



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jitky Zavřelové ve věci žalobců **1) E. J.**, bytem x, a **2) E. J.**, obou zastoupených JUDr. Adamem Rakovským, advokátem ve společnosti RAKOVSKÝ&PARTNERS s.r.o., se sídlem Václavská 316/12, 120 00 Praha 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, za účasti I) J. P. a II) H. P., oba bytem x, III) L. D. a IV) J. D., všichni zastoupeni Mgr. Petrem Drapákem, advokátem se sídlem Malá Štěpánská 1932/3, 120 00 Praha 2, dále V) E. P., bytem x., VI) A. Š., bytem x., VII) L. Š., bytem x, a VIII) České republiky – A. o. p. a k. ČR, se sídlem x, o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 11. 2014, č. j. 034780/2014/KUSK-DOP/Pik,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2014, č. j. 034780/2014/JKUSK-DOP/Pik, sp. zn. SZ_034780/2014/KUSK/2, se z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen žalobcům zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 25.093,80 Kč k rukám JUDr. Adama Rakovského, advokáta.**
- III. **Osoby zúčastněné nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobci se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odeslanou dne 26. 1. 2015

domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2014, č. j. 034780/2014/JKUSK-DOP/Pik, sp. zn. SZ_034780/2014/KUSK/2 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Kněžmost (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 23. 8. 2013, č. j. OuKn 1586/13/Maď, sp. zn. OuKn/78/2012 (dále jen „rozhodnutí silničního správního úřadu“). Tímto rozhodnutím silniční správní úřad určil, že na pozemku ve vlastnictví žalobců č. x v katastrálním území Srbsko, obec Kněžmost (dále jen „sporný pozemek“) existuje pozemní komunikace, která je veřejně přístupnou účelovou komunikací dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 64/2014 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a tento právní stav trvá od nepaměti, a dále že na pozemcích č. x a č. x v katastrálním území Srbsko taková pozemní komunikace neexistuje.

Žalobci uvedli, že mají ve společném jmění manželů sporný pozemek a pozemky parc. č. x a x v k. ú. Srbsko, obec Kněžmost. Na těchto pozemcích se žádné veřejně přístupné účelové komunikace nenachází. Napadené rozhodnutí, jež potvrzuje rozhodnutí silničního správního úřadu, je založeno na nesprávném právním posouzení věci, na nedostatečném zjištění skutkového stavu a je nepřezkoumatelné.

Nesprávné právní posouzení žalobci spatřují v tom, že silniční správní orgán dovodil naplnění všech znaků nutných pro existenci účelové komunikace na sporném pozemku, tj. její patrnost v terénu, zákonný účel, souhlas vlastníka s veřejným užíváním a nutnou komunikační potřebu. Správní orgán pochybil při zkoumání všech těchto znaků, vyjma zákonného účelu, u něž žalobci připouští jeho naplnění.

Co se týče naplnění znaku patrnosti v terénu, mají žalobci za to, že správní orgány nesprávně posoudily, zda účelová komunikace na sporném pozemku byla od nepaměti. Žalobci setrvávají na své argumentaci v tom smyslu, že zde v minulosti cesta, která by zřejmě naplňovala znaky veřejně přístupné účelové komunikace, skutečně existovala, nicméně v průběhu druhé poloviny 20. století byla rozorána, což vyplývá z vyjádření předchozího vlastníka i vyjádření J. P. při ústním jednání. Dále žalobci poukazují na to, že koleje zjištěné při místním ohledání vznikly teprve jejich činnostmi. Sporný pozemek neužívali v celé jeho délce, nýbrž pouze v jeho cca 1/3. Na zbytku pozemku pak nemohly být patrné ani tyto, žalobci vytvořené, koleje. Proto nemohla být existence účelové komunikace deklarována na celé délce pozemku, jak učinil silniční správní úřad. Neexistenci jakékoliv v terénu patrné komunikace v roce 2012 dokládá i vyjádření společnosti G. H. s.r.o. V tomto žalobci spatřují i nedostatečně zjištěný skutkový stav.

Žalobci dále namítají, že nebyl dán ani souhlas vlastníka s veřejným užíváním, neboť zánikem samotné cesty v druhé polovině 20. století došlo i k zániku souhlasu předchozího vlastníka, neboť ten je svázán s předmětem uděleného souhlasu, tj. konkrétní účelovou komunikací. Sporný pozemek byl využíván výhradně žalobci, kteří nebyli o jeho využívání neomezeným okruhem osob předem srozuměni.

Ke splnění předpokladu nutné komunikační potřeby žalobci uvádějí, že se zánikem historické komunikace došlo i k zániku nutné komunikační potřeby, neboť okolní nemovitosti byly obhospodařovány jako jeden půdní celek. O neexistenci této potřeby vypovídá i skutečnost, že žádný z vlastníků přilehlých pozemků neměl zájem o koupi sporného pozemku. Již v rámci správního řízení žalobci uváděli možné alternativy přístupu k nemovitostem ve vlastnictví jiných osob, správní orgány na to však nijak nereagovaly. Žalobci byli

přístupni dohodě s ostatními účastníky správního řízení, a to formou směny pozemků nebo zřízením věcného břemene práva cesty pro vlastníky okolních nemovitostí.

Žalobci dále mají za to, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť obsahem správního spisu jsou navzájem neslučitelné důkazy vztahující se k zániku cesty na sporném pozemku, avšak správní orgány se s nimi nevypořádaly. Jedná se konkrétně o vyjádření předchozího vlastníka pozemku a ortofotomapy, prokazující neexistenci komunikace na sporném pozemku. Žalovaný převzal závěry rozhodnutí silničního správního úřadu bez toho, aby vyjasnil, proč považuje tvrzení žalobců o zániku cesty za účelové.

Proto žalobci navrhují, aby bylo napadené rozhodnutí a rozhodnutí silničního správního úřadu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

V doplnění žaloby, odeslané zdejšímu soudu dne 5. 2. 2015, žalobci doplnili, že již v odvolání ze dne 20. 1. 2014 proti rozhodnutí silničního správního úřadu poukazovali na fakt, že tvrzená účelová komunikace nemůže sloužit jako přístupová cesta k sousedícím pozemkům za účelem jejich obhospodařování, neboť to znemožňuje samotný tvar sporného pozemku. V nejužším bodě je sporný pozemek široký pouze 192 cm, což vylučuje průjezd jakékoli zemědělské techniky. Dále žalobci upozornili na to, že v mezidobí došlo k uzavření kupní smlouvy mezi žalobci a Lenkou Stromskou ohledně pozemků parc. č. x a x, obě v k. ú. Srbsko, obec Kněžmost. O koupi dalších pozemků od L. S. žalobci jednají. V současné době rovněž žalobci dokončují převod pozemků doposud ve spoluvlastnictví Ing. J. O. a M. S., parc. č. xx, vše v k. ú. Srbsko, obci Kněžmost. K některým pozemkům ve vlastnictví osob zúčastněných je již zajištěn přístup po pozemcích parc. č. xx, vše v k. ú. Srbsko, obci Kněžmost, které jako komunikace skutečně slouží. Žalobci jsou ochotni zajistit přístup k dalším pozemkům zřízením věcného břemene, zatěžujícího pozemky parc. č. x, vše v k.ú. Srbsko, obci Kněžmost.

Žalovaný uvedl, že sporný pozemek splňuje zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobci nedostatečně označili důkazy k prokázání jejich tvrzení ohledně zániku cesty. Pokud žalobci poukazují na dopis Pozemkového fondu, pak je třeba upřesnit, že jeho tvrzení nemůže být projevem vůle vlastníka pozemku. I přes údajné rozorání a osetí travou vede cesta v historické hranici, což lze zjistit srovnáním historické a současné mapy. Pokud byly pozemky obhospodařovány jako celek jediným vlastníkem a poté jediným nájemcem, nebylo nezbytně nutné, aby jezdil výlučně po této cestě. Ani sloučením pozemků do jednoho celku nemůže zaniknout faktický stav skutečného užívání části pozemku jako spojnice mezi pozemky. Ke sloučení cesty v 80. letech do role č. x došlo pouze v části této cesty, nikoliv v celé délce.

Co se týče žalobního bodu zpochybňujícího patrnost komunikace v terénu, k tomu žalovaný uvádí, že silniční správní úřad zjišťoval patrnost cesty přímo na místě. Z fotografií z místa je nesporné, že cesta je v terénu patrná. Dále je nesporné, že do doby, než žalobci začali užívání cesty svévolně bránit, užívaly osoby zúčastněné tuto cestu neomezeně pro přístup na své pozemky. Jinak se osoby zúčastněné ke svým pozemkům dostat nemohly. Ohledně souhlasu předchozího vlastníka žalovaný sděluje, že ho žalobci musí respektovat. Předchozí vlastník dal sporný pozemek veřejnému užívání jako veřejný statek – cestu.

K žalobnímu bodu týkajícímu se komunikační potřeby žalovaný poukazuje na to, že žalobci netvrdí žádné konkrétní skutečnosti. Nutnost komunikační potřeby správní orgán zjistil výpověďmi účastníků a nájemce pozemků, je však patrná i z pohledu na katastrální

mapu. Tvrzení žalobců o její šíři nejsou relevantní, neboť účelová komunikace je určena svým účelem, nikoliv provedením. Ohledně tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalobci neuvedli žádné konkrétní skutečnosti, pouze obecná konstatování. Žalovaný je přesvědčen, že se vypořádal se všemi odvolacími důvody. Závěrem navrhuje žalovaný žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Žalobci v replice setrvali na odůvodnění žaloby a upřesnili, že z dopisu Pozemkového fondu nedovozují projev vlastníka pozemku, nýbrž pouze potvrzení, že historická komunikace zanikla rozoráním a že v době prodeje byly pozemky dle skutečného stavu v terénu součástí půdních bloků zemědělsky obdělávané půdy, čili nesloužili svému původnímu účelu. Je pravdou, že některým pozemkům nutná komunikační potřeba svědčí, avšak tu se žalobci snažili vyřešit prostřednictvím institutů civilního práva.

Osoby zúčastněné shodně uvedly, že s rozhodnutím silničního správního orgánu, potažmo s napadeným rozhodnutím, souhlasí a navrhuji žalobu zamítnout. J. P., H. P., L. D. aj. D., zastoupeni Mgr. P. D., uvedli, že je nepravdivé tvrzení žalobců, že by koleje na sporném pozemku vznikly pouze jejich činnostmi, neboť již předtím byla v terénu patrná cesta, kterou užívali majitelé pozemků rozprostřených kolem ní po obou stranách. Šíře, délka a poloha sporného pozemku vypovídá o tom, k jakému účelu tento pozemek vždy sloužil. Každý z účastníků správního řízení potvrdil existenci této cesty od pradávna. Sporný pozemek užívali jako cestu i JZD, L. ČR (protože na konci této cesty mají u lesa posed a krmelec), organizace T. a rovněž p. B. k obhospodařování jemu pronajatých pozemků, takže nemohla zaniknout. Sporný pozemek zajišťoval majitelům přístup k jejich pozemkům. Pokud nebude prohlášen za účelovou komunikaci, dojde k znepřístupnění pozemků a majitelé budou nuceni pozemky prodat žalobcům. Žalobci při své argumentaci zneužívají křivd minulého režimu, kdy došlo ke kolektivizaci zemědělství, pozemky byly zceleny a z toho žalobci usuzují zánik na cesty i nutné komunikační potřeby. V rámci správního řízení žalobci sice uváděli možné alternativy k přístupu na pozemky, ale ty nejsou uskutečnitelné. Směna pozemků i zřízení věcného břemene nebylo reálné, žalobcům nešlo o spravedlivou dohodu s majiteli pozemků. E. P. a A. Š. uvedly, že cesta na sporném pozemku je jediným přístupem na jejich pozemky. Pouze v období kolektivizace ji nebylo nutné používat, neboť pozemky byly využívány jako celek. Tvar sporného pozemku je charakteristický pro cestu na pozemky okolní, což dokládá i výpis z pozemkové knihy, kde je sporný pozemek veden jako cesta. L. Š. dále uvedla, že od dětství pamatuje cestu na sporném pozemku, cesta byla užívána ještě ke konci 70. let, bez ohledu na to, že byla rozorána.

Ze správního spisu soud zjistil, že žádostí ze dne 29. 7. 2012 se J. B., J. D., P. L., J. O., J. P., E. P., M. R., M. S., A. Š., P. Š. aj. Z. (dále jen „žadatelé“) domáhali vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. x, vše v k. ú. Srbsko. Žádost odůvodnili tím, že uvedené pozemky splňují předpoklady dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ale žalobci je bráněno uvedené komunikace využívat k obhospodařování jejich pozemků. Oznámením o zahájení řízení ze dne 20. 11. 2012 byli účastníci řízení předvoláni k ústnímu jednání spojenému s místním ohledáním, které se konalo na místě samém dne 6. 12. 2012.

Při ústním jednání, konaném dne 6. 12. 2012 na místě samém, J. B., M. R., M. S., J. D., J. P. a K. P. shodně uvedli, že cesta na sporném pozemku byla odjakživa. J. P. dodal, že cesta byla rozorána a koncem 80. let byl celý půdní blok oset travou. Protože pozemky byly

pronajímány jako celek, nebylo proto třeba cesty obnovovat. J. D. tvrdila, že byla cesta patrná i v době, kdy ji užíval J. B., jakožto nájemce pozemků.

Pozemkový fond České republiky v dopisu ze dne 14. 6. 2012 sdělil, že sporný pozemek byl veden jako cesta. V rámci kolektivizace zemědělství v 50. letech však došlo k jeho rozorání a sloučení do větších bloků orné půdy bez zřetelných hranic v terénu. V době prodeje byl sporný pozemek součástí půdních bloků zemědělsky obdělávané půdy, čili nesloužil svému původnímu účelu cesty a v katastru nemovitostí byl veden jako orná půda. Proto byl Pozemkovým fondem ČR zařazen k prodeji ve veřejné nabídce, následně formou obchodní veřejné soutěže.

Z fotografické dokumentace, pořízené dle data na fotografiích dne 21. 11. 2013, má soud zjištěno, že v části pozemku, jež bezprostředně navazuje na místní komunikaci, jsou patrné terénní vyvýšeniny. Fotografie byly pořizovány z místní komunikace, všechny téměř ze stejného místa, a to soudě podle cedule upozorňující na elektrický ohradník, která je viditelná na všech fotografiích.

Rozhodnutím ze dne 23. 8. 2013 deklaroval silniční správní úřad existenci veřejně přístupné účelové komunikace, a to od nepaměti. Dále prohlásil, že na pozemcích č. x a č. x v k. ú. Srbsko, obec Kněžmost, taková komunikace neexistuje. Rozhodnutí odůvodnil tím, že byly splněny všechny znaky, které zákon a judikatura pro vznik veřejně prospěšné účelové komunikace předpokládá. Patrnost v terénu byla ověřena jak při ústním jednání, tak při další prohlídce pozemků dne 21. 11. 2013. Komunikace na sporném pozemku umožňuje jediný přístup k pozemkům parc. č. xx, vše v k. ú. Srbsko, obec Kněžmost. Je tedy splněna jak nutná komunikační potřeba, tak samotný účel komunikace. Dle výpovědi rodáků byla na sporném pozemku cesta odjakživa, její existenci si pamatují už jako děti, proto silniční správní úřad využil institutu „od nepaměti“.

Odvoláním ze dne 20. 1. 2014 napadli žalobci rozhodnutí silničního správního úřadu s tím, že nesouhlasí s naplněním všech znaků účelové komunikace. Argumentace je shodná s žalobními body.

Napadeným rozhodnutím bylo odvolání žalobců jako nedůvodné zamítnuto a rozhodnutí silničního správního orgánu potvrzeno. Žalovaný nepovažuje tvrzení žalobců o dřívějším zániku komunikace jejím rozoráním za prokázané. U veřejné komunikace nezáleží na tom, jak je označena v katastru nemovitostí. Ohledně možných alternativ pro přístup k přilehlým pozemkům žalobci dostatečně neoznačili, kudy by onen alternativní přístup měl být veden. Sporný pozemek je jediným přístupem k pozemkům v jeho bezprostřední blízkosti. Tvar sporného pozemku kopíruje reliéf cesty patrný v terénu, a to i v případě, kdy nejsou na cestě vyjeté koleje od zemědělské techniky. Historickému zřízení a účelu této komunikace nasvědčuje i situování přilehlých pozemků. Žalobci zmiňovaná směna a úprava pozemků není předmětem řízení. Žalovaný považuje na základě místního šetření, dokladů ve spisu a ústního jednání, sporný pozemek za veřejně přístupnou účelovou komunikaci patrnou v terénu a zabezpečující komunikační napojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí i pro spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi a i k zajištění obhospodařování zemědělských pozemků. Toto rozhodnutí bylo zástupkyni žalobců doručeno dne 9. 12. 2014.

Soud poté, co ověřil, že žaloba (včetně jejího doplnění ze dne 9. 2. 2015) byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), že je věcně i místně příslušným soudem a že napadené rozhodnutí

je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., přezkoumal v žalobou vymezeném rozsahu napadené rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

Zprvu se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí a dospěl k závěru, že není důvodná. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může spočívat jednak v nedostatku důvodů takového rozhodnutí nebo v jeho nesrozumitelnosti. Ani jednou z těchto vad však napadené rozhodnutí netrpí, neboť je srozumitelné a vnitřně souladné, a ačkoliv si lze představit obsáhlejší a detailnější odůvodnění rozhodnutí, vypořádal se žalovaný se všemi námitkami žalobců, uvedl důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání i úvahy, kterými se řídil.

Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace 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.

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

K tomu, aby mohla být správním orgánem deklarována účelová komunikace, musí splňovat dva znaky uvedené v zákoně. Musí se jednat o cestu zřetelně patrnou v terénu, určenou k užití vozidly a chodci pro účel dopravy (znak patrnosti v terénu), spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (zákonný účel komunikace).

Další dva znaky účelové pozemní komunikace dovodila judikatura. Těmi jsou nutný souhlas vlastníka (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek NS ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nálezy Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06) a nezbytná komunikační potřeba (viz např. rozsudek NS ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012, a rozsudek NS ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011).

Dle rozsudku NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, publikovaného pod č. 2826/2013 Sb. NSS, *„je třeba v první řadě zkoumat, existuje-li zde vůbec dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona, která je užívána v režimu obecného užívání.“* Jak v této souvislosti konstatuje právní doktrína: *„(...) by tento znak měl vyloučit též požadavky na prohlášení účelové komunikace v místě, kde sice dopravní cesta figuruje ve starých mapách, avšak v terénu již není vůbec patrná. Typicky půjde o cestu, která pokojně zanikla již před desítkami let, která tudíž již dnes není onou dopravní cestou s jasným dopravním určením, kterou má na mysli § 2 odst. 1.“* (srov. Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, str. 45).

Zprvu je tedy třeba zabývat se prvním z definičních znaků účelové pozemní komunikace, tj. tím, zda se jedná o dopravní cestu. Silniční správní úřad za účelem zjištění patrnosti této cesty v terénu svolal ústní jednání na místo samé dne 6. 12. 2012. Z protokolu o tomto jednání je patrné, že se žadatelé vyjádřili v tom smyslu, že na pozemku jsou patrné vyjeté koleje. Silniční správní úřad žádné své zjištění nepřipojil. Ve správním spise jsou pak

dále založeny fotografie sporného pozemku ze dne 21. 11. 2013. K tomu silniční správní úřad ve svém rozhodnutí uvedl, že „na místě samém zjistil, že na předmětném pozemku je komunikace zřetelně patrná... Dne 21. 11. 2013 provedl silniční správní úřad ještě další prohlídku pozemků, které jsou předmětem rozhodnutí, a konstatuje, že cesta je stále zřetelně patrná na pozemku č. 551/10...“ Žalovaný se k tomu v napadaném rozhodnutí vyjádřil v tom směru, že patrnost cesty je zřejmá z místního šetření, dokladů ve spisu a ústního jednání.

Dle § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) musí být účastníci o provádění důkazů mimo ústní jednání včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.

Dle § 18 odst. 1 správního řádu se sepisuje protokol o ústním jednání a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení. Kromě protokolu lze též pořídit obrazový nebo zvukový záznam. Dle odst. 2 tohoto ustanovení obsahuje protokol zejména místo, čas a označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob, vylíčení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby.

Silniční správní orgán pochybil při zjišťování patrnosti komunikace v terénu hned několikrát. Předně pochybil procesně, a to když se při sepisu protokolu z ústního jednání spojeného s místním ohledáním omezil pouze na konstatování stanovisek účastníků bez toho, aby popsal svá zjištění na místě samém. Protokolace úkonu má zachycovat samotný jeho průběh a má sloužit převážně při přezkumu rozhodnutí správních orgánů. V dané situaci tak není zřejmé z čeho silniční správní úřad, potažmo žalovaný usuzují, že na místě skutečně byly patrné terénní vyvýšeniny, neboť protokol z ústního jednání nic jiného než prohlášení účastníků řízení nezachycuje. Místní šetření v tomto případě tedy pro věc samotnou nepřineslo nic více než ústní jednání, jež by bylo konáno v kanceláři obecního úřadu.

Ve spisu jsou sice založeny fotografie ze dne 21. 11. 2013, ale silniční správní úřad o jejich pořízení a založení do spisového materiálu neinformoval ani jednoho z účastníků, zařadil je do spisu až dávno poté, co uplynula lhůta, kterou stanovil účastníkům řízení pro seznámení se s obsahem správního spisu. Tato chyba přitom nebyla odstraněna ani v průběhu odvolacího řízení, neboť do spisu zástupce žalobců opětovně nahlédl až po vydání napadeného rozhodnutí, přičemž k možnosti seznámení se s obsahem spisu již po zařazení těchto fotografií do spisu vyzván nebyl. Žalobci tak nemohli na fotografie jako jeden z podkladů rozhodnutí reagovat.

Rozhodnutí žalovaného by ale patrně neobstálo ani v případě, že by byla zjištění z místního ohledání řádně zaznamenána a žalobcům byla dána možnost reagovat na nově založené fotografie sporného pozemku. Z fotografií je zřejmé, že byly pořízeny z jednoho místa, konkrétně z místní komunikace, jež bezprostředně navazuje na sporný pozemek. Mapují tedy sporný pozemek pouze v jediném bodě, ačkoliv je tento pozemek dlouhý kolem 600 metrů a z tohoto místa rozhodně není viditelný vcelku. Ani z protokolu o místním šetření neplyne, že by správní orgán prověřil stav v terénu i v dalších částech sporného pozemku. I přes to silniční správní orgán prohlásil za veřejně přístupnou účelovou komunikaci sporný pozemek jako celek.

Jeden ze žalobních bodů a zároveň i jedna z námitek v podaném odvolání přitom směřuje právě do nedostatečně zjištěného skutkového stavu v podobě délky komunikace, jež byla v terénu patrná. Žalobci sami uznávali, že se koleje na pozemku skutečně nacházely, ale jen do jeho 1/3, resp. 1/2, nikoli po celé jeho délce. Žalovaný pochybil, když se při vypořádávání s touto námitkou omezil pouze na konstatování, že patrnost je v terénu dána, vycházejí právě z ústního jednání, blíže neoznačených dokladů ve spise a místního šetření. Místní šetření a ústní jednání jsou ve skutečnosti jediným úkonem a jeho obsahem jsou pouze vyjádření účastníků řízení, navíc ne zcela souladná. Měl-li žalovaný snad místním šetřením na mysli návštěvu místa samotného pracovníkem silničního správního úřadu v souvislosti s pořízením fotografií z 21. 11. 2013 (pokud je vůbec pořizoval silniční správní úřad – původ fotografií nelze ze spisu zjistit), o žádné místní šetření jít nemohlo, neboť o něm nebyli vyrozuměni účastníci řízení ani z něj nebyl pořízen jakýkoliv protokol. Jaké další doklady ve spise má žalovaný na mysli, pak není vůbec jasné. Je tedy nutné konstatovat, že skutkové závěry žalovaného z jím označených důkazních prostředků, resp. podkladů neplnou.

Žalovanému lze přisvědčit, že jedním z faktorů, které mají vliv na určení účelové komunikace, je i tvar sporného pozemku a jeho poloha ve vztahu k sousedním pozemkům (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39, a jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30 A 104/2012-38, č. 3083/2014 Sb. NSS), a tento faktor jednoznačně svědčí pro závěr o historické existenci veřejné komunikace na sporném pozemku. Jedná se však pouze o jeden z faktorů, jež je potřeba zkoumat, a má charakter podpůrný pro případ, že patrnost v terénu není dána. Tento faktor se přitom podle přesvědčení soudu může namísto zjištění reálné existence komunikace v terénu uplatnit jen v případech, kdy faktický zánik cesty vyvolala událost odporující povaze veřejně přístupné účelové komunikace (např. rozorání vlastníkem pozemku, vymizením v důsledku její déletrvající uzávěry) nebo vynucená kolektivizace připojovaných pozemků či jejich odnětí vlastníkům v době nesvobody (viz níže). Není totiž možné, aby jen z důvodu tvaru parcely evidované v katastru nemovitostí, který však v reálném terénu nemusí být dlouhodobě jakýmkoliv způsobem patrný, mohla být dovozena existence veřejně přístupné účelové komunikace (srov. např. tvar parcel, které jsou ve skutečnosti vodními toky) nebo aby jen v důsledku tvaru parcely byl vyloučen zánik veřejně přístupné účelové komunikace.

Dalším žalobci sporovaným znakem účelové komunikace byl nedostatek souhlasu vlastníka pozemku se vznikem veřejné komunikace, a to v návaznosti na tvrzení o zániku historicky existující komunikace a nutnosti získání nového souhlasu při nové vzniku (obnovení) této komunikace.

V tomto směru judikatura jednoznačně dovodila, že souhlas vlastníka není třeba zjišťovat v případě, kdy veřejná cesta existuje tzv. „od nepaměti“, neboť se presumuje jeho udělení původním vlastníkem (rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS): „[P]okud jde o cestu, jež je obecně užívána od nepaměti z důvodu naléhavé komunikační potřeby, je třeba vycházet z toho, že je dán konkludentní souhlas s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace“ (shodně např. i rozsudek NS ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002).

K tomu je však třeba v návaznosti na již zmíněné doplnit, že statut veřejně přístupné účelové komunikace nezatěžuje dotčené pozemky veřejným užíváním navždy. I veřejně přístupná účelová komunikace může zaniknout, přičemž právní teorie rozlišuje zánik právní

(zánik nutné komunikační potřeby za současného projevu nesouhlasu vlastníka pozemku s jejím dalším užíváním) či zánik faktický (komunikace pokojně vyjde z užívání a zaroste). Jak odborná literatura ovšem upozorňuje: „*U fyzického zániku účelové komunikace je pouze třeba mít na paměti, že musí jít o přirozený proces, kterému se nikdo z uživatelů právní cestou nebrání a jehož výsledkem je pokojný stav. K právnímu zániku účelové komunikace nemůže dojít v případě, kdy ji fyzicky zničí (např. rozorá, osází keři) bez povolení jejího vlastníka, nebo kdy k jejímu vymizení v terénu dojde proto, že vlastník svévolně bránil veřejnosti v jejím obecném užívání (např. zřízením oplocení) a silniční správní úřad nebyl schopen příslušné řízení dokončit v rozumné době.*“ (viz Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, str. 146). Žalovaný má pravdu v tom, že zaniknout nemůže samotný akt věnování pozemku veřejnému užívání. Souhlas s veřejným užíváním je skutečně neodvolatelný, dokud jsou naplněny další definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Pomijí však, že komunikace může zaniknout tehdy, jestliže (bez protiprávního zásahu) vyjde z užívání, tj. dlouhodobě zanikne v terénu, nebo jestliže vznikne jiná reálně bez významných obtíží použitelná alternativa (byť ne nezbytně srovnatelně kvalitní) a vlastník doposud věnovaných pozemků již dále s jejich užíváním nesouhlasí. Přitom především tímto směrem mířila argumentace žalobců ve správním řízení dovolávající se zániku veřejné komunikace, která zde existovala v období před kolektivizací.

Při posouzení, zda se účelová komunikace na sporném pozemku nachází od nepaměti, se tedy žalovaný měl zabývat i námitkou žalobců směřující do zániku komunikace jejím rozoráním v druhé polovině padesátých let, tj. otázkou zda se zde účelová komunikace od nepaměti nachází **až dodnes**. Pokud by totiž právně či fakticky taková komunikace zanikla, bylo by ke vzniku nové komunikace bezesporu třeba i nového souhlasu s jejím veřejným užíváním. Žalovaný sice vycházel ze zjištění, že cesta na tomto pozemku nikdy nezanikla a existovala i v době, kdy na okolních pozemcích hospodařilo JZD, což má dle názoru žalovaného vyplývat z výpovědi při ústním jednání i z vyjádření ostatních účastníků k odvolání. Žalovaný se však nevypořádal s tomu odporujícími podklady založenými ve spisu, zejména pak se sdělením Pozemkového fondu ČR ze dne 14. 6. 2012, který potvrzoval zánik cesty v 50. letech, a s vyjádřením jednoho ze žadatelů, J. P., který při ústním jednání uvedl, že cesta byla rozorána a koncem 80. let byl celý půdní blok oset travou. Dalším důkazem nesouladným s postojem žalovaného je též dopis společnosti G. H. s.r.o., v němž se uvádí, že v roce 2012 se na sporném pozemku žádné koleje nenacházely. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není patrné, proč tyto podklady nepovažoval pro své rozhodnutí za podstatné, resp. určující a není tak patrné na základě jakých úvah hodnotil ve smyslu § 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu provedené dokazování. Napadené rozhodnutí tedy nemůže obstát ani z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Pro účely dalšího průběhu řízení však soud považuje za potřebné podotknout, že žalobci avizovaný zánik cesty jejím rozoráním se měl odehrát v době nesvobody a měl pramenit ze zániku nutné komunikační potřeby v důsledku nuceného vyvlastňování zemědělské půdy, resp. vynucování jejího sdružování do družstevních a státních podniků. Soud si je vědom elasticity vlastnictví, tedy že zanikne-li potřeba nutné komunikační potřeby, zanikne i omezení vlastníka pozemku (srov. rozsudek NS ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011), avšak v konkrétním případě mělo dojít k zániku nutné komunikační potřeby nikoliv na základě dobrovolného a svobodného rozhodnutí vlastníků pozemků, k jejichž

připojení komunikace historicky vznikla, nýbrž na základě počínání státu a jím fakticky řízených právnických osob. Takové počínání vlastníků pozemků nelze přičítat k tíži. V dané situaci by to nebylo spravedlivé, neboť po navrácení pozemků v restituci jejich původním majitelům otázka nutné komunikační potřeby opět vyvstala. V tomto směru je nezbytné přihlídnout k nutnosti ochrany práv vlastníků, kteří v době nesvobody reálně nemohli tato práva vykonávat (srov. analogicky nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, popř. rozsudek NS ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012). Žalovaný se tedy v případě prokázání zániku veřejně přístupné účelové komunikace v době, kdy vlastníci přilehlých pozemků nemohli reálně vykonávat svá vlastnická práva, bude muset zabývat otázkou, zda v přiměřené době po restituci nedošlo k obnovení veřejně přístupné účelové komunikace (popř. alespoň v dílčí části). V takovém případě by bylo spravedlivé vycházet z toho, že tato komunikace zde trvá již od nepaměti bez zohlednění jejího dočasného zániku v době kolektivizace. Žalovaný bude muset tedy především zjistit, zda a v jakém rozsahu byla sporná cesta využívána v době pronájmu přilehlých pozemků společností T. s.r.o. a J. B.. Pokud by bylo zjištěno, že veřejně přístupná účelová komunikace fakticky či právně zanikla a (v případě zániku v době nesvobody) nebyla po opětovném nabytí vlastnických práv v restituci v přiměřené době obnovena, bylo by nutné zkoumat (vznikla-li cesta fyzicky později), zda byl znovu udělen vlastníkem souhlas s užíváním sporného pozemku veřejností. Nebylo by však zjevně přiléhavé prohlásit existenci této komunikace „od nepaměti“.

Dále žalobci namítali nedostačující šířku pozemku pro projetí automobilu, natožpak zemědělské techniky. Tomuto žalobnímu bodu není možné přisvědčit, neboť účelová komunikace nemusí nutně vést pouze po jednom pozemku. Je možné, že v místech, kde je sporný pozemek nejužší a nedovoluje projetí zemědělské techniky, by účelová komunikace mohla vést i po části pozemku sousedícího. Zároveň by ale i v těchto úsecích musela účelová komunikace naplňovat všechny své znaky. V tomto směru je však třeba, aby správní orgán v případě, že by byly naplněny všechny znaky účelové komunikace, tuto komunikaci v terénu co nejpřesněji vymezil (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014-68, bod 30 a násl.) a zjistil tak, zda a v jakém rozsahu účelová komunikace zasahuje i do pozemků sousedních.

Žalobními body směřujícími do absence nutné komunikační potřeby v důsledku následných prodejů pozemků žadatelů žalobcům, jejichž prostřednictvím by žalobci zajistili zbylým vlastníků přilehlých pozemků reálnou komunikační alternativu, se soud již dále nezabýval, neboť k jejich posouzení bude nezbytné doplnit skutková zjištění a správní orgán bude v tomto směru opětovně rozhodovat dle stavu platného ke dni jeho rozhodování (bude tedy možné a nutné zohlednit v mezidobí nastalé změny).

S ohledem na učiněné závěry lze tedy shrnout, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (vyhodnocení podkladů) a současně vychází ze skutkového stavu, který nemá oporu ve správním spise. Proto soud přistoupil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. ke zrušení napadeného rozhodnutí a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. O zrušení rozhodnutí silničního správního orgánu soud nerozhodoval, ponechal na uvážení žalovaného, zda dokazování v rámci procesní ekonomie provede sám, či jej ponechá na silničním správním úřadu.

V navazujícím řízení je správní orgán vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), přičemž bude třeba, aby byl dostatečně zjištěn skutkový stav co do patrnosti komunikace v terénu po celé délce sporného pozemku a toho, zda (pokojně) nezanikla.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobcům, kteří byli ve věci úspěšní, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové částce 25.093,80 Kč. Tuto částku tvoří odměna za právní zastoupení sestávající z odměny za tři úkony právní služby při zastupování dvou osob, tj. odměna po 1,6 x 3 x 3.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky – § 7 bod 5, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů] a dále tří paušálních částek jako náhrad hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, k čemuž je třeba připočíst náhradu za 21 % DPH z předchozích částek ve výši 3.313,80 Kč a soudní poplatek ve výši 6.000 Kč.

Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost, s níž by byla náhrada vynaložených nákladů spojena, neuložil. Co se týče úkonu právního zástupce v podobě vyjádření k žalobě, tak se jednalo toliko o úkon dobrovolný, neboť osobám zúčastněným byla poskytnuta možnost se k žalobě vyjádřit, nikoli však povinnost. Proto soud výrokem III. rozhodl o tom, že osoby zúčastněné nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 Praze dne 5. května 2016

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková