



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a JUDr. Jany Kábrtové ve věci žalobců: **a) P. K., b) V. K.**, oba bytem S. 78, S., zast. JUDr. Viliamem Kováčíkem, advokátem se sídlem třída SNP 733/2, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. září 2015, č. j. 20857/DS/2015-3-Ma, **t a k t o :**

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci podali dne 6. 10. 2010 u místně a věcně příslušného silničně správního úřadu žádost o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Domáhali se odstranění pevné překážky z prostoru pozemkové parcely č. 39/3 k. ú. S. (dále jen „parcela č. 39/3“) na němž se dle jejich tvrzení nachází pozemní komunikace představující jedinou přístupovou cestu k jejich zahradě, jež se nachází na pozemkové parcele č. 41/4 k. ú. S. Dle žalobců má být šířka komunikace ve sledovaném místě 3 metry, ve skutečnosti je však užší, neboť vlastník sousedního pozemku její část neoprávněně zabral osázením zeleně, keřů a

stromů a dále připojením (oplocením) části pozemku p. č. 39/3 ke svému pozemku p. č. 41/5. Správní řízení v dané věci vedl v prvním stupni nejprve Obecní úřad S., z důvodu jeho nečinnosti však žalovaný pověřil vedením předmětného řízení Městský úřad N. B. Ten již o žádosti žalobců rozhodoval vícekrát, stejně tak žalovaný. Ve věci již jednou rozhodoval i Krajský soud v Hradci Králové, a to rozsudkem ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30A 104/2012 – 38, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2012, č. j. 14351/DS/2012-2-Ma, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (kasační stížnost žalovaného proti uvedenému rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014 – 39).

[2] Městský úřad N. B. (dále jen „silničně správní úřad“) ve věci naposledy rozhodl dne 4. 6. 2015, rozhodnutím č. j. D/9682/2015/Vos/625/2012, kterým žádost žalobců zamítl. Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím změnil k odvolání žalobců část odůvodnění uvedeného rozhodnutí, ve zbytku odvolání zamítl. Ztotožnil se přitom s hlavním závěrem silničně správního úřadu, a to že část pozemku p. č. 39/3, na které se mají dle tvrzení žalobců nacházet nepovolené pevné překážky, vůbec není pozemní komunikací. Nejsou tak splněny podmínky k vydání rozhodnutí o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Uvedené rozhodnutí žalovaného napadli žalobci řádně podanou žalobou.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

[3] Žalobci předně namítli, že odvolací správní orgán nedbal závazných pokynů, které vyplývají z rozsudku krajského soudu č. j. 30A 104/2012 – 38. Soud zde konstatoval, že se správní orgány relevantním způsobem nezabývaly posouzením skutečnosti, že při realizaci stavby obytných domů v 80. letech minulého století byla ponechána mezera o šíři 3 metry směřující z pozemku s asfaltovým povrchem k pozemku parc. č. 41/4. Soud dále uvedl, že důvodem mohlo být zajištění přístupu na zahradu žalobců. Proto soud vyslovil závazný názor, že bude nezbytně nutné provést v tomto směru další dokazování. Konstatoval přitom, že mimo místního šetření lze takový důkaz provést výpověďmi pamětníků z doby realizace stavby rodinných domů, především nemovitosti čp. 78 (tj. bývalých vlastníků dané nemovitosti). Správní orgán však provedl důkaz pouze tím, že požádal o písemné vyjádření vlastníky rodinných domů sousedících s pozemkem parc. č. 39/3, tedy osoby, které jsou zaujaté, neboť provedly neoprávněný zábor části pozemku parc. č. 39/3 (pan K. zbudováním oplocení s pevným základem a pan P. výsadbou keřů a stromů).

[4] Soud dále konstatoval, že samotná absence znatelnosti stop na pozemku ve formě vyjetých kolejí či vyšlapané stezky nemůže být důvodem k tomu, aby správní orgán uzavřel, že pozemek nemá charakter účelové komunikace. Přesto dospěl žalovaný opět k závěru, že pozemek povahu účelové komunikace nemá. Zcela přitom pominul skutečnost, že žalobci opakovaně navrhovali, aby se správní orgán zabýval tím, zda není důvod řešit i otázku nepovolené stavby na cizím pozemku (která tvoří pevnou překážku, jejíž odstranění žalobci požadují). Za tímto účelem žalobci navrhli, aby správní orgán vyzval jak stavebníky, tak i vlastníka pozemku parc. č. 39/3 k doložení dokumentace, na základě které byla stavba podezděného plotu realizována. Silniční správní orgán ani žalovaný se však těmito návrhy nijak nezabývali.

[5] Žalobci dále namítli, že silniční správní orgán sice provedl místní šetření za účelem vyjasnění otázky, zda je možný jiný přístup na pozemek parc. č. 41/4 než přes pozemek parc. č. 39/3, na danou otázku však jasně neodpověděl. Místním šetřením přitom bylo prokázáno, že jiný přístup možný není. Přístup k zahradě žalobců je nutné zachovat zejména pro účely čištění septiku, který se zde nachází, k odvozu případného odpadu, pro účely stavebních úprav a pro případ požáru zadního traktu obytné budovy žalobců. Žalovaný se danou otázkou také nezabýval.

[6] Podle žalobců silniční správní úřad i žalovaný posuzují důkazy opatřené v průběhu správního řízení jednostranně, v neprospěch žalobců. Svědčí o tom skutečnost, že silniční správní úřad si opatřil jako důkaz jednak rozhodnutí bývalého Okresního národního výboru Hradec Králové ze dne 24. 10. 1989 (na základě kterého byl inkriminovaný pozemek vyjmut ze zemědělského půdního fondu a poté i zapsán v katastru nemovitostí jako ostatní plocha-komunikace), jednak kupní smlouvu o výkupu pozemků, mimo jiné i parcely č. 39/3, s tím, že pozemek je nutný ke zřízení přístupové komunikace ke čtyřem obytným domům. Správní orgány takto „závažné důkazy“ nakonec vyložily tak, že nejsou relevantní pro to, aby bylo možné konstatovat, že pozemek parc. č. 39/3 má sloužit jako účelová komunikace. Správní orgány dále pomíjejí důkaz opatřený správním orgánem prvního stupně ihned po podání návrhu žalobci, a to geometrické zaměření inkriminovaného pozemku, z něž jednoznačně vyplynulo, že došlo k neoprávněnému záboru cizího pozemku.

[7] Na závěr žalobci podotkli, že opakovaně museli navrhopat opatření proti nečinnosti správního orgánu. Žalovaný byl nakonec nucen tuto námitku akceptovat a z důvodu průtahů v řízení věc odejmul Obecnímu úřadu S. a přikázal věc k řízení Městskému úřadu N. B. I přes tuto změnu však docházelo k dalším průtahům v řízení a žalobci znovu navrhovali žalovanému, aby věc přikázal jinému silničnímu správnímu úřadu (a to jednak z důvodu průtahů v řízení, ale také k zajištění objektivního a nestranného postupu). Tvzení žalovaného v napadeném rozhodnutí, podle něž žalobci nevyužili svého práva vznést námitku proti postupu správního orgánu prvního stupně, je tedy nepravdivé.

[8] Na základě shora uvedených skutečností žalobci navrhli zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného a repliky žalobců

[9] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že se odvolacími námitkami řádně zabýval. Konstatoval, že v daném správním řízení je, stejně jako v jakémkoli jiném správním řízení, nutné věc řešit dle určitého algoritmu. Jestliže tedy správní orgán např. zjistí, že se v místě tvrzené nepovolené pevné překážky žádná pozemní komunikace nenachází, není v tomto správním řízení oprávněn řešit otázku, jestli byla tvrzená nepovolená pevná překážka povolena stavebním úřadem nebo zda dal k jejímu zřízení souhlas předchozí vlastník pozemku – za daného stavu se totiž jedná o otázky zcela nadbytečné, jejichž posouzení by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Z těchto důvodů silniční správní úřad nevyhověl návrhu žalobců, aby vyzval stavebníka tvrzené pevné překážky a vlastníka pozemku p. č. 39/3 k doložení dokumentace, na základě níž byla realizována stavba předmětného plotu.

[10] K námitce, podle níž se správní orgány neřídily závazným právním názorem krajského soudu vysloveným v rozsudku č. j. 30A 104/2012 – 38 spočívajícím v tom, že bude nezbytně nutné provést další dokazování výpověďmi pamětníků z doby realizace stavby rodinných domů, žalovaný uvedl, že toto tvrzení žalobců není pravdivé. Soud neuložil žalovanému provést výslech svědků, soud toto označil za vhodné, tj. správní orgány k takovému postupu nezavázal. Soud správní orgány zavázal pouze k provedení důkazu ohledáním místa, což taky správní orgán I. stupně učinil.

[11] K námitce, podle níž správní orgány neprovedly zhodnocení komunikační potřeby zatravněné části p. p. č. 39/3 vůči p. p. č. 41/4, jak jim to uložil krajský soud, žalovaný opět odkázal na nutný algoritmus postupu správních orgánů. Jestliže je přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu zrušeno soudem, musí být další postup správního orgánu samozřejmě veden dle požadavků uvedených v rozsudku soudu. Jestli však v rámci tohoto postupu (resp. dílčích postupů) správní orgán zjistí, že nastala překážka, jež neumožňuje žadateli vyhovět, je zákonnou povinností správního orgánu neprovádět další objasňování skutkového stavu a žádost zamítnout. Rozsudek totiž nemůže reagovat na veškeré procesní situace, které mohou v průběhu dalšího řízení před správním orgánem nastat a není to ani jeho úkolem.

[12] Ve vztahu k námitce, podle níž správní orgány nesprávně zhodnotily provedené důkazy (kupní smlouvu z 80. let minulého století a rozhodnutí ONV v Hradci Králové, na základě kterého byl předmětný pozemek vyjmut ze zemědělského půdního fondu), žalovaný uvedl následující. Nezpochybňuje, že předmětný pozemek měl sloužit jako pozemní komunikace. To ani není možné, neboť jeho podstatná část je zastavěna místní komunikací. Je však toho názoru, že se v řízení nepodařilo prokázat, že ke dni, kdy mělo dojít k nepovolenému umístění pevné překážky, byla daná překážka nelegálně umístěna tam, kde se pozemní komunikace nacházela. Pokud jde o zaměření hranic parcely p. č. 39/3, pak tímto důkazem se dle žalovaného prokázalo pouze a jen to, že se na předmětném pozemku nachází i stavba oplocení. Nic více. Vůbec tím nedošlo k objasnění shora uvedených stěžejních okolností, tj. toho, zda se v daném místě nacházela ke dni tvrzeného umístění pevné překážky pozemní komunikace.

[13] Žalobci na vyjádření žalovaného reagovali replikou, v níž uvedli, že žalovaný svým vyjádřením pouze stvrdil jejich námitku, podle níž správní orgány při rozhodování postupovaly jednostranně a v neprospěch žalobců. Žalovaný polemizoval s částí podání žalobců, aby uzavřel, že pokud žalobci navrhnou v rámci správního řízení posoudit i případnou důvodnost odstranění stavby (respektive umístění stavby podezděného plotu na pozemku parc. č. 39/3), je podle názoru žalovaného takový návrh nadbytečný a neekonomický. To i přesto, že stavba podezděného plotu byla zcela zjevně realizována na pozemku par. č. 39/3, přičemž došlo k neoprávněnému záboru uvedené parcely. Žalovaný dále citoval z předchozího rozsudku krajského soudu v této věci, závěry soudu si však účelově vyložil jako pouhá doporučení, kterými není vázán. Jestliže žalovaný konstatoval, že mu soud neuložil provést výslechy svědků, pak je třeba jeho postup posoudit jako účelový a jednostranný ve prospěch osob, které stavbu podezděného plotu

realizovaly. S některými závěry krajského soudu pak žalovaný přímo polemizoval a dovozoval, že jimi není vázán, v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s.

IV. Posouzení věci krajským soudem

[14] Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). O věci samé rozhodl bez nařízení jednání (žalobci vyslovili s takovým projednáním věci výslovný souhlas, žalovaný se k výzvě předsedy senátu zaslané dle § 51 odst. 1 s. ř. s. nevyjádřil). Žalobu shledal nedůvodnou.

[15] Krajský soud považuje za vhodné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a soudní judikaturu týkající se problematiky vzniku a existence veřejné účelové komunikace, stejně jako závěry, k nimž dospěl ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30A 104/2012 – 38. Žalovaný totiž vydal nyní posuzované rozhodnutí v návaznosti na uvedený rozsudek a žalobci (kromě jiného) namítají, že správní orgány se při novém rozhodování ve věci neřídily závazným právním názorem vysloveným krajským soudem.

[16] Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako „*dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci*“ (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace i ve vlastnictví soukromých subjektů.

[17] 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*.“ Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

[18] Komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat následující čtyři pojmové znaky. První dva znaky účelové komunikace definuje zákon o pozemních komunikacích. Musí se jednat (1.) o zřetelnou (v terénu patrnou) cestu určenou k užití vozidla a chodci pro účel dopravy, (2.) která spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojuje tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Další dva pojmové znaky již dovodila judikatura. Ke vzniku účelové komunikace jsou nezbytné rovněž (3.) souhlas vlastníka komunikace s jejím

obecným užíváním a (4.) tzv. nutná komunikační potřeba, tj. daná cesta musí představovat pro určité pozemky nezbytnou komunikační spojnici.

[19] Třetí z uvedených znaků, tedy že veřejně přístupná účelová komunikace bude existovat pouze se souhlasem vlastníka, vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, a ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že *„[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem, nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.“* (Boh A 10017/32).

[20] Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). 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. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tyto nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

[21] Předmětem sporu v předchozí fázi soudního řízení byla již otázka, zda je v posuzované věci naplněn první znak účelové komunikace. Správní orgány obou stupňů dospěly v tehdy přezkoumávaných rozhodnutích (rozhodnutí silničně správního úřadu ze dne 26. 6. 2012 a rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2012) k závěru, že předmětný pozemek nesplňuje daný definiční znak, tedy zřetelnost cesty v terénu. Poukazovaly zejména na absenci vyjetých kolejí či vyšlapané cesty, které by zřetelnost účelové komunikace v terénu potvrzovaly. Krajský soud dal za pravdu správním orgánům, že předmětný pozemek je skutečně souvisle zatravněn, žádné vyjeté koleje či vyšlapaná stezka na něm nejsou. Zároveň však konstatoval, že neexistence těchto skutečností sama o sobě, bez dalšího, není způsobitelným důvodem pro závěr, že uvedený znak účelové komunikace není naplněn. Vždy je nutno přihlídnout k individuálním vlastnostem daného pozemku. V posuzované věci je totiž ze *„snímku pozemkové mapy i z předložených fotografií na první pohled patrný zvláštní tvar pozemkové parcely p. č. 39/3, jejímž výlučným vlastníkem je obec S. Její podstatná část je tvořena asfaltovou komunikací užívanou nepochybně obyvateli*

a návštěvníky obce k chůzi či jízdě motorovými i nemotorovými vozidly. Nabízí se otázka ohledně charakteru této části uvedeného pozemku. Správní orgány se touto otázkou nezabývaly. Krajský soud si dovoluje vyslovit úsudek, že by se mohlo jednat o místní komunikaci ve smyslu ustanovení § 6 zákona o pozemních komunikacích. Na tuto úvahu pak navazuje další otázka, a to zda pozemek p. č. 39/3 nebyl v minulosti celý (tedy včetně předmětného pozemku) zařazen do kategorie místní komunikace a není tak zapsán v pasportu místních komunikací. Pokud by tomu tak bylo, musely by se správní orgány s touto skutečností při rozhodování o povaze dotčeného pozemku vypořádat. Tak tomu v dané věci nebylo, pochopitelně z toho důvodu, že se úvahy správních orgánů tímto směrem vůbec neubíraly.“

[22] Pokud jde o tvar a polohu předmětného pozemku, krajský soud konstatoval, že „tvoří jakousi „odbočku“ z vyasfaltované části pozemku p. č. 39/3. Jedná se o několik desítek metrů dlouhý a zhruba 3 metry široký pás, který již svým tvarem evokuje podobu cesty. Stejně jako navozuje dojem, že tento pás obecního (dříve zřejmě státního) pozemku nebyl mezi sousedními pozemky soukromých vlastníků ponechán v době realizace okolní zástavby (počátek 80. let minulého století) náhodně, nýbrž že měl mít určitý účel. Tím mohla být právě možnost přístupu či příjezdu k zahradě žalobců (pozemek p. č. 41/4) či k pozemkům sousedícím s tímto pásem (například pozemky p. č. 41/5 nebo 41/7). Tomu nasvědčuje i šíře dotčeného pozemku umožňující průjezd osobního automobilu.“

[23] Uvedená fakta nemohla „znehodnotit bez dalšího skutečnost, že vyasfaltovanou část pozemku p. č. 39/3 dělí od dotčeného pozemku obručník, tedy že při budování asfaltové komunikace nebyl vybudován na dotčený pozemek nájezd a nebylo umístěno dopravní značení. Mohlo se jednat o opomenutí nebo nesprávné vyhodnocení charakteru dotčeného pozemku v době budování asfaltové cesty. Jinými slovy, pokud dotčený pozemek byl v té době veřejně přístupnou účelovou komunikací, nemohla toliko absence vybudování nájezdu na křížení s vyasfaltovanou částí pozemku p. č. 39/3 způsobit, že by v důsledku toho dotčený pozemek charakter veřejně přístupné účelové komunikace ztratil.“

[24] Krajský soud tedy ohledně otázky existence prvního z definičních znaků účelové komunikace uzavřel, „že tento znak musí být vždy posuzován individuálně. Nutným předpokladem zřetelnosti cesty v terénu nemusí být existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž jiné vlastnosti posuzovaného pozemku, např. jeho tvar či polohu ve vztahu k sousedním pozemkům.“

[25] Krajský soud se v citovaném rozsudku dále blíže zabýval otázkou naplnění posledního ze shora vyjmenovaných definičních znaků účelové komunikace, totiž nutné komunikační potřeby. Neztotožnil se přitom se závěrem žalovaného, podle něž žalobci přístup na svůj pozemek p. č. 41/4 (zahradu za domem čp. 78) zajištěn mají, a to přes svůj dům stojící na st. p. č. 194. Dle krajského soudu bylo na místě, aby v souvislosti s posuzováním této otázky správní orgány vyhodnotily, zda přístup žalobců k pozemku p. č. 41/4 přes jejich dům je skutečně ekvivalentní variantou přístupové cesty v porovnání s přístupem přes dotčený pozemek.

[26] Pokud jde o doplnění dokazování, krajský soud instruoval správní orgány následujícím způsobem. Za „nezbytné“ označil nové provedení důkazu ohledáním dotčeného a sousedních pozemků ve smyslu § 54 správního řádu (zahrnující i tzv.

místní šetření), a to za dodržení všech zákonných předpokladů, včetně pořízení řádného protokolu o tomto důkazu. Jako další „vhodné“ důkazy označil svědecké výpovědi osob, které mohou mít povědomost o tom, z jakého důvodu byl v zástavbě rodinných domů ponechán volný pás tvořící dotčený pozemek, tj. například vlastníků pozemků sousedících s dotčeným pozemkem, původních vlastníků rodinného domu čp. 78 či tehdejších funkcionářů místního národního výboru.

[27] Poté, co krajský soud zrušil rozsudkem č. j. 30A 104/2012 – 38 rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2012 a věc mu vrátil k dalšímu řízení, doplnily správní orgány dokazování a silničně správní úřad opakovaně zamítl žádost žalobců o odstranění pevné překážky (nejprve rozhodnutím ze dne 29. 8. 2014, zrušeným rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 11. 2014, poté znovu rozhodnutím ze dne 4. 6. 2015). O odvolání žalobců proti posledně uvedenému rozhodnutí silničně správního úřadu žalovaný rozhodl nyní posuzovaným rozhodnutím.

[28] Doplnění dokazování spočívalo předně v tom, že silničně správní úřad si vyžádal od vlastníka pozemkové parcely p. č. 39/3 (tj. obce S.) vyjádření ke sporným otázkám. Ve sdělení ze dne 28. 7. 2014 obec S. uvedla, že má vypracovaný pasport místních komunikací z roku 2007, v němž je komunikace na pozemku p. č. 39/3 vedena jako místní komunikace s vyznačeným druhem povrchu asfaltobetonový kryt. Zatravněný pás nacházející se na daném pozemku jako místní komunikace v pasportu veden není. S ohledem na stavební a technický stav ani není způsobilý pro provoz osobních a nákladních vozidel či těžké zemědělské techniky. Obec tuto část pozemku nikdy nepovažovala za jakoukoliv cestu nebo pozemní komunikaci, neboť je zatížena inženýrskými sítěmi v nízké hloubce. Proto byla pouze zatravněna a od asfaltové komunikace byla oddělena obrubou, jedná se pouze o veřejné prostranství či „proluku“. Bývalí funkcionáři místního národního výboru podle obce nejsou pravděpodobně schopni v této věci poskytnout informace. Ke sdělení obec přiložila, kromě jiného, kopie stavebních povolení vydaných v roce 1980 na stavbu tří řadových rodinných domů (dnes č. p. 77, 78, 79 – žalobci jsou nyní vlastníky domu čp. 78) a výpis z pasportu místních komunikací. V reakci na další žádost obec S. dne 2. 3. 2015 sdělila, že nemá žádné (silničním správním úřadem požadované) historické fotografické materiály vztahující se k dotčeným pozemkům. Dále k dotazu na osoby provádějící výstavbu v daném místě (rok cca 1986) obec uvedla, že současní vlastníci nemovitostí čp. 77, 79, 82 a 83 jsou i stavebníky. Nemovitost čp. 78 stavěli manželé Š., jejichž současná adresa není obci známá. Žádné další materiály, které by dokládaly skutečnosti ke spornému pozemku, obec nemá.

[29] Správní orgány dále provedly důkaz ohledáním dotčeného a sousedních pozemků (ve spise je založen protokol o důkazu ohledáním ze dne 7. 8. 2014, včetně pořízené fotografické dokumentace). Podle dopisu pana a paní K. (vlastníků sousedícího pozemku a na něm ležícího domu čp. 81) ze dne 17. 12. 2014 tvořila část dnešní proluky jejich majetek a až dodatečně souhlasili s jeho předáním obci, aby byl zajištěn přístup do zahrad. Tehdy ani dnes neuvažovali o přístupu pro pojezdy auty či traktory, šlo nejvýše o transport předmětů na zahradu kolečkem, malým ručním vozíkem či frézou. Správní orgány si dále (na popud žalobců) obstaraly rozhodnutí Místního národního výboru S. z 24. 10. 1989. Ve spise je dále založena například také smlouva o výkupu pozemku p. č. 39/3 ze dne 18. 11. 1979 (dle této smlouvy prodal uvedený pozemek pan V. V. MNV ve S. za účelem provedení příjezdové komunikace ke čtyřem řadovým domům), nebo rozhodnutí

ONV v Hradci Králové ze dne 19. 6. 1989, kterým byla povolena stavba „Oprava místní komunikace S. - II. etapa“.

[30] K tomu, jakým způsobem bylo zamítnutí žádosti žalobců v nyní posuzovaném případě zdůvodněno, považuje krajský soud za vhodné nejprve odkázat na rozhodnutí žalovaného z 10. 11. 2014. Žalovaný zde instruoval silniční správní úřad, aby v první řadě zjistil, zda se v případě cesty na pozemku p. č. 39/3 jedná o místní komunikaci. Poté měl zhodnotit naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace v případě zatravněné části tohoto pozemku. Otázku nutné komunikační potřeby však měl zkoumat až v případě, pokud by shledal, že 1) ona zatravněná část není součástí místní komunikace a že 2) jsou naplněny ostatní znaky účelové komunikace, zejména znaky znatelnosti cesty v terénu a souhlasu vlastníka s veřejným užíváním. Žalovaný tímto (dle svých slov) stanovil jakýsi "algoritmus" postupu v daném správním řízení.

[31] Správní orgány se tedy nejprve podrobně zabývaly otázkou, zda asfaltová cesta vedoucí přes pozemek p. č. 39/3 představuje místní komunikaci. Dospěly přitom k závěru, že se sice o místní komunikaci jedná, její součástí však již není zbytek pozemku p. č. 39/3, tj. travnatý výběžek, který z asfaltové cesty vybočuje a vede k zahradě žalobců. Tento závěr zdůvodnily tím, že daný pozemek vlastnil až do roku 1979 pan V. V., který jej smlouvou z 18. 11. 1979 převedl na MNV ve S. za účelem provedení příjezdové komunikace ke čtyřem řadovým domům. Jednalo se o řadové domy, které vznikly na pozemcích p. č. 41/5 (dům čp. 80), p. č. 41/7 (čp. 81), p. č. 41/8 (čp. 82) a p. č. 41/9 (čp. 83) k. ú. S. Pasport místních komunikací z 80. let 20. století se nepodařilo dohledat, v pasportu zpracovaném v roce 2007 je ale označena jako místní komunikace pouze asfaltová cesta ohraničená obrubami. Také z rozhodnutí ONV v Hradci Králové ze dne 19. 6. 1989, kterým byla povolena stavba „Oprava místní komunikace S. - II. etapa“, vyplývá, že touto místní komunikací byla právě dopravní cesta mezi obrubami. Tato stavebně viditelná komunikace jednoznačně zajišťuje komunikační potřebu místní dopravní sítě na území obce, pro zbylou část pozemku p. č. 39/3 to již neplatí.

[32] S těmito závěry se krajský soud plně ztotožňuje. Považuje za prokázané, že přes pozemek p. č. 39/3 vede místní komunikace, která je však omezena pouze na stavebně viditelnou komunikaci s asfaltovým povrchem. Jedná se o komunikaci, která v době svého vzniku odpovídala vymezení místní komunikace stanovenému v zákoně č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon). Zároveň splňuje podmínky pro to, aby za místní komunikaci byla považována i za účinnosti „nového“ zákona o pozemních komunikacích (zákona č. 13/1997 Sb.), jak je definovala judikatura (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012 - 27). Nic naopak nesvědčí tomu, že by tyto podmínky splňoval celý pozemek parc. č. 39/3. Ostatně žalobci právě uvedené v nyní posuzované žalobě nijak nezpochybňují, jejich argumentace směřuje spíše k obhájení názoru, že na sporné části pozemku p. č. 39/3 se nachází účelová komunikace.

[33] Ve vztahu k dalšímu kroku výše naznačeného "algoritmu", tj. posouzení otázky, zda se na sporné části pozemku p. č. 39/3 nachází veřejně přístupná účelová komunikace, se správní orgány primárně zabývaly naplněním znaků znatelnosti cesty v terénu a souhlasu vlastníka s veřejným užíváním. Žalovaný při tom akcentoval

potřebu zabývat se stavem v roce 1986, kdy mělo dojít k údajnému nepovolenému umístění pevné překážky na pozemní komunikaci. Dle žalovaného je totiž otázkou, jestli šířkové poměry zatravněného prostoru na pozemku p. č. 39/3 nevymezila právě ona „pevná překážka“.

[34] Silniční správní úřad nakonec v rozhodnutí ze dne 4. 6. 2015 uznal, že na zatravněné části pozemku p. č. 39/3 se nyní nachází účelová komunikace. Neuznal však, že by tato účelová komunikace zabírala celý pruh daného pozemku směřující od asfaltové silnice (místní komunikace) k zahradě žalobců. V místech, kde jsou umístěny pevné překážky, jejichž odstranění se žalobci domáhají, se o účelovou komunikaci nejedná. Dle silničního správního úřadu se totiž nepodařilo prokázat, že by zde v době vybudování sporného oplocení (v roce 1986) existovala pozemní komunikace přes šířku celého uváděného pruhu pozemku p. č. 39/3, tedy že by došlo k umístění překážek na pozemní komunikaci. Tento závěr následně aproboval i žalovaný.

[35] Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů i v této otázce. Z provedených důkazů je patrné, že pokud lze hovořit o existenci účelové komunikace v onom pruhu pozemku p. č. 39/3 vybočujícím z asfaltové cesty, pak nejvýše v rozsahu vymezeném inkriminovanými "pevnými překážkami". Pro dnešní uspořádání posuzovaného prostoru jsou rozhodující 80. léta 20. století, kdy byly zbudovány rodinné domy nacházející se v dané lokalitě spolu s místní komunikací zabírající větší část pozemku p. č. 39/3 a zajišťující přístup k některým z těchto domů (tj. k domům čp. 80, 81, 82 a 83, přístup k domu vlastněnému nyní žalobci, tj. k domu čp. 78, je zajištěn jinou místní komunikací). Někdy v této době (zřejmě v roce 1986) byly zbudovány rovněž uvedené "pevné překážky", které daly vzniknout nynějšímu sporu. Krajský soud souhlasí s žalovaným, že aby bylo možné učinit závěr o existenci účelové komunikaci v podobě tvrzené žalobci, bylo by třeba prokázat její existenci již v této době.

[36] Pro naplnění znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním je totiž potřeba prokázat, že vlastník pozemku buď výslovně dal souhlas, aby byl veřejností užíván jako cesta, anebo takové jeho užívání po určitou dobu strpěl (viz výše shrnutí relevantní judikatury). Současný vlastník předmětného pozemku (obec S.) tvrdí, že jeho spornou část nikdy nepovažoval za žádnou komunikaci. To samozřejmě nevylučuje, že souhlas s obecným užíváním dal (ať už výslovně, či konkludentně) některý z předchozích vlastníků, přičemž tento souhlas by zavazoval i vlastníka současného. Existenci takového souhlasu je však nutné prokázat, v případě pochybností je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku, tj. že se na něm veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, případně že se zde nachází pouze v omezeném rozsahu (v rozsahu, v jakém lze prokázat, že vlastník souhlasil s obecným užíváním pozemku).

[37] V posuzovaném případě nebylo prokázáno, že by někdy v minulosti byl dán souhlas s obecným užíváním pozemku p. č. 39/3 způsobem tvrzeným žalobci (tj. že by byl dán souhlas k obecnému užívání sporného pásu daného pozemku v celé jeho šíři). Tomuto závěru by mohl svědčit snad jen tvar pozemku, což (spolu s pochybnostmi, zda případně nejde o místní komunikaci) ostatně také vedlo krajský soud k tomu, že rozsudkem č. j. 30A 104/2012 – 38 zrušil dřívější rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Po doplnění dokazování však vše svědčí

pro opačný závěr. K převodu pozemku p. č. 39/3 na MNV S. v roce 1979 došlo s cílem zajistit přístup k rodinným domům, jejichž výstavba byla plánována na pozemcích p. č. 41/5, 41/7, 41/8 a 41/9, tj. k dnešním domům čp. 80, 81, 82 a 83). Tento cíl byl realizován vybudováním asfaltové silnice na převážné části daného pozemku. Sporná část pozemku p. č. 39/3 sice byla používána i k přístupu do zahrad na okolních pozemcích, včetně zahrady na pozemku p. č. 41/4, vlastněném nyní žalobci, jak vyplývá například z dopisů pana a paní K. ze 17. 12. 2014 a dále z dopisu pana K. a pana P. (vlastníka dalšího ze sousedních pozemků, na němž se nachází dům čp. 80) ze dne 10. 3. 2011, který je součástí správního spisu již od počáteční fáze správního řízení. Vlastníci pozemku p. č. 39/3 tomuto využití patrně nijak nebránili. Prokázáno je však pouze využívání pro pěší přístup, případně pro přístup s drobnou zahradnickou technikou (kolečka apod.), nikoliv využívání v celé šíři, tedy že by zde například někdo jezdil autem, traktorem apod. Prokázán je tedy nanejvýš konkludentní souhlas s užíváním "užší" cesty (která těmto účelům naprosto postačuje), nikoliv cesty "širší", která by zahrnovala celý pás táhnoucí se k zahradě žalobců. Tomuto závěru odpovídá také skutečnost, že povrch této sporné části pozemku p. č. 39/3 nebyl nikdy nijak zpevněn, nejsou na něm vyjeté žádné koleje atd. Navíc těsně pod jeho povrchem se nacházejí inženýrské sítě, jeho možné využití tak je, slovy silničního správního úřadu, "*na nejnižším prahu dopravní cesty*".

[38] Nic bližšího se k historickému stavu v daném prostoru správním orgánům nepodařilo zjistit, byť se o to pokoušely (například marně žádaly obec či vlastníky okolních pozemků o poskytnutí historických fotografií). Ani žalobci nepředložili žádné důkazy, které by prokazovaly jejich "verzi". Existenci souhlasu vlastníka s obecným užíváním předmětného pozemku dovozují především z rozhodnutí Místního národního výboru S. z 24. 10. 1989. Dané rozhodnutí bylo vydané v řízení v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 124/1976 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a plyne z něj, že pozemek p. č. 39/3, spolu s dalšími zde vyjmenovanými pozemky, není součástí zemědělského půdního fondu. Rozhodnutí je odůvodněno velmi stručně: *„Jedná se o veřejná prostranství, hřiště, komunikace a prostory v oploceném areálu staré vodárny. Tento stav vznikl před účinností zákona o ochraně ZPF, a proto bylo rozhodnuto, jak je výše uvedeno.“* Z uvedeného rozhodnutí tak neplyne nic bližšího ke sporné části pozemku p. č. 39/3, rozhodnutí se vyjadřuje povšechně k více pozemkům naráz. Není ani zřejmé, jestli hovoří o existenci komunikace ve vztahu k pozemku p. č. 39/3, případně k jaké jeho části a jaká by měla být podoba této komunikace.

[39] Krajský soud připouští, že je obtížné s takovým časovým odstupem prokazovat, jaký stav platil v daném území v minulosti. Jsou to však žalobci, kteří se teprve v roce 2010 začali domáhat odstranění pevných překážek z údajné pozemní komunikace, ačkoliv tyto překážky se zde nacházejí již někdy od 80. let minulého století. Žalobcům nic nebrání takové řízení iniciovat, musí však počítat s tím, že jejich dřívější pasivita (respektive pasivita jejich právních předchůdců, někdejších vlastníků pozemku p. č. 41/4) bude mít popsané následky. Dnešní důkazní nouze tak musí jít k jejich tíži.

[40] K námitkám žalobců, podle nichž správní orgány nedbaly závazných pokynů, které vyplývají z rozsudku č. j. 30A 104/2012 – 38, uvádí soud následující. Soud vyslovil závěry uvedené ve zmiňovaném rozsudku v reakci na důvody obsažené v tehdy přezkoumávaném rozhodnutí žalovaného a na tehdy uplatněné žalobní

námítky. Nyní napadené rozhodnutí žalovaného je založeno na (částečně) odlišných důvodech, pro závěr o jeho zákonnosti tak je především podstatné, zda tyto důvody ob stojí. Soud nevyslovil žádné konečné hodnocení ohledně otázky, zda se na sporné části pozemku p. č. 39/3 nachází veřejně přístupná účelová komunikace, ani mu to nepříslušelo, protože rozhodnutí žalovaného rušil zejména z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Přitom vyslovil určité hypotézy a naznačil správním orgánům, kudy by se jejich úvahy mohly ubírat v dalším řízení. Skutečnost, že se částečně ubíraly jiným směrem, není samo o sobě vadou řízení.

[41] Správní orgány se v souladu s výše popsáním „algoritmem“ blíže nezabývaly splněním znaku nutné komunikační potřeby. Vzhledem k tomu, že všechny čtyři znaky účelové komunikace musí být splněny kumulativně, neodpovídalo by zásadě hospodárnosti řízení, kdyby měl správní orgán povinnost zabývat se v řízení existencí všech znaků, byť považuje za prokázané, že některý z nich v určitém případě není dán. Žalobci namítají, že je jim tak nyní upírán adekvátní přístup k jejich zahradě. Ten je dle žalobců nutné zachovat zejména pro účely čištění septiku, který se zde nachází, k odvozu případného odpadu, pro účely stavebních úprav a pro případ požáru zadního traktu obytné budovy žalobců. Krajský soud nehodlá nijak hodnotit, zda je v posuzovaném případě z uvedených důvodů skutečně dána nutná komunikační potřeba. Pouze obecně podotýká, že existují také jiné způsoby, jak dosáhnout uspokojení nutné komunikační potřeby, například zřízení práva cesty obecným soudem v občanském soudním řízení apod. Veřejnoprávní institut účelové komunikace má přesně stanovené podmínky a pokud některá z těchto podmínek absentuje, nelze existenci takové komunikace deklarovat. Účelem daného institutu není řešení všech případů nutné komunikační potřeby.

[42] Soud je dále názoru, že správní orgány doplnily dokazování dostatečným způsobem. Soud v rozsudku č. j. 30A 104/2012 – 38 označil za „nezbytné“ toliko nové provedení důkazu ohledáním dotčeného a sousedních pozemků ve smyslu § 54 správního řádu. K provedení tohoto důkazu silniční správní úřad přistoupil. Provedení dalších důkazů dal soud správním orgánům ke zvážení, pokud tedy některé z těchto důkazů neprovedly, nejedná se automaticky o vadu řízení. Je sice pravdou, že správní orgány vycházely (kromě jiného) z vyjádření vlastníků rodinných domů sousedících s pozemkem p. č. 39/3, tedy osob, které jsou na výsledku sporu zainteresované. Správní orgány se však pokoušely získat informace i z jiných zdrojů a nelze jim vyčítat, že se to nezdařilo. Jde jistě minimálně zčásti o důsledek výše zmíněného časového odstupu od doby, kdy došlo k umístění předmětných „překážek“ na pozemek p. č. 39/3. Navíc žalobcům nic nebránilo v tom, aby předložili jiné důkazy, či alespoň navrhli jejich provedení.

[43] Krajský soud nesdílí ani názor žalobců, podle něž silniční správní úřad i žalovaný posuzují důkazy opatřené v průběhu správního řízení jednostranně, v neprospěch žalobců. Žalobci poukazují na údajně nesprávný výklad rozhodnutí ze dne 24. 10. 1989 (na základě kterého byl inkriminovaný pozemek vyjmut ze zemědělského půdního fondu a poté i zapsán v katastru nemovitostí jako ostatní plocha-komunikace), jednak kupní smlouvy o výkupu pozemků, mimo jiné i parcely č. 39/3. Krajský soud se těmito důkazy podrobně zabýval, avšak neshledal, že by z nich plynuly skutečnosti, které z nich dovozují žalobci (viz výše). Totéž platí i pro geometrické zaměření pozemku p. č. 39/3, opatřené správním orgánem prvního stupně ihned po podání návrhu žalobci. Také v případě tohoto důkazu není soudu

zřejmé, jaké skutečnosti by z něj měly vyplývat ve vztahu k otázce, zda jsou v posuzovaném případě naplněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[44] Pokud jde o otázku možné existence nepovolené stavby na cizím pozemku (která má tvořit pevnou překážku, jejíž odstranění žalobci požadují), soud uvádí, že účelem řízení dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích není odstraňování nepovolených staveb na cizích pozemcích, ale pevných překážek na pozemních komunikacích. K případnému odstranění nepovolené stavby slouží zcela jiné řízení (vedené stavebním úřadem). Možná obrana proti umístění stavby na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka je pak věcí tohoto vlastníka. Soud tedy souhlasí s žalovaným, že v nyní posuzovaném řízení bylo nadbytečné vyzývat jak stavebníky, tak i vlastníka pozemku parc. č. 39/3 k doložení dokumentace, na základě které byla realizována stavba podezděného plotu, jehož odstranění se žalobci snaží domct.

[45] K závěrečnému tvrzení žalobců, že ve správním řízení docházelo opakovaně k průtahům, soud uvádí, že si není jistý, zda jde o žalobní námitku, či pouhé konstatování. Pro úplnost tak dodává, že předmětné správní řízení zcela určitě trvalo neúměrně dlouhou dobu, avšak tato skutečnost nemůže založit nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného.

V. Závěr a náklady řízení

[46] Krajský soud shledal z výše uvedených důvodů námitky žalobců nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

[47] Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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). Případně-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.

V Hradci Králové dne 24. listopadu 2016

Mgr. Marie Kocourková v.r.
předsedkyně senátu