



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. a JUDr. Zory Šmolkové ve věci žalobce **J. H.**, zastoupeného JUDr. Janou Holubcovou, advokátkou se sídlem Dolní Bečva 494, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje** se sídlem Zlín, tř. Tomáše Bati 21, za účasti osob na řízení zúčastněných **I. J. F.**, **II. Ing. P. L.** a **III. A. D.**, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 6.4.2012 č.j. KUZL-4057/2012, ve věci určení existence účelové komunikace

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 6.4.2012 č.j. KUZL-4057/2012 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 26.540,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jany Holubcové, advokátky se sídlem Dolní Bečva 494.

III. Osoby na řízení zúčastněné **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

A.

[1] Žalobce se žalobou podanou k soudu v zákonné lhůtě domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 6.4.2012 č.j. KUZL-4057/2012, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Hutisko-Solanec ze dne 5.12.2011 č.j. 5/XII/2011-Rozh. (dále jen „OÚ“), který jako silniční správní úřad dle § 40 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, na žádost J. F. dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.“) rozhodl, že na pozemku parc. č.X v k.ú. Hutisko, v úseku od napojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci na parc. č. X v k.ú. Hutisko, až po veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemku parc. č.X v k.ú. Hutisko, existuje veřejně přístupná účelová komunikace.

[2] Žalobce namítal, že žalovaný nesprávně posoudil existenci znaků veřejně přístupné účelové komunikace, které jsou stanoveny zákonem a upřesněny judikaturou, tj. podmínek, za nichž lze pozemek v soukromém vlastnictví uznat za veřejnou cestu, a to 1) znatelnost komunikace v terénu, 2) spojnice pro vlastníky sousedních nemovitostí, 3) alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku a 4) užívání sloužící k trvalému uspokojování nutné komunikační potřeby. Skutkový závěr žalovaného o tom, že na splnění podmínky znatelnosti cesty v terénu se shodli všichni účastníci řízení, nemá oporu ve spise. Žalobce naopak od počátku namítal, že celkové povrchové uspořádání daného místa nevzbuzuje dojem, že se na něm nachází pozemní komunikace, neboť se v místě nachází toliko symbolická, nikoli ucelená vrstva makadamu zarostlá trávou, kterou tam svévolně a bez souhlasu předků žalobce nasypala obec, resp. JZD v roce 1986. Toliko mezi chlévy a stodolami žalobce se nachází asfaltový základ, který vybudoval pro vlastní potřebu žalobce v roce 1972. Ani podmínky, že se musí jednat o spojnici mezi sousedními nemovitostmi sloužící k uspokojování jejich nutné komunikační potřeby, nejsou splněny, neboť všichni vlastníci sousedních nemovitostí jsou toliko chataři a neužívají své nemovitosti k trvalému bydlení, což již samo o sobě vylučuje nutnost zajišťovat přístupovou cestu k takovým nemovitostem vozidly. Vlastníci dotčených nemovitostí mají nadto již 6 let zajištěny příjezdové cesty jiným způsobem. Žalobce v průběhu správního řízení i v průběhu mnoha předcházejících řízení uváděl a navrhoval předvést komunikační alternativy pro jednotlivé sousední nemovitosti, OÚ však dokazování nepřipustil a ani žalobce k prokázání existence komunikačních alternativ nevyzval. Výzva účastníka J. F. učiněná při velmi emočně vypjatém místním šetření nemůže mít žádné procesní důsledky. Souhlas vlastníka nemovitosti dán nebyl, a to ani konkludentně. Strpění průjezdu pracovníků JZD v době socialismu jeho matkou, jakožto právní předchůdkyní, nelze považovat za souhlas, neboť tento s ohledem na poměry tehdejší doby nemohl být učiněn svobodně. Náhradní podmínka užívání cesty odnepaměti rovněž splněna nebyla, neboť takový závěr vyvrací výpověď svědkyň A.D. a D. V. i obsah Dohody o vrácení pozemků ze dne 27.9.1993, z nichž vyplývá, že matce žalobce byl mj. pozemek parc. č. X předán výlučně k zemědělskému využití, tj. nikoli k využití jako dopravní cesta. Cesta byla vybudována „načerno“ po dohodě otce D. V. s obcí a JZD, ačkoli v té době existovala komunikační alternativa přes pozemek parc. č. X. Navrhoval proto, aby bylo rozhodnutí žalovaného jako nezákonné zrušeno, neboť žalovaný překročil meze správního uvážení a rozhodl na základě skutkového stavu, který je v rozporu se spisy.

[3] Při jednání dne 27.6.2014 žalobce zdůraznil, že cesta již v terénu seznatelná není, neboť se fakticky jedná toliko o náznak dříve existující cesty pro průjezd vozidel JZD, který zarůstal trávou, a dále se tam vyskytují malé zbytky makadamu. Cesta vede prakticky středem jeho hospodářství a je místy vedena mezi jeho chlévy, což může vyvolat nebezpečí úrazu či splašení chovaného dobytka. Dále uvedl, že v současné době již sporná cesta není osobami zúčastněnými na řízení využívána, výjimkou je pan F. ml., který cestou občas projede, a to zcela účelově, nikoli z naléhavé komunikační potřeby, z čehož vznikají konflikty. Všechny osoby na řízení zúčastněné mají pohodlnější a bezpečnější přístupy ke svým nemovitostem. Sporná cesta se sice nachází v síti komunikací, avšak neoprávněně, neboť byla zřízena protiprávně a ostatní osoby mají jiné komunikační alternativy. Naopak zcela účelově došlo v průběhu vedení sporu k výmazu komunikační alternativy přes pozemek parc. č. X, která slouží jako přístupová cesta mj. k nemovitosti pana F.

[4] V podání ze dne 9.5.2017 žalobce zdůraznil komunikační alternativy pro příjezd k nemovitostem J. F. a Ing. P. L.

[5] Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že OÚ rozhodoval na základě přesně a úplně zjištěného skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podmínka znatelnosti předmětné komunikace v terénu je splněna, neboť sám OÚ po místním šetření konstatoval, že předmětná komunikace je znatelná v terénu, má šířku 2,5 m a zpevněný, kamenitý povrch. Žalobce ostatně v průběhu správního řízení nebrojil proti viditelnosti cesty v terénu, toliko namítal, že závěr o viditelnosti cesty učinil OÚ jen ze zbytků makadamu, který byl na místo dovezen bez souhlasu žalobce. Posuzovaná komunikace je jedinou komunikační spojnici sloužící ke spojení nemovitosti J.F. i ostatních účastníků řízení s centrem obce Hutisko-Solanec, přičemž nemovitost J.F., dům č.p. X neslouží k rekreaci, nýbrž k trvalému bydlení. Existenci souhlasu s veřejným užíváním cesty OÚ podrobně zkoumal a na základě v řízení učiněných svědeckých výpovědí A. U., J. R. ml. a J. R. st. dospěl k závěru, že předchozí vlastníci – K. H. a A. H. věnovaly předmětnou cestu mlčky daným souhlasem k obecnému užívání a nikdy jejímu užívání nebránily. Z výpovědi E. B. nadto vyplynulo, že předmětná komunikace existovala již v roce 1943 a veřejností byla bez výhrad užívána a teprve nový vlastník pozemku – žalobce – a to až v roce 2007 začal veřejnému užívání cesty bránit. Dále se OÚ zabýval i existencí nutné komunikační potřeby a na základě místního šetření dospěl k závěru, že k nemovitostem účastníků řízení nevede dostatečný alternativní příjezd. Žalobce v průběhu místního šetření nebyl schopen na výzvu J. F. jakékoli komunikační alternativy vymezit a učinil tak teprve v odvolání. Jelikož žádná vhodná komunikační alternativa pro vlastníky sousedních nemovitostí nebyla nalezena, je deklarace existence předmětné cesty v souladu se zásadou proporcionality, popsanou v rozsudku NSS sp. zn. 2 As 44/2011. Konečně se odvolal rovněž na závěry NSS, vyjádřené v rozsudcích sp. zn. 5 As 27/2009 a 1 As 76/2009 o tom, že byla-li cesta od nepaměti veřejností užívána z naléhavé komunikační potřeby a pro dlouhodobost užívání nelze zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[6] Osoba na řízení zúčastněná A. D. uvedla, že v daném místě cesta nikdy nebyla a ani od jejích rodičů jí není známo, že by se v daném místě měla cesta nacházet. Dále uvedla, že pan F. dle jejích osobních poznatků využívá i jinou příjezdovou cestu. V podání ze dne 9.5.2017 zdůraznila, že tu jsou komunikační alternativy jak pro J. F. tak i pro Ing. P.L., kdy jmenovaní i tyto komunikační alternativy pro příjezd ke svým nemovitostem využívají.

[7] Osoba na řízení zúčastněná J. F. uvedl, že sporná cesta daným místem vždycky vedla, což si pamatuje již od dětství. Dále uvedl, že předmětnou cestou jezdí téměř každý druhý den. V roce 1996, když jeho nemovitost vyhořela, se po předmětné cestě bez problémů dostávaly hasičské vozy a byl tudy navážen veškerý materiál na opravy. Žalobcem zmiňovaná komunikační alternativa na pozemku parc. č. X je lesní cestou, která je rozježděná těžkou technikou a stahováním dřeva. Mezi žalobcem zmiňovanými chlévy se jezdilo „odjakživa“ a nikdy se nic nestalo. Dále uvedl, že pokud komunikační alternativy existují, je tomu tak proto, že z důvodu bránění žalobce v průjezdu přes předmětnou cestu, si byly některé osoby nuceny následně komunikační alternativu zřídit.

[8] Osoba na řízení zúčastněná Ing. P. L. toliko uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozhodnutím žalovaného.

B.

[9] Krajský soud již o věci rozhodoval rozsudkem ze dne 27.6.2014 č.j. 22 A 108/2012-84 – ten však byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30.3.2017 č.j. 5 As 140/2014-85 a věc vrácena zdejšímu soudu k dalšímu řízení.

[10] Krajský soud proto znovu přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních námitek, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.), přičemž dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

C.

[11] Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 16.12.2010 podal u OÚ J. F. žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí o přístupnosti účelové komunikace č. 18e na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko, kterou odůvodnil dlouhodobě přetrvávajícími spory a problémy s danou komunikací. Přípisem ze dne 21.2.2011 oznámil OÚ účastníkům řízení, že k žádosti J. F. bylo zahájeno řízení podle § 142 odst. 1 s.ř., o určení, zda se na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a dále nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením na den 11.3.2011.

Dne 11.3.2011 se na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko konalo místní šetření za účasti zástupce žalobce, dalších účastníků řízení, a to J. F., Ing. P. L., P. B., A. D. a zástupce společnosti LINESSA Medical s.r.o., a dále 6 osob z řad veřejnosti. O průběhu místního šetření byl pořízen protokol č.j. 21/2-MK/2011, z jehož obsahu vyplývá, že na počátku jednání OÚ popsal situaci v terénu a zejména předmětnou cestu, dále seznámil přítomné se svými dosavadními závěry o tom, že předmětná cesta splňuje veškeré zákonné a judikturní znaky účelové pozemní komunikace, je jedinou komunikační spojnici vedoucí k nemovitostem účastníků řízení a neexistuje žádná komunikační alternativa, přičemž nemovitosti účastníků řízení nejsou rekreačními objekty, ale slouží k trvalému bydlení. Dále se na místě vyjádřili J. F., Ing. P. L. a V. L. souhlasně se stanoviskem OÚ, zatímco žalobce a A. D. v rozporu s ním. Žalobce požadoval, aby byl návrh zamítnut rovněž z důvodu problematických osobních vztahů zúčastněných osob, které musí často řešit přestupková komise a

soudy. Po vznesení požadavku J. F. a V. L., aby byly ohledány žalobcem tvrzené přístupové cesty, bylo jednání náhle ukončeno.

Následně po výzvě OÚ k seznámení se s podklady pro rozhodnutí ze dne 11.4.2011 doručil žalobce úřadu jako důkazy Dohodu o vrácení zemědělských pozemků a zániku nájemního vztahu, z níž dovozoval, že pozemek parc. č.X může být využíván jen k zemědělským účelům, mapu katastrálního území z roku 1835 a katastrální snímek z roku 1902, z nichž dovozoval, že v dané době se na předmětném pozemku žádná komunikace nenacházela, a dále dopis ze dne 16.4.2007 včetně dokladů o doručení, jímž dokládal, že v roce 2007 uvědomil vlastníky okolních nemovitostí i obec, že nesouhlasí s užíváním jeho pozemku parc. č. X cizími osobami k průchodu či průjezdu.

Dne 28.4.2011 se písemně k věci vyjádřila společnost LINESSA Medical s.r.o., jejíž zástupkyně uvedla, že cesta je zřetelná a ohraničená v terénu, že pro společnost LINESSA Medical s.r.o. je jedinou možnou a reálně využitelnou spojnicí objektu společnosti a místních komunikací bez existence komunikační alternativy, k jejímuž přesnému popisu žalobce vyzvala. Dále uvedla, že její nemovitost je určena k trvalému užívání, přičemž systematické pokusy žalobce zamezit volnému průjezdu kladením různých překážek (závory, kameny, klády, balíky slámy, napadání projíždějících osob apod.) a jeho vulgární chování znemožňují příjezd k objektu a tím také jeho rekonstrukci.

Následně se písemně k věci vyjádřil Ing. P.L., který uvedl, že on i jeho otec s rodinami bez připomínek ze strany žalobce či A. D. užívali od roku 1983 předmětnou cestu jako jedinou příjezdovou komunikaci k jejich nemovitostem č.p. X a X. Dále uvedl, že i přes skutečnost, že žalobce znemožňuje údržbu cesty obecním úřadem, je tato cesta stále bez problémů sjízdná, přičemž dodnes je zřejmé, že se jednalo původně o zpevněný asfaltový povrch. Dále se vyjádřil k okolnostem udělení souhlasu s užíváním, viz níže.

Dne 24.8.2011 nařídil OÚ další ústní jednání spojené s výsledkem svědků na den 13.9.2011. Výslechů svědků se účastnil i žalobce a ostatní účastníci řízení, kteří svědkům kladli otázky.

Svědka E. B. uvedl, že v předmětném místě se nacházela cesta již v roce 1943, kdy po ní jezdili sedláci se dřevem, následně v 60. letech rodiče převáželi po této cestě 10 kubíků kamene k opravě domu č.p. 266 a projížděl tudy i domíchávač. Poté to přebralo JZD, které požádali, aby si mohli cestu rozšířit i přes jejich pole, k čemuž ve spolupráci s JZD a obcí došlo. Dále uvedl, že A. a K. H. cestu umožnily užívat, jejímu užívání začal bránit až žalobce před 3 lety. Dále uvedl, že k nemovitostem č.p. X a X neexistuje jiná komunikace.

Svědka M. U. uvedl, že do lokality přišel v roce 1966 a od tohoto roku až užíval předmětnou cestu jako jedinou příjezdovou cestu k nemovitosti č.p. X. V roce 2007 začal žalobce komunikaci uzavírat. Dále uvedl, že předmětná cesta je jedinou přístupovou komunikací k nemovitostem pana F., B., L. a společnosti LINESSA Medical s.r.o. Dále uvedl, že od roku 2007 byl nucen vlastními silami zprovoznit cestu přes pozemek parc. č. X, na němž sice byla cesta vyznačená v mapách, avšak nebyla průjezdná pro auta, jen pro koně s povozy.

Svědkyně A. U. uvedla, že v místě cesta vždy byla. Dále uvedla, že když v roce 1988 začali stavět chatu, jezdili na místo jen přes spornou komunikaci, neboť jinudy to nebylo možné. Matka žalobce průjezdu v žádném případě nebránila, byla přítelkyní její matky a vycházeli dobře. Průjezdu začal bránit teprve žalobce v roce 2007. Dále uvedla, že k objektům nahoře se vždycky jezdilo kolem H. Dále uvedla, že nezná jiné možné příjezdové komunikace k objektům č.p. X, X a X. K jejich

nemovitosti do roku 2007 neexistovala jiná příjezdová komunikace sjízdná autem, následně byli nuceni vybudovat si svépomocí polní cestu, po níž však přejede osobní auto, nákladní nikoli.

Svědék J. R. uvedl, že předmětná cesta na pozemku žalobce byla a je, jezdilo se po ní roky bez jakéhokoli zahrazování, k němuž došlo až před 2-3 roky s tím, že komunikační alternativa v místě nebyla.

Svědék J. R. ml. uvedl, že předmětná cesta na pozemku žalobce byla vždycky, od roku 1984 po ní jezdil autem, aniž mu v tom kdokoli bránil a teprve v roce 2007 ji začal žalobce zahrazovat. Do té doby neexistovala komunikační alternativa, stejně jako k objektům č.p. X, X a X. Cesta od M. nevede k dotčeným domům.

Svědkyně D. V. (ročník X) uvedla, že sporná komunikace byla v místě již v době, kdy byla malá holka a jezdili po ní všichni sousedé, jichž bylo v dané době mnohem více. Rodina používala danou cestu pro převoz věcí autem, neboť jiná autem sjízdná cesta neexistovala. Do roku 1980 využívala její rodina více cestu přes pozemek parc. č. X, s výjimkou převozu těžšího materiálu, který se převážel přes pozemek žalobce. Od roku 1980 už používali výhradně cestu přes žalobce, neboť cesta přes pozemek parc. č. X byla již po úpravách JZD značně poničená. Někdy v roce 1980, kdy to tam vlastnilo JZD, domluvil její otec, že spraví komunikaci od žalobce, neboť v místě probíhaly nějaké bagrovací práce. Následně po domluvě s obcí a JZD užívala její rodina předmětnou cestu, neboť ta byla postupně upravována a asfaltována. Do roku 2007 průjezdu nikdo nebránil, od roku 2007 brání průjezdu žalobce. Uvedenou cestou se jezdilo i k B. a F., neboť jiná cesta v místě nebyla. Od roku 2007 znovu používají cestu přes pozemek parc. č. X, kterou začali pro průjezd auty opravovat.

Následně byli účastníci řízení opětovně vyzváni k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

[12] Dne 5.12.2011 vydal OÚ rozhodnutí, jímž určil, že na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko, v úseku od napojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci na parc. č. X v k.ú. Hutisko, až po veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemku parc. č. X v k.ú. Hutisko, existuje veřejně přístupná účelová komunikace. V odůvodnění rozhodnutí podrobně popsal průběh řízení, obsah podání účastníků i obsah provedených důkazů. Dospěl k závěru, že předmětná cesta splňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to: a) znatelnost v terénu, b) spojnice pro vlastníky nemovitostí, na nichž se dle OÚ všichni účastníci shodli, c) souhlas vlastníka pozemku, který byl dle OÚ prokázán svědeckými výpověďmi jako mlčky daný paní K. a A. H., jako předchozími vlastníky předmětného pozemku, přičemž z výpovědi svědka E. B. dovedl, že předmětná komunikace byla veřejností bezvýhradně užívána již od roku 1943. Dále dospěl k závěru, že užívání nemovitosti začal bránit teprve žalobce v roce 2007, tudíž v souladu s rozsudkem NSS sp. zn. 1 As 76/2009 a rozsudkem NS sp. zn. 22 Cdo 1173/2005 dovedl, že jednou konkludentně udělený souhlas právních předchůdců, nelze svévolně měnit. Dále uvedl, že se zabýval též nutnou komunikační potřebou ve smyslu rozsudku NSS sp. zn. 5 As 20/2003, přičemž z výsledku místního šetření a po zvážení všech přípustných a reálně užívaných přístupových cest k nemovitostem účastníků dospěl k závěru, že komunikační alternativa se v lokalitě nenachází, tudíž předmětná cesta není cestou z pohodlí. Dále se vypořádával s námitkami žalobce. Uvedl, že s ohledem na odůvodnění žádosti J. F., a to bránění v příjezdu k jeho nemovitosti žalobcem, byl jednoznačně dán důvod pro zahájení řízení podle § 142 odst. 1 s.ř. K námitce

protiprávnosti zařazení cesty do pasportu obce uvedl, že předmětná cesta není místní komunikací, nýbrž účelovou komunikací, která vzniká ex lege při splnění zákonných podmínek, tudíž otázka případné protiprávnosti zařazení do pasportu je z hlediska existence dané cesty bezpředmětná. Dále jako nerozhodnou, a tudíž neposuzovanou skutečnost označil žalobcem namítanou protiprávnost navedení makadamu na předmětnou cestu bez souhlasu vlastníka, neboť bylo prokázáno, že cesta existovala již v roce 1943 a v jejím veřejném užívání nebylo nikým bráněno. Dále uvedl, že žalobce byl v průběhu řízení vyzýván k označení komunikačních alternativ pro vlastníky okolních nemovitostí, avšak žalobce tak neučinil. Výpověď A.D. s ohledem na její rozpornost s výpověďmi všech svědků hodnotil jako nevěrohodnou. Dále OÚ uvedl, že žalobcem předložená dohoda o vrácení pozemků k zemědělskému využití z roku 1993 nemá na meritum věci vliv, neboť byla existence komunikace prokázána již od roku 1943. Závěr o neexistenci komunikačních alternativ dle OÚ podporuje rovněž žalobcem předložené oznámení o nesouhlasu s užíváním pozemku, v níž žalobce ostatní vlastníky vyzývá k úpravě jiných komunikací a stanovuje jim k tomu lhůtu. Uvedená výzva tudíž potvrzuje, že v době, kdy začal žalobce užívání cesty bránit, komunikační alternativa pro vlastníky okolních nemovitostí neexistovala. Dále OÚ uvedl, že k nemovitosti J. F. neexistuje jiná příjezdová cesta, a to ani přes pozemek pana K. K cestě na pozemek parc. č.X uvedl, že v průběhu místního šetření bylo zjištěno, že zde není znatelná pozemní komunikace, v minulosti se jednalo jen o stezku k přehánění dobytka a pro koně, kdy i svědkové potvrdili, že cesta není sjízdná pro automobily.

[13] V odvolání proti rozhodnutí OÚ žalobce namítal, že se jedná o dvůr statku, za nímž následuje holý nezpevněný povrch, tudíž nelze hovořit o znatelnosti cesty. Dále namítal, že všichni vlastníci okolních nemovitostí jsou chataři. Dále namítal, že závěr OÚ o existenci souhlasu matky žalobce s veřejným užíváním cesty se nezakládá na pravdě, neboť matka žalobce předmětnou nemovitost spoluvlastnila v době, kdy komunikaci až do roku 1993 výlučně užívalo JZD, které se žádného vlastníka na souhlas s užíváním neptalo. A. D., která s matkou žalobce nemovitost spoluvlastnila, udělení souhlasu výslovně popřela, tudíž být dán nemohl. Ve věci nebyl vyslechnut objektivní svědek. Dále namítal, že účastníci řízení již 4 roky přes předmětné místo nejezdí, z čehož nutně vyplývá existence jiné komunikační alternativy. K jejich nemovitostem existují jiné příjezdové cesty pro osobní i nákladní automobily, a to zejména lesní cesta Městských lesů, nacházející se cca 80 m nad nemovitostí pana L. a pana B., přičemž pan F. má hned dvě alternativy, a to kromě zmíněné lesní cesty i cestu od pana K., která je i evidována v pasportu komunikací. Všechny tyto cesty jsou OÚ dobře známy. Vytkl dále OÚ neprovedení místního šetření na předmětných komunikačních alternativách, kdy až po zjištění jejich nevyhovujícího stavu by bylo možno konstatovat, že jedinou přístupovou cestou je sporná komunikace přes pozemek žalobce. Jestliže OÚ jiné cesty neohledal, neprověřil a nezkoumal, nemůže o jejich sjízdnosti činit žádné závěry. Účelová komunikace nacházející se za statkem žalobce byla vybudována neoprávněně pracovníkem JZD panem K., který byl za to i potrestán. Závěrem uvedl, že celá situace byla řešitelná tím, že by se v délce cca 25 m překopal B. potok před parcelu žalobce k R., kdy žalobce navrhoval realizaci tohoto řešení na vlastní náklady, činil v dané věci kroky zpracováním předběžného projektu, avšak věc ztroskotala na nesouhlasu U. Jelikož žalobce na svém statku chová 22 ks hovězího dobytka, je z hlediska veterinárních předpisů nezbytné, aby byl objekt uzavřený.

[14] K odvolání se vyjádřila A.D. tak, že se s obsahem odvolání žalobce ztotožňuje a zdůrazňuje, že nikdy v minulosti nedala souhlas s užíváním předmětného pozemku jako veřejně přístupné komunikace. J. F. k odvolání žalobce uvedl, že v daném místě je zcela zřetelná cesta, kterou užívala celá jeho rodina od roku 1969 a v průjezdu jim nebylo bráněno ani K. a A. H., předchozími spoluvlastnicemi předmětného pozemku. Stejně tak A.D., ačkoli o užívání cesty věděla, tomu nijak nebránila. Ke změně došlo až v roce 2007 jednáním žalobce. Dále uvedl, že i k nemovitostem ostatních účastníků vede zpevněná komunikace jen přes pozemek žalobce. Ing. P. L. uvedl, že A. D. o užívání předmětného pozemku jako účelové komunikace věděla již v době, kdy pozemek spoluvlastnila její matka A. H. a žádné výhrady k takovému užívání neměla. Dále zmínil, že v rámci ústního jednání s žalobcem o možnosti zřízení věcného břemene užívání předmětné komunikace žalobce uvedl: „Jezdils tu, tak jezdí dál.“ a zřízení věcného břemene odmítl. Dále potvrdil, že k nemovitostem pana F., L., B. a LINESSA Medical s.r.o. existuje pouze jediná, a to předmětná zpevněná komunikace, která je sjízdná i za zhoršených klimatických podmínek osobními i nákladními vozy.

[15] Žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 6. 4. 2012 rozhodnutí OÚ potvrdil a odvolání žalobce zamítl. Žalovaný opětovně shrnul průběh celého správního řízení a popsal výsledky dokazování. Ztotožnil se se skutkovými závěry OÚ o znatelnosti předmětné komunikace v terénu i o splnění podmínky, že cesta je spojnici pro vlastníky nemovitostí, přičemž v tomto směru odkázal na provedené místní šetření. Dále se ztotožnil s úvahami OÚ ohledně existence souhlasu K. a A. H. s veřejným užíváním předmětné komunikace. Nadto uvedl, že i kdyby závěr o věnování předmětné cesty veřejnému užívání K. a A.H. nebyl nezpochybnitelný, je z provedeného dokazování (svědeckých výpovědí) zcela zřejmé, že posuzovaná komunikace byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby. Konečně se ztotožnil i se skutkovými závěry OÚ o absenci komunikačních alternativ v dané lokalitě a zdůraznil, že žalobce v rámci řízení před správním orgánem I. stupně žádné komunikační alternativy nebyl s to označit. K odvolacím námitkám žalobce uvedl, že odvolací správní řízení je vázáno principem tzv. neúplné apelace a správní řízení jako celek je ovládáno zásadou koncentrace upravenou v § 82 odst. 4 s.ř., tudíž v odvolacím řízení nelze zásadně tvrdit skutečnosti, jež mohly být tvrzeny již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně. Dále odkázal na použitelnou judikaturu, z níž při svém rozhodování vycházel, zejména rozsudek NSS sp. zn. 6 As 80/2006 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, které dle žalovaného dovodily nutnost existence souhlasu vlastníka s omezením jeho vlastnického práva v podobě povinnosti strpět obecné užívání jeho pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup. Ohledně souhlasu s veřejným užíváním žalovaný uvedl, že z provedených důkazů výslechy svědků je zřejmé, že právní předchůdci žalobce dali v minulosti konkludentní souhlas s veřejným užitím posuzované komunikace. Dále se ztotožnil žalovaný se závěrem OÚ o neexistenci komunikačních alternativ, přičemž zdůraznil i OÚ připomínaný obsah výzvy k neužívání žalobcova pozemku a úpravě jiných komunikací z roku 2007, a dále v odvolání žalobcem navrhované řešení celé situace. K námitce žalobce, že posuzovaná komunikace je dvorem – statkem, za nímž je již jen holý povrch bez zpevnění, uvedl žalovaný, že znatelnost cesty v terénu byla spolehlivě zjištěna při místním šetření, při němž žalobce nyní tvrzené skutečnosti nenamítal. K námitce nevyslechnutí objektivních svědků žalovaný znovu připomněl zásadu koncentrace řízení. Nevěrohodnost tvrzení A. D.

dle žalovaného OÚ dostatečně vyhodnotil. K námitkám týkajícím se okolností vzniku cesty žalovaný uvedl, že svědeckými výpověďmi bylo vyvráceno tvrzení žalobce, že cestu protiprávně zřídilo JZD v dobách socialismu, neboť v té době došlo jen k úpravě cesty, která však existovala již v roce 1943. K námitce neprokazování existence komunikačních alternativ žalovaný uvedl, že podle § 52 s.ř. jsou účastníci řízení povinni označit důkazy k prokázání svých tvrzení, což však žalobce neučinil a při místním šetření, kdy byla neexistence komunikačních alternativ OÚ konstatována, žalobce komunikační alternativy neoznačil. Námitku protiprávního vybudování předmětné komunikace bagristou JZD vyhodnotil žalovaný rovněž jako bezpředmětnou ve vztahu k danému typu řízení, jehož předmětem není posouzení legálnosti stavby komunikace, nýbrž deklarace její existence. Závěrem žalovaný uvedl, že je dostatečně obeznámen se situací na místě, neboť již projednával odstranění pevných překážek z posuzované komunikace. Uzavřel tudíž tak, že v řízení byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti a že potřebné podklady pro vydání rozhodnutí byly opatřeny.

D.

[16] Krajský soud již v rozsudku ze dne 27.6.2014 učinil některé dílčí závěry, na nichž i nadále setrvává.

D.a.

[17] Prvním zákonným definičním znakem účelové pozemní komunikace je dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích znatelnost cesty v terénu a současně její užitečnost dopravními vozidly.

[18] Z obsahu správního spisu, konkrétně protokolu o ústním jednání a místním šetření ze dne 11.3.2010 č.j. 21/2-MK/2011 soud zjistil, že na začátku místního šetření provedl OÚ v terénu přesné vymezení úseku posuzované komunikace na předmětném pozemku, a dále, že OÚ konstatoval, že cesta je znatelná v terénu, jedná se o polní cestu o šířce cca 2,5 m s místy kamenitým povrchem. Tato zjištění OÚ dle obsahu předmětného protokolu žádný z účastníků řízení nezpochybňoval. Z přípisu společnosti LINESSA Medical s.r.o. ze dne 28.4.2011 soud zjistil, že tímto účastníkem správního řízení byla cesta popsána jako zřetelně existující v krajině, dostatečně široká a místy zpevněná asfaltovým povrchem.

[19] Ani žalobce neznatelnost cesty v terénu ve správním řízení nenamítal. Z obsahu shora uvedeného protokolu soud zjistil, že žalobce uvedl, že předmětná komunikace byla protiprávně, tj. bez potřebného předchozího rozhodnutí tehdejšího národního výboru zařazena do pasportu obce, dále uvedl, že závěr o existenci veřejné účelové komunikace v daném místě je nepochybně úřadem činěn ze skutečnosti, že se na daném místě nachází doslova zbytky nasypaného makadamu, který tam ovšem v době socialismu nasypal sám úřad bez souhlasu vlastníka pozemku. Žalobce tak dle názoru soudu zjevně namítal toliko protiprávnost založení cesty (nasypání makadamu tehdejším národním výborem), nikoli faktickou neznatelnost cesty v terénu, tj. že by v místě nebyla viditelná trasa cesty. Pokud by v daném terénu cesta skutečně znatelná nebyla, což je však rozporováno faktickým zjištěním úředních osob na místě samém, které cestu (byť stručně) popsaly

(uvedením přibližné šířky a popisem povrchu) a souhlasným stanoviskem všech ostatních účastníků řízení, kteří se místního šetření účastnili (s výjimkou A. D.), jevila by se jako vnitřně rozporná celá ostatní procesní obrana žalobce. Pokud by totiž v daném místě v době konání místního šetření dne 11.3.2011 nebyla trasa cesty viditelná, nepochybně by tato skutečnost byla jádrem argumentace žalobce. Naopak existenci minimálně zbytku cesty v podobě prorůstajícího makadamu žalobce sám přiznal a paradoxně při místním šetření dne 11.3.2011 poukazoval na stanovisko A. D., jejíž nemovitost se dle vlastních slov žalobce nachází „přímo u komunikace“. Pokud by v daném čase trasa cesty v terénu znatelná nebyla, sám žalobce by nepochybně neuvedl, že nemovitost A. D. se u předmětné cesty nachází. Zcela izolovaná a s tvrzeními samotného žalobce nesouladná tak zůstala verze A.D., která tvrdila, že v uvedeném místě cesta nikdy nebyla a toto tvrzení zopakovala rovněž v řízení před soudem. Shodně se správními orgány proto soud označuje její tvrzení za nevěrohodné a souhrnem řady dalších důkazů vyvrácené.

[20] Zabývat se v řízení před soudem žalobcem tvrzeným současným stavem předmětné komunikace soudu nepříslušelo, neboť soud rozhoduje dle skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Je přitom předpokládátné, že stav komunikace, jejíž existenci se snaží žalobce jako vlastník pozemku popřít, se musí nutně vlivem záměrného neudržování měnit.

[21] K setrvalým námitkám žalobce o protiprávnosti zřízení cesty se vyjádřily správní orgány obou stupňů. Soudu proto nezbyvá než zopakovat závěry žalovaného, že okolnosti samotného zřízení komunikace nejsou v řízení dle § 142 odst. 1 s.ř. rozhodnými skutečnostmi, a dále, že z výpovědí svědků E. B., M. U., J. R. a D. V. je zřejmé, že nasypáním žalobcem zmiňovaného makadamu v 80. letech minulého století nedošlo ke zřízení cesty, nýbrž toliko k její úpravě, kdy cesta v daném místě existovala již minimálně v roce 1943.

[22] Soud tedy uzavírá, že první zákonný definiční znak účelové komunikace předmětná cesta splňuje, a to včetně užitečnosti dopravními vozidly s ohledem na její popsanou šířku a strukturu povrchu a výpovědi řady svědků a tvrzení účastníků správního řízení o tom, že cestu užívali a užívají k průjezdu automobily.

D.b.

[23] Druhým zákonným definičním znakem účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) je, že předmětná cesta musí být spojnici pro vlastníky sousedních nemovitostí. Tato skutečnost vyplývá z účelu institutu jako takového, jehož primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Zákoně definici by tak nevyhovovala komunikace (v obecném smyslu, tj. cesta) na pozemku, po jejíž trase by se nevyskytovaly žádné další nemovitosti, tj. která by nebyla spojnici. Taková cesta by totiž zjevně účel sledovaný § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích neměla.

[24] Uvedený definiční znak posuzovaná komunikace dle zjištěného skutkového stavu splňuje. K tomuto závěru dospěl OÚ při vytýčení cesty při místním šetření dne 11.3.2011, jak vyplývá z protokolu o ústním jednání a místním šetření z téhož dne, a zejména z tvrzení všech účastníků správního řízení, kteří uváděli, že předmětná cesta spojuje jejich nemovitosti s centrem obce. Žalobce ostatně

v průběhu správního řízení ani v žalobě uvedenou skutečnost rovněž nenamítal, toliko zpochybňoval, že by vlastníci dotčených (cestou spojovaných) nemovitostí užívali tyto nemovitosti k trvalému bydlení. Skutečnost, zda jsou spojované nemovitosti užívány k trvalému či přechodnému bydlení, však není dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a contrario rozhodná, neboť zákon hovoří o *spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí* bez zohledňování faktu, jak často a k čemu vlastník nemovitost užívá.

D.c.

[25] Podrobným výkladem § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se již opakovaně v minulosti zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud. Na četnou judikaturu ostatně odkazuje jak žalobce v žalobě, tak správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích.

[26] Zmíněné soudy tak zejména dovodily, že k existenci, a tudíž i deklaraci existence *veřejně přístupné* účelové komunikace, musí nutně přistoupit splnění dalšího znaku, a to *souhlasu vlastníka*. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 a sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 20/2003 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06).

[27] Zdůvodnění nutnosti existence souhlasu vlastníka je judikaturou dovozeno z režimu tzv. *obecného užívání* (§ 19 zákona o pozemních komunikacích), který je s veřejně přístupnými účelovými komunikacemi spojen. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 44/2011 spočívá obecné užívání účelové pozemní komunikace v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Jelikož právo obecného užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ v zákoně o pozemních komunikacích, nikoli v občanskoprávních předpisech, je nutno podmínit existenci veřejně přístupné účelové komunikace souhlasem jejího vlastníka (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 20/2003). Pro vlastníka účelové komunikace totiž z režimu jejího obecného užívání vyplývá povinnost strpět popsání užívání neomezeným okruhem osob, nemožnost toto užívání regulovat, či dokonce zrušit. Jinými slovy je nezbytné, aby vlastník pozemku, byť konkludentně (mlčky, nikoli výslovně) s veřejným užíváním cesty souhlasil, tj. cestu veřejnému užívání věnoval. Pokud by takový souhlas neexistoval, jednalo by se o nucené omezení vlastnického práva, které je dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Veřejně přístupné účelové komunikace, definované v § 7 zákona o pozemních komunikacích, jsou však veřejnoprávním institutem omezujícím vlastnické právo, s nímž poskytnutí náhrady spojeno není. Nezbytnou podmínkou (*condicio sine qua non*) jeho ústavní konformity je tudíž souhlas vyjádřený vlastníkem (viz v podrobnostech rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 32/2012, publikovaný pod č. 2826/2013 Sb. NSS).

[28] Kvalitou souhlasu samotného se judikatura rovněž již podrobně zabývala. Zejména soudy dovodily, že souhlas nemusí být udělen výslovně (slovní proklamací),

nýbrž postačuje souhlas konkludentní, projevující se bezvýhradným strpěním veřejného užívání předmětné cesty a naopak absencí aktivního bránění takovému užívání. Jestliže tedy 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 (viz např. rozsudek NSS sp. zn. 5 As 27/2009).

[29] Dále je z pohledu projednávané věci nutno upozornit na judikatorní závěr o tom, že souhlasu pozdějšího vlastníka není třeba, udělil-li předmětný souhlas vlastník dřívější, neboť souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě na vlastníka pozdějšího přechází (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 76/2009 je nicméně předmětem zkoumání v každém konkrétním případě, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen s tím, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

[30] Žalobce tvrdí, že existence souhlasu vlastníka současného, ani jeho předchůdců dosud nebyla nijak prokázána, kdy celá situace, která řízení předchází, prokazuje opak, tj. že souhlas s veřejným užíváním cesty udělen nebyl.

[31] Z obsahu spisu soud ohledně souhlasu vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním zjistil následující: Při ústním jednání dne 11.3.2011 Ing. P. L. a V.L. shodně uvedli, že ani žalobce ani předchozí vlastníci užívání předmětné cesty nikdy nebránili a že oni sami užívali předmětnou cestu od roku 1983 jako jedinou možnou příjezdovou komunikaci ke své nemovitosti po výslovně uděleném souhlasu tehdejších majitelů pozemků – K. a A. H., který byl udělen za přítomnosti E. B. i samotného žalobce, který k užívání neměl výhrady, přičemž pokojný stav trval do roku 2007, kdy začal žalobce cestu svévolně zahrazovat. Shodně M. a A. U. vypověděli, že cestu užívali jako jedinou příjezdovou komunikaci k jejich domu č.p. X od roku 1966 (M. U.), a dále že v roce 1988, kdy začali stavět chalupu, jezdili na místo rovněž jen přes spornou komunikaci s tím, že matka žalobce průjezdu nikdy nebránila a byla v přátelském vztahu s matkou svědkyně U. I jmenovaní svědci potvrdili, že pokojnému stavu začal bránit až v roce 2007 žalobce. Svědkové J. R. st. i ml. D. V. a E. B. obdobně uvedli, že sporná cesta byla v daném místě již od dob jejich dětství (sv. V.), popř. existovala již v roce 1943 (sv. B.), popř. byla tam „vždycky“ (sv. R.) s tím, že ji s vědomím, avšak bez výhrad vlastníků celé jejich rodiny užívaly k průjezdu vozidly i průchodu. Rovněž tito svědkové potvrdili tvrzení účastníků správního řízení J. F., Ing. P. L. i společnosti LINESSA Medical s.r.o., že cesta byla užívána bez výhrad vlastníků pozemku, kdy teprve od roku 2007 začal užívání aktivně bránit žalobce.

[32] Z uvedeného je zřejmé, že skutkový závěr správních orgánů obou stupňů o existenci konkludentního souhlasu právních předchůdkyň žalobce s veřejným užíváním předmětné cesty, je zcela odůvodněný obsahem spisu. Obsah citovaných výpovědí svědků rovněž vyvrací tvrzení žalobce, že předchozí spoluvlastnice předmětného pozemku toliko pasivně trpěly socialistické užívání cesty vozidly JZD, neboť uvedení svědci i účastníci správního řízení shodně uváděli, že jak v době socialismu, tak po roce 1989, a to až do roku 2007, rozsáhle a pravidelně užívaly předmětnou cestu i běžné fyzické a právnické osoby, stejně jako vozidla

záchranného systému, popř. vozidla stavebních firem k dovozu materiálu na stavby. Jakkoli tedy lze akceptovat tvrzení žalobce o nemožnosti bránění průjezdu vozidel JZD v sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století, kdy tato skutečnost by sama o sobě zajisté nebyla projevem udělení konkludentního souhlasu (jak ostatně dovodil i Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06), nelze tentýž závěr učinit ohledně bezvýhradného strpění užívání předmětné cesty dalšími osobami, tím spíše po roce 1989.

[33] Z uvedeného strpění je naopak namístě dovodit u předchůdkyň žalobce existenci konkludentního (a vůči určitým osobám též výslovně daného) souhlasu s veřejným užíváním předmětné cesty, tj. nikoli výslovné věnování předmětné komunikace veřejnému užívání. Jelikož obsah spisu neskýtá podklad pro zjištění, odkdy jsou dotčené nemovitosti ve vlastnictví žalobce, nebylo možné činit závěr o tom, zda sám žalobce začal bránit užívání svého pozemku veřejností ihned poté, co nemovitosti nabyt, nebo až po uplynutí nějaké doby.

[34] Opět osamocené a ostatními svědky a účastníky vyvrácené zůstává tvrzení A.D. o tom, že souhlas dán nebyl. Ani A. D., ani žalobce však v průběhu správního řízení netvrdili, jakým způsobem měly jejich předchůdkyně projevovat nesouhlas s užíváním cesty osobami odlišnými od pracovníků JZD.

E.

[35] Rozsudek zdejšího soudu ze dne 27.6.2014 byl Nejvyšším správním soudem zrušen s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2017 č.j. 5 As 140/2014-76, Sb. NSS č. 3540/2017. V něm Nejvyšší správní soud odkázal na rozhodovací praxi Ústavního soudu a uzavřel, že i v případě udělení souhlasu s veřejným užíváním pozemku jako komunikace je nezbytné zkoumat naplnění podmínky nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

[36] Krajský soud si je vědom, že v odst. 40 rozsudku ze dne 27.6.2014 fakticky aproboval závěry správních orgánů, že žalobce možnost komunikačních alternativ uplatnil až v odvolání, v rozporu se zásadou koncentrace. Po opětovném studiu správních spisů, zejm. protokolu o místním šetření ze dne 11.6.2011, je však nucen své dřívější závěry revidovat.

[37] V předem předepsaném textu tohoto protokolu je sice uvedeno, že *„Spojnice pro vlastníky nemovitostí i naplnění tohoto znaku silniční správní orgán posoudil na místě samém, posuzovaná komunikace tvoří jedinou spojnici místních komunikací s nemovitostmi ve vlastnictví účastníků řízení. Rovněž tento znak nebyl žádným z účastníků řízení rozporován.“*, z dalšího textu (psaného ručně) však plyne, že opak je pravdou. Je totiž zaprotokolováno vyjádření žalobce: *„Pokud je OÚ tvrzeno, že předmětná komunikace je jedinou spojnici s ostatními nemovitostmi, pak toto tvrzení se nezakládá na pravdě, ke všem ostatním nemovitostem vedou jiné náhradní přístupové komunikace, což je nepochybně známo i z minulých jednání v předcházejících věcech, kdy se procházel při různých místních šetřeních terén i u okolních nemovitostí.“* Oproti tomu bylo protokolováno vyjádření zástupkyně Ing. L.: *„k mojí nemovitosti je toto jediná přístupová komunikace“, „toto je jediná přístupová cesta“, „Současně žádám, aby toto místní šetření bylo rozšířeno o ohledání konkrétních komunikací, které zmiňuje pan H.“*. Konečně je protokolováno

i vyjádření J. F.: „... žádá právního zástupce pana H., aby se projely a ukázaly se jiné případné komunikace k dotčeným nemovitostem“.

[38] Jakkoli to není přímo protokolováno, podává se z vyjádření zástupkyně Ing. L., že žalobce argumentoval již nejpozději u uvedeného místního šetření konkrétními komunikačními alternativami, oproti čemuž Ing. L. a J. F. požadovali ohledání (projetí) těchto komunikací k ověření, zda jsou tyto komunikace způsobilé pro přístup k jejich nemovitostem.

[39] To však správní orgán I. stupně neučinil a místní šetření ukončil.

[40] V zápise z jednání konaného správním orgánem I. stupně s žalobcem dne 18.4.2011 je navíc uvedeno, že žalobce zmiňuje konkrétní komunikační alternativu: „Pan H. upozorňuje, že z pasportu místních komunikací obce Hutisko-Solanec vyplývají i náhradní přístupové cesty pro pana F., a to přes pana K. na vršek“.

[41] Uvedené zmiňuje ve svém rozhodnutí ze dne 5.12.2011 i správní orgán I. stupně na str. 3 v prvním, druhém a čtvrtém odstavci, kdy však při hodnocení naplnění znaku nezbytné komunikační potřeby suše opakuje na str. 7 pouze tentýž text, který si předepsal již do protokolu ze dne 11.3.2011, a na str. 8 ve druhém odstavci uzavírá, že „V průběhu místního šetření správní orgán dospěl k jednoznačnému závěru, že pouze posuzovaná komunikace je jedinou komunikační spojnici sloužící ke spojení centra obce s nemovitostí žadatele i ostatních účastníků řízení. K nemovitostem žadatele, ani k nemovitostem ostatních účastníků řízení není jiný příjezd, žádná jiná komunikační alternativa se v dané lokalitě nenachází!“. Totéž opakuje na str. 8 ve třetím odstavci a na str. 9 v odstavci třetím.

[42] Bez povšimnutí nelze ponechat ani výsledky svědků provedené správním orgánem I. stupně. J. F. totiž 13.9.2011 k otázce „Kde od roku 2007 autama jezdíte?“ odpověděl „Museli jsme si svépomocí vybudovat polní cestu, abychom tam mohli osobním autem projet, nákladní tam neprojde.“ J. R. téhož dne k otázce „Existuje k Vašemu objektu jiná přístupová komunikace?“ odpověděl „V téhle chvíli již ano.“ Téhož dne i D. V. na dotaz „... jak jezdíte ke svému obydlí?“ odpověděla „Od roku 2007, kdy probíhalo od pana H. upozorňování, že nesmíme projíždět přes jeho hospodářství, tak jsme začali opravovat cestu X, tak aby to bylo průjezdné pro auta ...“.

[43] Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí k této otázce uvádí:

- str. 13, třetí odstavec: „... správní orgán v průběhu správního řízení jednoznačně prokázal, že právě posuzovaná komunikace je jedinou komunikační alternativou k příjezdu k nemovitostem žadatele i ostatních účastníků řízení. rovněž sám odvolatel v písemnosti, nesouhlas s užíváním pozemku’ vyzývá ostatní uživatele posuzované komunikace, aby ve lhůtě do 31.5.2007 si upravili k průjezdu jinou komunikací, než je komunikace posuzovaná. Z této výzvy odvolatele tak vyplývá, že v roce 2007 v dané lokalitě neexistovala adekvátní komunikační alternativa ...“;
- str. 13, pátý odstavec: „Správní orgán rovněž v průběhu místního šetření prokázal, že posuzovaná komunikace tvoří jedinou komunikační spojnici centra obce a nemovitostí žadatele i ostatních účastníků řízení. Rovněž tento fakt žádný z účastníků řízení nerozporoval. ...“;
- str. 14, čtvrtý odstavec: „Pokud odvolatel ve svém odvolání tvrdí, že k nemovitostem účastníků řízení existují jiné příjezdy, potom odvolací orgán poukazuje na závěry místního šetření ze dne 11.3.2011, kde bylo jednoznačně

prokázáno, že k nemovitostem žadatelů vede pouze posuzovaná komunikace a neexistuje zde jiná komunikační alternativa ...“;

- str. 14, pátý odstavec: *„K tvrzení odvolatele, že správní orgán v průběhu místního šetření nezkoumal další komunikační alternativy, odvolací orgán znovu připomíná závěry místního šetření, z něhož jednoznačně vyplývá, že posuzovaná komunikace je jedinou komunikační alternativou v dané lokalitě. Navíc tato námitka odvolatele je pouze paušální, kdy nikterak nekonkretizuje náhradní komunikační řešení ... v průběhu místního šetření odvolatel, ani jeho právní zástupce v terénu neoznačili zmiňované komunikační alternativy, které by měly sloužit ke spojení nemovitostí účastníků řízení, mimo posuzovanou komunikaci.“*

[44] Uvedené hodnocení správních orgánů zcela ignoruje záznam sepsaný s žalobcem 18.4.2011, výpovědi shora uvedených svědků a i samotný skutečný průběh místního šetření. Žalobce v podání ze dne 18.4.2011, tj. ještě v řízení na I. stupni označil konkrétní komunikační alternativy, svědci pak uvedli, že v r. 2007 jiné cesty nebylo, někteří však uvedli, že nyní si již však museli upravit jinou cestu.

[45] Právě učiněný závěr by mohl vést k závěru, že skutkové závěry napadeného rozhodnutí by mohly být v rozporu s obsahem spisu, a proto je na místě napadené rozhodnutí zrušit z tohoto důvodu podle § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.

[46] Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je však patrné (i když výslovně nevyřčené), že správní orgány rozhodovaly pod dojmem získaným od r. 2007 z jiných řízení, a proto pokládaly za rozhodný skutkový stav, který tu byl v r. 2007, kdy žalobce poprvé začal v průjezdu přes jeho pozemek ostatním bránit.

[47] V tom ovšem spočívá omyl správních orgánů. Jak uzavřel Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 7.4.2011 č.j. 1 As 24/2011-79, www.nssoud.cz (od jehož názoru nemá krajský soud důvodu se v nyní posuzované věci odchýlovat), na rozdíl od občanského soudního řádu (§ 154 odst. 1) a soudního řádu správního (§ 75 odst. 1) neobsahuje správní řád konkrétní ustanovení, jež by zakotvovala zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Lze však souhlasit s názorem, že zásada vyplývá implicitně ze správního řádu, a to ostatně již jen s přihlédnutím k jiným ustanovením správního řádu, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4. V odvolacím řízení lze dle § 82 odst. 4 správního řádu uvádět jen takové nové skutečnosti, které nemohl účastník uplatnit dříve (např. proto, že nastaly až po vydání prvostupňového rozhodnutí). Ve zmíněném § 90 odst. 4 má odvolací orgán ve správním řízení povinnost zrušit napadené rozhodnutí a zastavit řízení, pokud zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení. Tato povinnost se musí analogicky použít i na rozhodování samotného orgánu v prvním stupni. Obdobně podle § 96 odst. 2 správního řádu se soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje v přezkumném řízení správním podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Ostatně i u obnovy řízení je ve smyslu § 100 odst. 1 nezbytným předpokladem to, že dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které mezitím vyšly najevo, existovaly v době původního řízení (nikoliv tedy jen na jeho počátku, ale kdykoliv v jeho průběhu včetně jeho konce). (...) Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26).

I to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení, na rozdíl od řízení přezkumného. V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. I když tedy není výslovně stejný princip zmíněn v ustanoveních upravujících postup správního orgánu na prvním stupni, není důvod se domnívat, že zákonodárce měl v úmyslu uplatňovat tento princip pouze v přezkumném řízení. Takový postup by jistě byl naprosto absurdní. Nutil by totiž správní orgán v prvním stupni vydat rozhodnutí, o kterém by ovšem všichni jeho aktéři věděli, že bude zrušeno v řízení odvolacím nebo v jiném řízení. Tím samozřejmě není vyloučeno, aby zákonodárce ve zvláštních případech stanovil, že rozhodný pro posouzení žádosti ve správním řízení je skutkový stav, který existoval v okamžiku podání žádosti či v jinak určeném okamžiku (např. době spáchání disciplinárního provinění, srov. § 51 odst. 1 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví).

[48] Pokud tedy správní orgány zkoumaly nutnou komunikační potřebu podle stavu, který tu byl v r. 2007, nikoli v okamžiku jejich rozhodování, vycházely z nesprávného právního názoru na okamžik, k němuž je třeba zkoumat rozhodný stav.

[49] Ust. § 7 odst. 2, ust. § 40 ani jiné ustanovení zákona o pozemních komunikacích, ust. § 142 ani jiné ustanovení s.ř. totiž jiný okamžik rozhodný pro zjištění skutkového stavu, než okamžik, v němž je správním orgánem rozhodováno, nestanoví.

[50] Krajský soud proto uzavírá, že správní orgány zatížily své rozhodnutí nezákonností, pokud se omezily na zkoumání nutné komunikační potřeby v r. 2007, nikoli k okamžiku svého rozhodování.

F.

[51] Z právě uvedeného důvodu krajský soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[52] V dalším řízení jsou správní orgány vázány právními názory vyslovenými v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

G.

[53] O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobce byl v řízení procesně úspěšný a vzniklo mu tak vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce tvoří:

- | | |
|--|----------|
| a) zaplacený soudní poplatek z žaloby | 3.000 Kč |
| b) zaplacený soudní poplatek z kasační stížnosti | 5.000 Kč |
| b) náklady právního zastoupení | |
| α) odměna advokáta za zastupování v řízení ve výši 3.100 Kč / úkon při těchto úkonech právní služby: | |

1) příprava a převzetí věci		
2) sepis žaloby	§ 7, § 9 odst. 4 písm. d)	
3) účast u jednání 27.6.2014	§ 12 odst. 4	
4) sepis kasační stížnosti	vyhl. č. 177/1996 Sb.	12.400 Kč
β) paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč / úkon při úkonech právní pomoci vypočtených pod písm. α)	§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.	1.200 Kč
γ) ztráta času advokáta cestou ze sídla advokáta k jednání soudu a zpět ve výši 100 Kč / započatou půlhodinu, v rozsahu 6 půlhodin	§ 14 odst. 1 písm. a) § 14 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.	600 Kč
δ) cestovné advokáta k jednání soudu a zpět, při použití osobního automobilu, základní náhradě 3,70 Kč / km, ujetí 180 km, spotřebě 7,033 l nafty / 100 km, ceně nafty 36 Kč / l	§ 13 odst. 4 vyhl. č. 177/1996 Sb.	666 Kč 456 Kč
ε) DPH 21%		3.218 Kč
Celkem		26.540 Kč

Soud proto uložil žalovanému zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení tuto částku, a to dle § 64 s.ř.s. ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „o.s.ř.“) k rukám advokátky, která žalobce v řízení zastupovala. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

[54] Nesouhlas žalobce s projednáním věci bez nařízení jednání ze dne 4.12.2012, lakonické vyjádření k předložení věci rozšířenému senátu o tom, že žalobce považuje předložení věci rozšířenému senátu za vhodné (7.6.2016) ani zopakování dosavadní argumentace (12.8.2016) nepovažuje soud za náklady, které by byly žalobcem v řízení účelně vynaloženy. Totéž platí i pro převzetí věci novým advokátem a jeho přípravu.

[55] Ačkoli jednání dne 27.6.2014 bylo nařízeno na 10:30 hod., ve skutečnosti začalo až v 11:00 hod. a ukončeno bylo ve 12:35 hod., nepřiznal soud žalobci právo na náhradu za čas advokáta zmeškaný v důsledku zpoždění zahájení jednání [§ 14 odst. 1 písm. b) vyhl. č. 177/1996 Sb.], neboť toto zpoždění nečinilo více než 30 minut.

H.

[56] O náhradě nákladů řízení osob na řízení zúčastněných rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s.ř.s., podle nějž má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů jen v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však v řízení osobám na řízení zúčastněným žádné povinnosti neukládal. Tyto osoby toliko využily svého práva vyjádřit se k věci a účastnit se jednání soudu, za což jim však náhrada nákladů nepřísluší.

P o u ě n í :

Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** přípustné opravné prostředky. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu nebo uplatňuje-li stěžovatel stížní body, které napadají závěry o otázkách, k nimž se Nejvyšší správní soud v předcházejícím zrušovacím rozsudku dosud nevyjadřoval - v tom případě je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 29. června 2017

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu