29. 6. 2018.

VI. Posouzení věci krajským soudem

22. 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 vázán v duchu dispoziční zásady, jíž je správní soudnictví ovládáno, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, v souladu s § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s. Po provedeném přezkumu dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
23. Předmětem soudního přezkumu je deklaratorní rozhodnutí silničního správního orgánu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na vymezené části pozemku p. č. XXX ve vlastnictví žalobců.
24. Než mohl soud přistoupit k posouzení správnosti skutkových zjištění a právního posouzení režimu dotčené části cesty, musel v první řadě posoudit, zda nebylo prvostupňové rozhodnutí vydáno podjatou osobou. Správní rozhodnutí vydané podjatou osobou je totiž třeba posuzovat bez dalšího jako nezákonné.
25. Žalobci namítali, že XXX je podjata ve smyslu § 14 odst. 5 správního řádu, neboť se podílela na rozhodování žalovaného jako odvolacího orgánu ve správním řízení, které bylo vedeno v téže věci (deklarace neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na dotčeném pozemku) s tímž okruhem účastníků řízení. Soud se s výkladem § 14 odst. 5 správního řádu, jak jej předestřeli žalobci, neztotožnil. Dle věty první uvedeného ustanovení platí, že z projednání a rozhodování ve věci je vyloučena též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni řízení. Smyslem citovaného ustanovení nepochybně je zajistit řádné posouzení věci ve dvou stupních řízení tak, aby mohl být opravný prostředek posouzen úřední osobou, která se v probíhajícím správním řízení na vydání rozhodnutí v prvním stupni nepodílela. Resp. aby byla věc, poté co je odvolacím

orgánem vrácena na první stupeň řízení, rozhodnuta úřední osobou, která se nepodílela na projednání věci a vydání rozhodnutí za odvolací správní orgán. Přestože se úřední osoba  v minulosti podílela na vydání rozhodnutí za odvolací správní orgán v řízení, jež se také týkalo existence veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku, jednalo se o jiné správní řízení, které již bylo pravomocně zastaveno usnesením Městského úřadu Frýdlant ze dne 25. 7. 2016, č. j. MUF 2606/2015/OD/Bu/34/076, ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 10. 2016, č. j. OD 881/2016 KULK 75248/2016/280.9/Dv. Pokud se následně dotčená úřední osoba podílela na vydání rozhodnutí v řízení, které bylo zahájeno u Magistrátu města Liberec, nelze hovořit o řízení v téže věci na jiném stupni řízení ve smyslu § 14 odst. 5 správního řádu. Námitku neshledal soud opodstatněnou.

26. Jako důvodné ovšem soud vyhodnotil žalobní námitky týkající se vad dokazování. Podle § 142 odst. 3 správního řádu v řízení o určení právního vztahu pro dokazování obdobně platí § 141 odst. 4 správního řádu. Dle tohoto ustanovení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. I v tomto řízení platí, že provedení důkazů není na libovůli správního orgánu, ten primárně vychází z účastníky navržených důkazů. Pokud některé důkazy navržené účastníky neprovede, musí v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo. Správní orgán je povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a nad rámec navržených důkazů provést i důkazy jiné. Při hodnocení důkazů se uplatňuje zásada volného hodnocení důkazů ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu, která znamená, že správní orgán není vázán žádnými formálními pravidly, jež by stanovily, jaká je důkazní síla jednotlivých důkazních prostředků (není-li zákonem stanovena závaznost některého z podkladů), neznámá to však, že by závěry správního orgánu o skutkové stránce věci mohly být výsledkem libovůle. Skutkové závěry správních orgánů musí vyplynout z racionálního myšlenkového procesu odpovídajícímu požadavkům formální logiky, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou veškeré důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti. Tyto úvahy ohledně hodnocení provedených důkazů v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů musí být v rozhodnutí správních orgánů přezkoumatelným způsobem vyjádřeny a podléhají přezkumu správních soudů. Odkáže-li správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí na spis, aniž by vyložil, proč některému z důkazů přiznal důkazní sílu, zatímco jiné důkazní prostředky nehodnotil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 5 Afs 104/2006, obdobně ve vztahu k soudnímu rozhodnutí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004). Za vadu způsobující nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je judikaturou správních soudů považován postup správního orgánu, který odmítne podklady či návrhy důkazů, aniž by vyložil, proč tak učinil.
27. V souzeném případě ze správního spisu předloženého žalovaným, konkrétně z vyrozumění účastníků o provedení důkazů mimo ústní jednání ze dne 10. 2. 2017 ve

spojení se záznamem o nahlížení do spisu z téhož dne, vyplývá, že silniční správní úřad ve věci připojil celý obsáhlý spis vedený ve věci dříve probíhajícího řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. XXX, včetně spisu vedeného Obecním úřadem Oldřichov v Hájích. Celý tento spisový materiál byl označen jako důkaz, účastníkům řízení byla dána možnost do spisového materiálu nahlédnout. Tato skutečnost vyplývá i z prvostupňového rozhodnutí, v němž silniční správní úřad konstatoval, že vychází také z tohoto spisového materiálu (viz str. 3, třetí odst.). Rovněž žalovaný uvedl, že bylo provedeno dokazování celým spisem vedeným Městským úřadem Frýdlant jako listinným důkazem (viz str. 9, odst. 1). Soud se však v žádném případě neztotožnil se závěrem žalovaného, že prvostupňový orgán nepochybil, pokud v rozhodnutí nezmínil všechny provedené důkazy. Jak plyne ze shora nastíněných obecných požadavků na postup správního orgánu při hodnocení důkazů a na obsah odůvodnění správního rozhodnutí, bylo povinností silničního správního úřadu hodnotit důkazní sílu všech provedených důkazů, tedy i dalších listin obsažených v přiloženém spisovém materiálu, nejen těch, které byly bez bližšího odůvodnění selektivně vybrány (viz na str. 5 uvedený výčet listin). Pokud snad vyhodnotil silniční správní úřad celou řadu ostatních listin ze spisového materiálu Městského úřadu Frýdlant (včetně části spisu Obecního úřadu Oldřichov v Hájích) jako irelevantní z hlediska potřebných skutkových závěrů, z odůvodnění jeho rozhodnutí toto neplyne, stejně jako důvody takového postupu.

28. Silniční správní úřad dále v rozporu se zákazem libovůle při hodnocení důkazních návrhů nevyložil, proč neprovedl dokazování listinami, které žalobci v řízení předkládaly (fotografie dle jejich názoru prokazující sjízdnost alternativního přístupu po obecním pozemku p. č. XXX a navazujících pozemcích a zimní údržbu této alternativní cesty, znalecký posudek ohledně nevhodného podloží pro vedení komunikace přes jejich pozemek). Z prvostupňového rozhodnutí není seznatelné, z jakých důvodů nebyly tyto důkazní návrhy silničním správním úřadem akceptovány, ani žalovaný v rámci přezkumu k této vadě v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu nepřihlédl. Žalobci mají pravdu, pokud správním orgánům vytýkaly, že nebraly žádný zřetel na jimi předkládané důkazy v podobě fotodokumentace stavu alternativní komunikace. Z rozhodnutí neplyne, proč bylo vycházeno pouze z fotodokumentace porízené při ohledání dne 30. 11. 2016 a protokolu Obecního úřadu Oldřichov v Hájích o místním šetření ze dne 29. 7. 2014 (nad rámec soud uvádí, že ohledání prováděl i Městský úřad Frýdlant, což nebylo nijak reflektováno) a proč není na místě zabývat se fotografiemi, které předkládali v řízení žalobci. Dle § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 správní řádu důkazní břemeno v tomto typu správního řízení leží zejména na účastnících. Silniční správní úřad přitom ignoroval nejen důkazy předkládané žalobci, ale také řadu dalších podkladů, které ke svým vyjádřením připojili ostatní účastníci řízení – viz listinné důkazy předkládané osobami zúčastněnými na řízení XXX (složka č. 1. 22) a obcí Oldřichov v Hájích (složka č. 1. XXX). Vady dokazování byly v takovém rozsahu, že to rovněž způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí silničního správního úřadu.
29. Z prvostupňového rozhodnutí jakož i rozhodnutí žalovaného plyne, že závěr ohledně existence minimálně konkludentního souhlasu právních předchůdců žalobců správní orgány dovodily zejména na základě protokolů o ústních jednáních, v jejichž rámci byly

provedeny svědecké výpovědi [XX] a [XX], a rovněž na základě protokolu o místním šetření provedeném Obecním úřadem Oldřichov v Hájích.

30. Tyto listiny nemohly být v řízení použity jako důkaz již z toho důvodu, že byly provedeny vyloučeným správním orgánem Obecním úřadem Oldřichov v Hájích. K možnosti užít v řízení jako důkazy listiny, v nichž je zachycen obsah svědeckých výpovědí podaných v jiných řízeních, z judikatury správních soudů vyplývá, že tyto listiny musí být v první řadě pořízeny nezávisle na příslušném probíhajícím řízení (zejména nesmí být v tomto jiném řízení pořízeny účelově,

aby se správní orgán vyhnul povinnosti umožnit účastníkovi řízení realizaci jeho procesních práv); musí jít o svědecké výpovědi v onom jiném řízení pořízené v souladu se zákonem; a konečně musí jít o listiny, které se dostanou do dispozice správního orgánu zákonným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, č. j. 2 Afs 24/2007, publ. ve Sb. NSS 1572/2008 ve vztahu k daňovému řízení, jehož závěry lze nepochybně aplikovat i na dokazování v řízení dle správního řádu). V souzené věci bylo usnesením žalovaného ze dne 29. 9. 2015, č. j. OD 1043/2015-2/280.3/Hol, pravomocně rozhodnuto podle § 131 odst. 4 ve spojení s § 14 odst. 1, 3 a 4 správního řádu, že vedením tehdejšího řízení ve věci žádosti žalobců o určení existence účelové komunikace se pověřuje Městský úřad Frýdlant z důvodu podjatosti úřední osoby [XX] – starosty obce Oldřichov v Hájích a všech jemu podřízených úředních osob. Je nutno mít na zřeteli, že důvod podjatosti starosty, který jako úřední osoba za Obecní úřad Oldřichov v Hájích důkazy svědeckými výpověďmi provedl, tu byl od samého počátku řízení. Podjatost úřední osoby je totiž třeba chápat jako stav, který v určitém správním řízení existuje či nikoli, a rozhodnutí, kterým se podjatost deklaruje (v daném případě usnesením, kterým byla věc přidělena jinému věcně příslušnému nepodjatému správnímu orgánu), má deklaratorní charakter s účinky *ex tunc*. Stejně jako je nezákonné rozhodnutí vydané podjatou úřední osobou, je nezákonný důkaz, který podjatá úřední osoba provedla. Tedy i protokoly

o svědeckých výpovědích, které byly provedeny podjatou úřední osobou, jsou nezákonné a nelze je akceptovat jako listinný důkaz v jiném řízení. Z tohoto důvodu nebylo možné jako listinné důkazy [XX] [XX]. Na tomto závěru ničeho nemůže změnit ani přítomnost žalobců a jejich tehdejšího zmocněnce při ústním jednání za účelem provedení výslechů těchto svědků. Stejně argumenty je na místě vztáhnout i k protokolu z místního šetření ze dne

29. 7. 2014, které provedla podjatá úřední osoba, stejně jako na další důkazy přímo provedené vyloučeným silničním správním úřadem. S ohledem na to, že se jednalo opravdu o stěžejní důkazy pro závěr, že byl naplněn znak uděleného souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty, a čestná prohlášení těchto osob sama o sobě nemají takovou důkazní sílu

a zpravidla nezbavují správní orgán povinnosti vyslechnout tyto osoby jako svědky, a s ohledem na to, že ostatní důkazy nebyly řádně hodnoceny, jednalo se o vadu řízení. Jako opodstatněnou tedy soud vyhodnotil žalobní námitku, ve které žalobci brojili proti převzetí důkazů provedeným tímto vyloučeným silničním správním úřadem – jeho podjatou úřední osobou.

31. Silniční správní orgán zatížil dokazování a hodnocení důkazů vadami, jeho rozhodnutí je tak zčásti nepřezkoumatelné, zčásti vadné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.

Žalovaný jako odvolací orgán pochybil, pokud popsané vady svým rozhodnutím pokryl, jeho rozhodnutí je proto rovněž stiženo vadami.

32. Za tohoto stavu nebylo na místě, aby se soud vydanými správními rozhodnutími věcně zabýval, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu může být předmětem přezkumu ze strany soudu. Soud se tedy nemohl zabývat otázkou, zda byl udělen souhlas s veřejným užíváním dotčené části pozemku p. č. 409/3 a zda byl naplněn znak nutné ničím nenahraditelné komunikační potřeby, stejně jako tím, zda musí existovat veřejný zájem na užívání komunikace v podobě obecného užívání cesty.

VII. Závěr a náklady řízení

33. Z uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení, a to bez jednání v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s.
34. Protože shora popsanou nepřezkoumatelností a podstatnými vadami dokazování bylo stiženo i rozhodnutí prvostupňové, využil soud možnosti dané mu § 78 odst. 3 s. ř. s. a přistoupil ke zrušení i rozhodnutí silničního správního úřadu.
35. V dalším řízení jsou správní orgány vysloveným právním názorem soudu vázány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Soud ve stručnosti shrnuje, že povinností silničního správního úřadu bude řádně zjistit skutkový stav věci, který bude mít oporu ve spisu. Za tím účelem vést dokazování ve smyslu § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 správního řádu, hodnotit důkazy v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, řádně se vypořádat se všemi listinami, kterými provedl dokazování, jakož i důkazy a důkazními návrhy žalobců (stejně jako ostatních účastníků řízení) a přezkoumatelným způsobem v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, k jakým skutkovým závěrům dospěl, na základě jakých důkazů a jak tyto důkazy hodnotil; pokud bude považovat některé důkazy za irelevantní či důkazní návrhy za nadbytečné, svoje závěry musí dostatečně odůvodnit tak, aby jeho úvahy mohl soud podrobit soudnímu přezkumu z hlediska zákonnosti, správnosti a dodržení základních pravidel logického uvažování. Nemůže přitom vycházet z důkazů, které byly provedeny v rozporu se zákonem, tedy důkazů, které přímo provedla za vyloučený silniční správní úřad podjatá úřední osoba.
36. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
37. V souzeném případě byli se společnou žalobou úspěšní žalobci, soud jim proto proti žalovanému přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení žalobců jsou tvořeny zaplacenými soudními poplatky v celkové výši 6 000 Kč a dále náklady právního zastoupení. Jelikož právní zástupce zastupoval ve věci celkem dva žalobce, postupoval soud v souladu s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), dle kterého jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou

takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižena o 20 %. Mimosmluvní odměna za úkon právní služby činí v případě žalob projednávaných podle s. ř. s. 3 100 Kč v souladu s § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, po snížení o 20 % tedy 2 480 Kč za úkon právní služby. Odměna právního zástupce, a to u každého žalobce za 2 úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu] tedy činí 2 x 2 480 Kč, tj. 4 960 Kč, za oba žalobce celkem 9 920 Kč. Dále jsou náklady řízení tvořeny náhradou hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 paušály po 300 Kč za 2 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 3 advokátního tarifu). Náklady řízení jsou dále tvořeny částkou 2 209 Kč odpovídající 21 % sazby daně z přidané hodnoty z odměny a příslušných náhrad v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. Náklady řízení obou žalobců tedy celkem činí částku 18 729 Kč. Soud uložil žalovanému, aby náhradu nákladů řízení uhradil k rukám zástupce žalobců a), b) v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

38. Protože osobám zúčastněným na řízení soud neuložil v řízení žádné povinnosti a současně neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, vyslovil v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. s.,
že se osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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 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.

Liberec 17. květen 2019.

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu