



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobkyně **B. O.**, bytem M. 406, B., zastoupené Mgr. Kristinou Olivovou, advokátkou se sídlem Jiřího z Poděbrad 1212, Uherské Hradiště, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti: 1. A. O. a 2. R. O., oba bytem M. 406, B., 3. V. O., bytem M. 377, B., 4. obec M., se sídlem M. 9, B., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20.7.2015, č.j. KUZL-26808/2015,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 20.7.2015, č.j. KUZL-26808/2015, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 21 277 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Kristiny Olivové, advokátky se sídlem Jiřího z Poděbrad 1212, Uherské Hradiště.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou adresovanou zdejšímu soudu domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20.7.2015, č.j. KUZL-26808/2015, kterým zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Obecního úřadu M. ze dne 24.3.2015, č.j. 5/2015.

I. Podstata věci

Obecní úřad M. (dále jen „prvostupňový orgán“), jako silniční správní úřad, rozhodnutím ze dne 24.3.2015, č.j. 5/2015, vydaným na základě žádosti „občanů M.“ o vydání rozhodnutí podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o určení právního stavu, rozhodl, že „*na pozemcích parc.č. x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x a x v k.ú. M. existuje veřejně přístupná účelová komunikace*“ podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

Proti uvedenému rozhodnutí prvostupňového orgánu podala žalobkyně dne 8.4.2015 odvolání. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 20.7.2015, č.j. KUZL-26808/2015, odvolání zamítl a rozhodnutí prvostupňového orgánu potvrdil.

II. Shrnutí argumentace žalobkyně

Žalobkyně předně namítá, že nebyly splněny podmínky řízení o určení právního vztahu, neboť není najisto postaveno, kdo je v daném řízení navrhovatelem. Pokud jde o žádost o zahájení řízení (dále jen „žádost“), tak ta není podepsána; místo podpisu je pouze uvedeno „občané M.“. Součástí přílohy č. 1 k žádosti, která je nazvána „Seznam dotčených pozemků“, jsou sice uvedena jména, příjmení a adresy vlastníků dotčených pozemků včetně jejich podpisů, avšak chybí zde jejich data narození, přestože se jedná o podstatnou náležitost podání ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu.

Žalobkyně dále poukazuje na skutečnost, že prvostupňový orgán v protokolu o ústním jednání ze dne 12.12.2014 uvedl, že obdržel žádost mimo jiné též od osob, jejichž podpis není uveden ani v příloze č. 1. Žalobkyně také namítá, že prvostupňový orgán vedl řízení i ohledně pozemků, které nebyly v žádosti uvedeny (pozemky p.č. x, x či x). Prvostupňový orgán však podle žalobkyně není oprávněn zasahovat v rámci řízení o žádosti do dispozice žadatelů, natož třetích osob a jejich oprávněných zájmů.

Žalobkyně dále uvádí, že v průběhu správního řízení namítala podjatost úřední osoby – starosty V. S., a to jakmile se o ní dozvěděla. Žalovaný (jako příslušný nadřízený orgán) však dospěl k závěru, že námitka podjatosti byla podána opožděně, a

proto k ní nepřihlédl. Žalobkyně dodává, že poté, co začala bránit svá práva, znatelně pocítila nátlak ze strany prvostupňového orgánu, který proti ní v průběhu jednoho týdne zahájil několik správních řízení. Žalobkyně dodává, že je jí známo, že rovněž někteří účastníci řízení, kteří se k návrhu na jeho zahájení nepřipojili, pocítují slovní nátlak. K prokázání svého tvrzení navrhuje žalobkyně provedení důkazů svědeckými výpověďmi dotčených osob.

Žalobkyně se neztotožňuje se závěry správních orgánů ani pokud jde o naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Dle žalobkyně není splněn požadavek stále znatelné cesty v terénu, neboť se jedná o dopravní cestu, která je nahodilá, přerušovaná a místy neznatelná. Není rovněž pravdou, že dosahuje šíře 4 m, jak je uvedeno v protokolu. K prokázání pravdivosti svého tvrzení přikládá žalobkyně fotografie současného stavu. Žalobkyně nesouhlasí se správními orgány ani v otázce souhlasu vlastníka cesty s jejím užíváním neomezeným okruhem osob. Uvádí, že takový souhlas nebyl nikdy jí ani jejím právním předchůdcem udělen konkrétnímu jedinci, natož pak neomezenému okruhu osob. Nadto dle slov žalobkyně sám prvostupňový orgán vyslovil názor, že nepovažuje za jednoznačně prokázané, že byl v minulosti vlastníkem předmětné nemovitosti dán souhlas s jejím veřejným užitím. V případě, že by správní orgány dospěly k závěru, že souhlas dán byl, měly tyto skutečnosti relevantně důkazně podložit; nerespektování vlastnického práva třetími osobami tak nemůže být považováno za udělení souhlasu. Pokud jde o existenci nutné komunikační potřeby, má žalobkyně za to, že i tato podmínka zůstala nenaplněna. Žalobkyně uvádí, že zamýšlená komunikace nesplňuje podmínku jediného dopravního napojení dotčených pozemků, je pouze řešením jednodušším a pohodlnějším. V přední části pozemků se nachází veřejná místní komunikace a v zadní části pak silnice označená v územním plánu jako plocha pro silniční dopravu. Kromě uvedeného mohou jednotliví navrhovatelé komunikační potřebu uspokojit v plné míře skrze vlastní pozemky. K prokázání svého tvrzení přikládá žalobkyně plán dotčených pozemků se zakreslením jiných komunikačních alternativ, včetně fotodokumentace.

Žalobkyně také zpochybňuje řádné vedení správního spisu ze strany prvostupňového orgánu. Žalobkyně namítá, že po nahlédnutí do spisu bylo zjištěno, že není řádně žurnalizován, jednotlivé listiny nejsou číslovány, a tak nelze vyloučit, že se jeho obsah může v průběhu nebo po skončení řízení měnit. S ohledem na uvedené považuje žalobkyně správní řízení za zmatečné. Žalobkyně rovněž nesouhlasí s konstatováním žalovaného, že posuzovaná komunikace byla v minulosti svobodně užívána širokou veřejností. Žalobkyně uzavírá, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí omezil pouze na obecná tvrzení a konstatování předchozích závěrů.

V podané replice žalobkyně uvádí, že nesouhlasí s názorem žalovaného uvedeným v jeho vyjádření k žalobě, a podrobněji se k jednotlivým argumentům vyjadřuje. Současně žalobkyně odkazuje na novou skutečnost, kterou nemohla uplatnit dříve v řízení; tou je změna vlastnického práva k pozemku p.č. x k.ú. M. Vlastnické

právo k předmětné nemovitosti bylo převedeno od soukromého vlastníka na prvostupňový orgán (resp. na obec M.) v prosinci roku 2016. Žalobkyně je toho názoru, že odkupem dotčené nemovitosti vznikla další možnost přístupu k ostatním pozemkům a není tak splněn předpoklad nutné komunikační potřeby v případě posuzované účelové komunikace.

Žalobkyně proto navrhuje napadené rozhodnutí zrušit a na svém procesním postoji setrvala po celou dobu řízení před soudem.

III. Shrnutí argumentace žalovaného

Žalovaný se žalobou nesouhlasí, neboť má za to, že napadené rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, o němž nejsou pochybnosti. Podrobně se vyjadřuje k jednotlivým žalobním bodům a prohlašuje, že žalobní námítky jsou téměř shodné s námitkami uvedenými proti rozhodnutí prvostupňového orgánu. Žalovaný dodává, že se ztotožňuje se závěry prvostupňového orgánu, a navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout. I on na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

IV. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

Krajský soud již o žalobě jednou rozhodoval a napadené rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 10.5.2017, č.j. 62 A 161/2015-177, zrušil. Dospěl totiž k závěru, že žádost ze dne 10.11.2014 nesplňovala formální náležitosti podání ve smyslu správního řádu a nebyly tak splněny podmínky pro vedení řízení dle § 142 odst. 1 správního řádu. Podle zdejšího soudu totiž žádost nebyla podepsána (namísto podpisu bylo uvedeno „S pozdravem občané M.“) a listinu („Příloha č. 1 - seznam dotčených pozemků“), která byla k žádosti přiložena, nelze považovat za řádnou přílohu této žádosti. Podle soudu totiž nebylo možno „s jistotou posoudit, zda se uvedené osoby svým podpisem připojily k žádosti (vyslovily s ní souhlas) či pouze deklarovaly vlastnictví k nemovitým věcem. Za situace, kdy samotné označení dokumentu je omezeno toliko na seznam dotčených pozemků, přičemž chybí výslovná vazba na předmětnou žádost (např. označením Příloha k žádosti o určení právního vztahu, případně označením osob coby žadatelů), nemůže tato příloha z formálního ani materiálního hlediska jednoznačně nahrazovat podpis žádosti, v níž nejsou uvedeny osoby žadatelů. Pouhá skutečnost, že určitý dokument obsahující podepsaný jmenný seznam skupiny osob je bez dalšího připojen k určité žádosti, nevede k jednoznačnému závěru o totožnosti osob činících podání ani o jejich projevu vůle se k žádosti připojit“.

Nad rámec uvedeného zdejší soud přisvědčil žalobkyni též v tom, že nelze jako žadatele označit Mgr. J. O., M. D. a J. V., jejichž podpisy nefigurují ani v příloze č. 1. Vzhledem ke skutečnosti, že uvedené osoby nikterak neprojevily vůli účastnit se předmětného správního řízení, nelze dovozovat, že by o podání žádosti byly informovány, natož že by se k ní připojily. Jako důvodnou vyhodnotil soud rovněž námitku žalobkyně, že i za situace, že by na osoby uvedené v příloze č. 1 bylo nahlíženo jako na žadatele, zcela absentuje řádná identifikace těchto osob prostřednictvím uvedení jejich data narození. Smyslem právní úpravy formálních náležitostí žádostí (resp. podání) týkajících se přesné identifikace osob je eliminace možnosti záměny těchto osob. Nelze totiž například vyloučit situaci, kdy na stejné adrese žije více osob stejného jména a příjmení (např. rodič a dítě). V takovém případě je právě údaj o datu narození či rodném čísle jedinečným identifikátorem konkrétních osob. Zdejší soud v rozsudku uzavřel, že z hlediska právní jistoty je nutné vždy trvat na jednoznačné specifikaci účastníků správního řízení.

Tento rozsudek krajského soudu byl však rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2017, č.j. 4 As 102/2017-43, zrušen. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*v posuzovaném případě návrh ze dne 10.11.2014 v souvislosti s přílohou č. 1 zjevně vymezuje okruh navrhovatelů, kterými jsou vlastníci dotčených pozemků, kteří k listině připojili svůj podpis, a zřetelně se tak ztotožnili s obsahem žádosti. Nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že není zřejmé, zda se vlastníci svým podpisem k žádosti připojili, či jen deklarovali vlastnictví k dotčeným pozemkům. Seznam vlastníků opatřených podpisy je přílohou žádosti (označení přílohy v žádosti se shoduje s jejím nadpisem) a samotné deklarování vlastnictví k dotčeným pozemkům by v této souvislosti postrádalo smysl. Naopak je zřejmé, že vlastníci tímto fakticky projevili vůli podat předmětnou žádost. To lze dovodit také z odůvodnění předmětné žádosti, kterým je obava dotčených (podepsaných) vlastníků z toho, že žalobkyně bude zamezovat využívání účelové komunikace, která se nachází mj. na jejích pozemcích*“.

Ve vztahu k absenci údajů o datu narození pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*v posuzovaném případě o totožnosti navrhovatelů a dalších účastníků řízení nevyvstala žádná pochybnost. Nevyšlo najevo, že by návrh byl podán někým, kdo jej neměl právo podat, nedošlo k žádné záměně účastníků, ani nebylo jednáno s někým, kdo by účastníkem řízení být neměl, nebo naopak. Určité nedostatky žádosti ze dne 10.11.2014 také nijak nezasáhly do práv žalobkyně, která v tomto směru ani neuváděla, jakým konkrétním způsobem by ji neuvedení data narození žadatelů poškodilo. I pokud by u některých žadatelů skutečně existovaly osoby se shodným jménem a příjmením a bydlištěm (jak spekulativně a nekonkrétně uvádí žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti) již ze žádosti bylo jednoznačně zřejmé, kdo ji činí – tj. vlastníci vždy konkrétně uvedeného pozemku, což vylučovalo záměnu za jinou osobu. Zrušení rozhodnutí žalovaného pouze pro tyto vady proto Nejvyšší správní soud považuje za přehnaně formalistické a rozporné se zásadou procesní ekonomie a*

účelem dotčených ustanovení správního řádu“. Nejvyšší správní soud ani neshledal, že by v tomto ohledu bylo napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný řádně zabýval námitkou žalobkyně uplatněnou v odvolání, v níž napadla právě vady žádosti spočívající v neoznačení žadatelů, resp. neuvedení jejich data narození.

Krajský soud proto o žalobě rozhodoval znovu. Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů podle § 75 odst. 2 s.ř.s., podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování odvolacího orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s.ř.s. Byl přitom v souladu s § 110 odst. 4 s.ř.s. vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozsudku.

Pokud jde o námitku, že v nyní posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu, neboť žádost o určení právního vztahu neobsahovala všechny náležitosti podání ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu, tak tu jednoznačně vypořádal Nejvyšší správní soud ve zrušovacím rozsudku. Vzhledem k tomu, že se jedná o vypořádání komplexní, nezbyvá zdejšímu soudu nic jiného, než odkázat na odůvodnění zrušovacího rozsudku, resp. na shora uvedenou rekapitulační část tohoto rozsudku. Podaná žádost tedy splňovala formální náležitosti podání ve smyslu správního řádu; absence údajů o datu narození žadatelů přitom není takovou vadou, pro kterou by měl soud napadené rozhodnutí zrušit.

Stejně tak zdejšímu soudu nezbyvá, než shledat jako nedůvodnou námitku, že jako žadatelé nemohou být označeni Mgr. J. O., M. D. a J. V., jejichž podpisy nefigurují ani v příloze č. 1. Byť by tomu tak bylo, jedná se o vlastníky pozemků, na nichž se má účelová komunikace nacházet; účastníky správního řízení tak tyto osoby být měly. V souladu s názorem obsaženým ve zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu (neboť i tuto námitku shledal zdejší soud v původním rozsudku důvodnou) by bylo rušení napadeného rozhodnutí pro tuto vadu přehnaně formalistické a rozporné se zásadou procesní ekonomie.

Žalobkyně dále namítá, že prvostupňový orgán vedl řízení i ohledně pozemků, které nebyly v žádosti uvedeny (pozemky p.č. x, x či x). Ani tuto námitku soud důvodnou neshledal. Pokud jde o pozemek p.č. x, tak ten předmětem žádosti byl. Jedná se o pozemek uvedený pod druhým bodem přílohy č. 1. Zbývající dva pozemky pak ve výroku prvostupňového rozhodnutí zmíněny nejsou a je tedy zřejmé, že prvostupňový orgán v rámci rozhodování o žádosti nevybočil z této žádosti a rozhodl v jejích mezích. Nic by na zákonnosti tohoto postupu nemohlo změnit, pokud by prvostupňový orgán v rámci místního šetření „ohledával“ i další pozemky, případně pokud by v protokolu o místním šetření některé pozemky, které podle jeho názoru účelovou komunikaci tvoří, nesprávně uvedl. Rozhodující je totiž výrok prvostupňového, popř. druhostupňového rozhodnutí, kde byly pozemky uvedeny v souladu se žádostí.

Žalobkyně dále nesouhlasí s vyřízením námitky podjatosti.

Podle § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Podle § 14 odst. 2 správního řádu může účastník řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení.

Z uvedeného je zřejmé, že účastník je povinen námitku podjatosti uplatnit „jakmile se o ní dozví“. Pokud tak účastník neučiní a „bez zbytečného odkladu námitku neuplatní“, k námitce se nepřihlíží. V daném případě se soud ztotožňuje se žalovaným, že se žalobkyně o tom, že ve věci bude rozhodovat starosta obce, i o skutečnostech, v nichž spatřovala jeho podjatost (tj. že již v průběhu řízení dal najevo, jakým způsobem ve věci rozhodne), dozvěděla nejpozději na místním šetření dne 12.12.2014. Pokud pak námitku podjatosti uplatnila až 23.12.2014, neučinila tak bez zbytečného odkladu, jak požaduje § 14 odst. 2 správního řádu, a žalovaný k této její námitce zcela v souladu se zákonem nepřihlédl. Jestliže žalobkyně v odvolání namítala, že důvody podjatosti zjistila až při nahlížení do spisu z protokolu o tomto místním šetření, nemůže s ní soud souhlasit. Protokol o místním šetření toliko popisuje místní šetření, kterého se žalobkyně prostřednictvím zástupce účastnila. Okolnosti, v nichž podjatost spatřuje, se tak dozvěděla již při místním šetření.

Navíc důvody, v nichž žalobkyně podjatost starosty spatřovala (tj. že již v průběhu řízení dal najevo, jakým způsobem ve věci rozhodne), nejsou okolnostmi ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Nejedná se totiž o poměr starosty k věci, k účastníkům řízení ani k jejich zástupcům. Taková námitka by tak nemohla být shledána důvodnou.

Pokud žalobkyně v žalobě uvádí, že se na předmětném území nacházejí pozemky ve vlastnictví rodinných příslušníků starosty a pracovníků obecního úřadu, nic takového v námitce podjatosti neuvedla.

Žalobkyně dále uvádí, že kvůli jejímu nesouhlasu s ní prvostupňový orgán zahájil několik správních řízení a někteří účastníci řízení, kteří se k návrhu na zahájení řízení nepřipojili, „pociťují slovní nátlak“. Byť by se tato tvrzení žalobkyně ukázala pravdivými, žalobkyně netvrdí, že by v důsledku toho bylo napadené rozhodnutí zatíženo nezákonností či jakoukoli jinou vadou. Ani soud nemá za to, že by se taková

aktivita prvostupňového orgánu (pokud by se jí skutečně dopustil) mohla jakkoli odrazit na prvostupňovém či žalobou napadeném rozhodnutí. Vzhledem k uvedenému soud nepovažoval za potřebné vyslýchat žalobkyní navržené svědky (které ostatně ani nekonkretizuje).

Žalobkyně nesouhlasí ani s tím, že byly v daném případě naplněny znaky veřejné účelové komunikace.

Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikací dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.

Komunikace tak bude mít charakter veřejně přístupné účelové komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (vymezené v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 tohoto zákona.

První dva znaky účelové komunikace definuje zákon o pozemních komunikacích. Jsou to 1) zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy a 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků.

V této souvislosti je nutné poukázat na další dva znaky, jež z textu citované normy explicitně neplynou, nicméně byly dovozeny judikaturou, a těmi jsou 3) souhlas vlastníka pozemku dotčeného obecným užíváním a 4) naplnění podmínky nutné komunikační potřeby (rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15.11.2000 ve věci sp.zn. 22 Cdo 1868/2000 a ze dne 7.10.2003 ve věci sp.zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, čj. 5 As 20/2003-64, či ze dne 7.4.2011, čj. 2 As 84/2010-128). Tyto korektivy vyplývají ze skutečnosti, že veřejným užíváním pozemku bez náhrady je zásadním způsobem zasaženo do vlastnického práva majitele dotčeného pozemku ve smyslu § 11 odst. 4 Listiny

základních práv a svobod. Aby mohl být dán veřejný zájem na zachování určité cesty, musí tato cesta naplňovat nutnou komunikační potřebu, a to alespoň k jedné z nemovitostí. Zároveň však vlastník dotčeného pozemku musí připustit její užívání veřejností, tedy neomezeným (neurčitým) okruhem osob. Pouze za stavu, kdy sám vlastník s veřejným užíváním souhlasí, je možné tento zásah do vlastnického práva ve prospěch veřejného užívání legitimovat (nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS).

Prvním znakem veřejně přístupné účelové komunikace je tedy znatelnost cesty v terénu. Předně se tedy musí jednat o dopravní cestu (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), jež je stálá a v terénu patrná. „*Veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, musí představovat v terénu určitý koridor, který je jednoznačně identifikovatelný co do rozlišitelnosti v okolním prostoru, přičemž tento koridor musí jevit známky toho, že je užíván jako dopravní cesta*“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28.11.2014, čj. 30 A 69/2013-78).

Dle žalobkyně není splněn požadavek stále znatelné cesty v terénu, neboť se jedná o dopravní cestu, která je nahodilá, přerušovaná a místy neznatelná.

Prvostupňový orgán znatelnost komunikace v terénu opírá o místní šetření, fotografie z místního šetření a letecké fotografie. Podle prvostupňového orgánu byla při místním šetření na pozemku parc. č. x patrná existence účelové komunikace – polní cesta s vyjetými kolejiemi.

Byť na některých fotografiích komunikace není zcela zřetelná, na jiných je znatelná zcela jednoznačně. Tak je tomu např. na leteckém snímku obce M. z roku 1950. Pokud pak žalobkyně doložila fotografie svého pozemku, kde komunikace zřetelná není, neboť na pozemku učinila určité úpravy, nic to na zřetelnosti komunikace nemění, neboť na většině pozemků, na nichž se má komunikace nacházet, je průběh komunikace znatelný jednoznačně a dostatečně. Podle soudu předmětná komunikace představuje v terénu jednoznačně identifikovatelný koridor, který jeví známky toho, že je užíván jako dopravní cesta.

Ostatně právě úpravy na pozemku žalobkyně a přehrazení cesty byly důvodem pro zahájení daného správního řízení. Soud tedy považuje ve shodě s oběma správními orgány komunikaci z předložených fotografií za dostatečně zřetelnou. Bez významu není ani to, že vyjma žalobkyně všichni účastníci správního řízení, kteří se místního šetření zúčastnili, znatelnost komunikace v terénu rovněž potvrdili.

Pokud žalobkyně namítá, že v protokolu z místního šetření ze dne 12.12.2014 i v prvostupňovém rozhodnutí bylo uvedeno, že znatelnost komunikace v terénu nebyla žádným z účastníků řízení rozporována, přestože zástupce žalobkyně tuto skutečnost

rozporoval, ztotožňuje se soud se žalovaným, který na str. 12 napadeného rozhodnutí uvedl, že se jedná pouze o chybu. Jak v předmětném protokolu, tak v prvostupňovém rozhodnutí je totiž zaznamenána i námitka zástupce žalobkyně, že podle jeho názoru komunikace v terénu znatelná není. V prvostupňovém rozhodnutí je tato námitka také řádně vypořádána. Tato chyba přitom nijak nezpůsobuje nepřezkoumatelnost ani nesrozumitelnost tohoto rozhodnutí, neboť z kontextu rozhodnutí (ve spojení s rozhodnutím druhostupňovým, které tvoří s prvostupňovým rozhodnutím jeden celek) je zcela zřejmé, že žalobkyně s naplněním tohoto znaku veřejné účelové komunikace nesouhlasí.

Jestliže žalobkyně zpochybňuje, že má komunikace šíři 4 m, tak soud nemá jak z předložených fotografií tuto skutečnost ověřit. I kdyby tomu tak ale nebylo a komunikace byla užší, nic to nemění na tom, že je v terénu dostatečně znatelná.

Pokud jde o souhlas vlastníka pozemku v případě zřízení veřejně přístupné účelové komunikace, tak ten je *conditio sine qua non* k tomu, aby jeho právní nástupce strpěl obecné užívání (bezplatně, obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým je pozemní komunikace určena) části svého vlastnictví jako komunikace a umožnil na ni povinně veřejnosti přístup. Přitom se nemusí jednat pouze o výslovný souhlas vlastníka s užíváním pozemku do budoucna, nýbrž i o souhlas konkludentní. V takovém případě se vychází z jednání vlastníka, konkrétně, zda učinil kroky k tomu, aby zřízení a užívání této komunikace zabránil, tedy z vyjádření tzv. kvalifikovaného nesouhlasu. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22.12.2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS: „*Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace (souhlas vyjádřený konkludentně). Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku*“. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 30.11.2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, v této souvislosti uvedl, že právě souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. Jestliže 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. Vychází se přitom ze stavu, který tu byl při vzniku předmětné komunikace. Přitom souhlas se vznikem účelové komunikace přechází i na další nabyvatele pozemku dotčeného veřejně přístupnou účelovou komunikací (již citovaný nálezný Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS). Právní status veřejně přístupné účelové komunikace je tedy závazný i pro budoucího vlastníka dotčeného pozemku.

V daném případě správní orgány shledaly existenci konkludentního souhlasu vlastníků (tedy souhlasu daného mlčky). Správní orgány obou stupňů vyšly z vyjádření některých vlastníků dotčených pozemků (K., M., K., O., J., D., Š., D., T.), kteří měli

shodně uvést, že komunikace byla „od nepaměti“ využívána k příjezdu zemědělské techniky k pozemkům, aniž by tomu kdokoli bránil. Na žalobkyni, která s tím nesouhlasila, tedy bylo, aby prokázala, že konkludentní souhlas vlastníků v minulosti dán nebyl a že vlastníci aktivně bránili užívání komunikace veřejností. Nebylo tedy na správním orgánu, aby prokázal, že právní předchůdci žalobkyně dali souhlas, ale na žalobkyni, aby prokázala, že její právní předchůdci (vlastníci pozemku) užívání pozemku jako komunikace bránili.

Pokud se žalobkyně dovolává aktuálního stavu (oplocení svého pozemku a bránění průchodu), nemůže to na právě uvedené mít žádný vliv, neboť bylo na žalobkyni, aby prokázala, že bylo průchodu a průjezdu bráněno v minulosti (cesta je zřetelná na leteckém snímku z roku 1950). Nic takového však žalobkyně neprokazuje a soud se tedy ztotožňuje se správními orgány, že v takovém případě konkludentní souhlas vlastníků byl v minulosti dán.

Pokud jde o prokázání existence nutné komunikační potřeby, tak žalobkyně v této souvislosti namítá, že sporná komunikace je pouze řešením jednodušším a pohodlnějším, nikoli však jediným.

Prvostupňový orgán i žalovaný k tomuto znaku veřejně přístupné účelové komunikace předně odkázali na závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2011, sp.zn. 2 As 44/2011, č. 2370/2011 Sb. NSS, že předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací, je souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. S odkazem na tehdejší judikaturu tedy vyšli z toho, že byl-li prokázán konkludentní souhlas původních vlastníků dotčených pozemků, nebylo již třeba explicitně zkoumat existenci nutné komunikační potřeby.

Závěr zaujatý v citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však byl již překonán pozdějším rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30.3.2017, čj. 5 As 140/2014 – 85 (ve spojení s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2017, čj. 5 As 140/2014 - 76). Podle tohoto rozsudku je při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním. Nejvyšší správní soud poukázal rovněž na konstantní judikaturu Ústavního soudu k této otázce. V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 Ústavní soud uvedl, že „vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením

vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“ (bod 34). Týž závěr Ústavní soud zopakoval v nálezech ze dne 15.3.2011, sp.zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21.9.2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp.zn. I. ÚS 263/11, a odkázal na něj i v usnesení ze dne 2.4.2015, sp. zn. II. ÚS 136/15.

V daném případě prvostupňový orgán k nezbytné komunikační potřebě uvedl, že z pořízené fotodokumentace plyne, že předmětná cesta je jedinou komunikační spojnici, která umožňuje přístup k dotčeným pozemkům účastníků. Žalovaný tento závěr potvrdil. Dále poukázal na to, že komunikační alternativy navrhované žalobkyní neshledává, neboť neexistují v podobě pozemních komunikací. Navíc alternativa z komunikace na p.č. x by vedla přes pozemky dalších vlastníků.

Žalobkyně namítá, že v přední části pozemků se nachází veřejná místní komunikace a v zadní části pak silnice označená v územním plánu jako plocha pro silniční dopravu. Kromě uvedeného mohou jednotliví navrhovatelé komunikační potřebu uspokojit v plné míře skrze vlastní pozemky. Žalobkyně takto konstantně argumentuje již od doby vedení správního řízení v prvním stupni (jak plyne např. z jejího vyjádření ze dne 22.12.2014).

K otázce komunikační alternativy k účelové komunikaci bylo třeba předně postavit najisto, k obhospodařování a údržbě kterých konkrétních pozemků má předmětná účelová komunikace sloužit. Během celého správního řízení však oba správní orgány v této souvislosti zmiňují toliko „pozemky dotčených vlastníků“ či „pozemky navrhovatelů“, konkrétně však tyto pozemky nikde uvedeny nejsou (a to ani v žádném z rozhodnutí, ani jinde ve správním spisu). Pokud žalovaný odkazoval na žádost ze dne 10.11.2014, tak v ní, resp. v její příloze 1, jsou uvedeny toliko pozemky, na nichž se účelová komunikace nachází, nikoli pozemky, k jejichž obhospodařování má účelová komunikace sloužit. Ani při jednání zdejšího soudu se tuto skutečnost nepodařilo vyjasnit.

Za této situace nelze spolehlivě posoudit, zda žalobkyní navrhovaná komunikační alternativa k účelové komunikaci existuje či nikoli. Není-li jednoznačně stanoveno, k obhospodařování kterých pozemků má účelová komunikace sloužit, tj. ve vztahu k jakým konkrétním pozemkům a v jakém rozsahu má být účelovou komunikací řešena nutná komunikační potřeba (o čí komunikační potřebu se ve skutečnosti jedná), nelze posoudit, zda se na tyto pozemky lze dostat i jiným způsobem, např. právě cestou, která vede od družstva k božím mukám a začíná na pozemku p.č. x, jak vyplynulo z dokazování (plánky a mapami) při jednání. Pokud by se jednalo o komunikační potřebu žadatelů (účastníků, k jejichž žádosti bylo správní řízení zahájeno), pak z dokazování u jednání soudu nevyplynulo, že by přístup k jejich pozemkům byl vyloučen po cestě začínající na pozemku p.č. x, v místě se však nacházejí i pozemky další, aniž by bylo ve správním řízení identifikováno, o jaké pozemky se jedná a zda a do jaké míry má i ve vztahu k nim účelová komunikace

sloužit. Jde přitom o otázku podstatnou, bez jejíhož zodpovězení nelze posoudit otázku komunikační alternativy k účelové komunikaci.

Soud tedy shledal, že je napadené rozhodnutí v části posuzující naplnění podmínky nezbytné komunikační potřeby nemůže obstát, neboť pro závěr o naplnění této podmínky, k němuž žalovaný dospěl, není ve spisu dostatečný podklad. Na žalovaném tedy bude, aby postavil najisto, k obhospodařování jakých konkrétních pozemků má účelová komunikace sloužit, a následně posoudil, zda je možné se na tyto pozemky dostat jinou existující cestou (např. právě cestou, která vede od družstva k božím mukám) a zda je přístup k jednotlivým pozemkům veden přes pozemky jiných vlastníků či nikoli.

Jestliže žalobkyně namítá, že její zástupce při místním šetření s naplněním tohoto znaku nesouhlasil, tak jeho nesouhlas je v protokolu zaznamenán. Rovněž je zde uvedeno i vyjádření správního orgánu, že na navržených komunikačních alternativách se nachází trvalý travní porost.

Poukazuje-li žalobkyně v replice na novou skutečnost, kterou nemohla uplatnit dříve v řízení (na změnu vlastnického práva k pozemku p.č. x, k.ú. M., k níž mělo dojít v prosinci roku 2016), tak tu soud nemůže nijak zohlednit. Podle § 75 odst. 1 s.ř.s. totiž soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování odvolacího orgánu.

Pokud jde o nesprávné vedení správního spisu prvostupňového orgánu, je třeba se žalobkyní souhlasit. Ostatně i žalovaný uvádí, že listy spisu nebyly řádně číslovány. Na druhou stranu samotná tato skutečnost nemá žádný vliv na zákonnost prvostupňového (ani napadeného) rozhodnutí, neboť nebylo zjištěno, že by se spisem bylo jakkoli manipulováno (ostatně ani žalobkyně nic takového netvrdí).

Jestliže žalobkyně zpochybňuje pořízenou fotodokumentaci s ohledem na chybějící uvedení zdroje, tak s ní soud nesouhlasí. Předně se jedná o fotografie pořízené na místním šetření, což je v protokolu o místním šetření uvedeno. Pokud jde o letecké snímky, tak některé jsou pořízeny ze serveru mapy.cz (což je na nich také uvedeno) a některé ze serveru „kontaminovaná místa“ (<http://kontaminace.cenia.cz/>), což je soudu známo z úřední činnosti.

Soud nepovažoval za potřebné dokazovat územním rozhodnutím ze dne 30.3.2015, jak ve svém vyjádření navrhoval žalovaný. Předně žalovaný na tomto svém důkazním návrhu při jednání soudu nesetřval, navíc toto rozhodnutí soudu vůbec nepředložil a ani neuvedl, co konkrétního z něho mělo pro danou věc vyplynout.

V. Závěr

S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s.ř.s. V něm je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Na žalovaném pak bude, aby posoudil nezbytnost zrušení prvostupňového rozhodnutí.

VI. Náklady řízení

Soud rozhodl o nákladech řízení účastníků podle § 60 odst. 1 a § 110 odst. 3 s.ř.s. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2014, č.j. 5 Afs 15/2012 – 102, tak učinil jedním výrokem.

Žalovaný úspěšný nebyl, právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Žalobkyně byla ve věci úspěšná, a proto jí přísluší náhrada nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobkyni vznikly náklady ve výši 3000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Dále náklady právního zastoupení spočívající v odměně advokátky za čtyři úkony právní služby (tj. převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika a účast u jednání) společně se čtyřmi režijními paušály – celkem tedy 4 x 3100 Kč + 4 x 300 Kč. Pokud jde o úkony učiněné zástupkyní žalobkyně v řízení o kasační stížnosti, tak za ty soud žalobkyni náhradu nákladů přiznat nemohl, neboť v řízení o kasační stížnosti žalobkyně nebyla úspěšná a na náklady vynaložené na tyto úkony tedy nelze hledět jako na náklady vynaložené účelně.

Na cestovním dále náleží náhrada ve výši 835 Kč za cestu ze sídla zástupkyně ke Krajskému soudu v Brně a zpět na jednání soudu osobním automobilem s průměrnou spotřebou 5,2 l/100 km, ve vztahu k němuž předložila zástupkyně žalobkyně kopii osvědčení o registraci; z toho 230,50 Kč (5,2 : 100 x 155 km x 28,60) jako náhrada za spotřebovanou pohonnou hmotu a 604,50 Kč (155 km x 3,90 Kč) jako základní náhrada.

Dále žalobkyni náleží náhrada ztráty času za 3 hodiny na cestě z Uherského Hradiště do Brna a zpět, tj. 600 Kč a náhrada zaplaceného parkovného 70 Kč.

To vše podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), § 13 odst. 3, § 14 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif), podle § 157 odst. 4 písm. b) a § 158 zákona č. 261/2006 Sb., zákoník práce, a vyhlášky č. 440/2016 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad.

Vzhledem k tomu, že zástupkyně je plátcem DPH, byla zmíněná částka (vyjma soudního poplatku) navýšena o částku odpovídající DPH podle § 57 odst. 2 s.ř.s. Celkem se tedy jedná o částku 21 277 Kč, kterou je žalovaný povinen zaplatit k rukám zástupkyně žalobkyně ve stanovené lhůtě.

Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak soud rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s.ř.s.). V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

P o u č e n í :

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.

V Brně dne 23. listopadu 2017

Za správnost vyhotovení:
R. L.

David Raus, v.r.
předseda senátu