



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Olgy Stránské v právní věci **žalobce: Z. V.**, bytem x, zastoupen Mgr. Karlem Tománkem, advokátem se sídlem Sokolská 505, 257 22 Čerčany, adresa pro doručování: Přístavní 321/14, 170 00 Praha 7, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje, odbor dopravy**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, **za účasti osob zúčastněných na řízení : 1) Ing. A. J.**, bytem x, a **2) Ing. J. Š.**, bytem x, a **3) obec P. n. S.**, sídlem x, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. SZ_075691/2012/KUSK, č. j. 075691/2012/KUSK-DOP/Lac,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. SZ_075691/2012/KUSK, č. j. 075691/2012/KUSK-DOP/Lac, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení k rukám jeho zástupce, Mgr. Karla Tománka, částku ve výši 15.342 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 11. 3. 2013 se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo na základě odvolání osob zúčastněných 1) a 2) změněno rozhodnutí Obecního úřadu Poříčí nad Sázavou (dále též jen „silniční správní úřad“) ze dne 12. 3. 2012, č. j. 223/1012, sp. zn. Ko/7/2011. Rozhodnutím silničního správního úřadu bylo dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) deklarováno, že pozemek parc. č. x v k. ú. Poříčí nad Sázavou, jehož vlastníkem je žalobce, a pozemek parc. č. x v k. ú. Poříčí nad Sázavou, jehož vlastníkem je osoba zúčastněná 2), nesplňují znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění do 31. 3. 2012 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a nejsou určeny k obecnému užívání dle § 19 odst. 1 téhož zákona. Toto rozhodnutí silničního správního úřadu bylo žalobou napadeným rozhodnutím změněno tak, že žalovaný potvrdil existenci veřejně přístupné účelové komunikace na částech pozemků parc. č. x a x v k. ú. Poříčí nad Sázavou (dále též souhrnně jen „dotčené pozemky“) a současně vymezil, že se tato veřejně přístupná účelové komunikace nachází na částech uvedených pozemků v katastrální mapě vyznačených vnitřní kresbou, při hranici s pozemkem parc. č. x v k. ú. Poříčí nad Sázavou.

Žalobce předně brojil proti nedostatkům výrokové části napadeného rozhodnutí. Uvedl, že založení institutu obecného užívání dle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích představuje omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a proto žalovaný v žádném případě nemůže ve výroku uvést, že účastníkovi není ukládána žádná povinnost. Zmatečná je další část výroku napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný uvedl chybné datum měněného prvoinstančního rozhodnutí (13. 3. namísto 12. 3.), neurčitým způsobem označil pozemky a pozemní komunikace na nich dle „*nějakého zákresu na nějaké katastrální mapě*“, a rovněž ve výroku neuvedl označení všech účastníků řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu. Dále žalobce žalovanému vytýkal procesní pochybení v souběžném řízení o deklaraci alternativní účelové komunikace (tzv. „mračské cesty“). Žalobce též poukázal na relevantní judikaturu, dle které je v řízení o deklaraci existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace nutno zkoumat souhlas vlastníka daného pozemku a podmínku ničím nenahraditelné komunikační potřeby, přičemž měl za to, že silniční správní úřad se těmito závěry řídil a řízení vedl řádně. Žalobce dále nesouhlasil s tím, že žalovaný nevztáhl na skutečnosti uváděné poprvé až v odvolání zásadu koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu, neboť námitky neuvedené v odvolání lze dle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumat jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem, přičemž ze spisové dokumentace je zřejmé, že jednání osoby zúčastněné 1) od počátku směřovalo k prosazení zájmu soukromého. Rovněž namítl, že v samotném odvolacím řízení žalovaný nevedl řádně dokazování, neboť odvolací orgán musí při podstatné změně rozhodnutí orgánu prvního stupně doplnit řízení o nové podklady, čímž se na něj vztahuje povinnost dát účastníkům možnost se před vydáním rozhodnutí k těmto podkladům vyjádřit. Žalobce rovněž nesouhlasil s výtkami uplatněnými žalovaným vůči silničnímu správnímu úřadu v souvislosti s pověřením oprávněné úřední osoby a nedostatkům předložené plné moci. V závěru žalobce jinými slovy shrnul již uváděné žalobní námitky, žalovanému opakovaně vytkl porušení základních zásad správního řízení, neznalost právního řádu a účelovost postupu, a rovněž polemizoval s povinnostmi obecní samosprávy při vytváření územně plánovací dokumentace v návaznosti na řízení o deklaraci účelových komunikací.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že ke změně prvoinstančního rozhodnutí přistoupil s ohledem na zásadu procesní ekonomie, neboť silniční správní úřad navzdory opakovaným zrušením předchozích rozhodnutí nevedl řízení v potřebném rozsahu. Část výroku odkazující na katastrální mapu je dle žalovaného v souladu se zásadami správního řízení, neboť deklarací účelové komunikace se pouze určuje, na jakých pozemcích se komunikace nachází a kudy a kam vede, a teprve v dalším řízení je možno zjišťovat přesnější vymezení konkrétních částí pozemků. Námitka brojící proti pochybením v řízení o deklaraci alternativní účelové komunikace dle žalovaného s žalobou napadeným rozhodnutím nesouvisí. Žalovaný dále oponoval, že nezjistil, že by námitky tvořící odvolací důvody nebyly uplatněny již v řízení na prvním stupni, přičemž žalobce by měl lépe konkretizovat, které nové skutečnosti namítané až v odvolání měl na mysli. Opakovaně zdůraznil, že v odvolacím řízení neprováděl žádné nové důkazy, naopak vycházel ze skutkových zjištění a důkazů shromážděných během prvostupňového řízení, a proto nebyl povinen seznamovat účastníky s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 správního řádu. V návaznosti na to žalovaný shrnul důvody, proč shledává znaky veřejně přístupné účelové komunikace za naplněné. Poukázal na čestné prohlášení osoby zúčastněné 2) ze dne 21. 7. 2010, v němž potvrdila existenci účelové komunikace již od roku 1929, na geometrický plán z roku 1936 a na (pozn. soudu: blíže neurčené) údaje ze spisové dokumentace silničního správního úřadu mající osvědčovat existenci komunikace k roku 1953. Další žalobní námitky shledal nedůvodnými, neboť mu nebylo zřejmé, jak by jimi měla být porušena práva žalobce. Navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž v zásadě shrnul argumenty uplatněné již v žalobě, které podpořil analýzou ustanovení § 142 správního řádu ve vztahu k deklaraci účelových komunikací s odkazem na další judikaturu a stanovisko poradního sboru ministra vnitra týkajícími se této problematiky. Žalobce opětovně zrekapituloval pochybení žalovaného, zejména zdůraznil nedostatečné prokázání veřejného zájmu na užívání části jeho pozemku a naopak upřednostnění soukromého zájmu osoby zúčastněné 1). Znovu připomenul, že v řízení podle § 142 správního řádu se dle relevantní judikatury neuplatní žádná výjimka, pro kterou by nebylo namístě aplikovat koncentraci řízení plynoucí z ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, a popřel tvrzení žalovaného, že v odvolacím řízení vycházel pouze ze skutečností projednaných v řízení na prvním stupni, neboť kdyby tomu tak skutečně bylo, pak by žalovaný nemohl přistoupit ke změně rozhodnutí dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, aniž by zároveň usoudil, že žalobci je ukládána povinnost strpět obecné užívání a hrozí mu újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Ve zbývajících částech své repliky žalovanému opět vytknul neznalost právního řádu a účelovost postupu.

Osoba zúčastněná 1) podala v průběhu řízení před zdejším soudem několik obsáhlých vyjádření. V rámci těchto vyjádření osoba zúčastněná 1) zmiňovala konkrétní skutečnosti související s danou věcí, které se odehrávaly postupně od roku 2009, a ve vztahu k nim upozorňovala na neoprávněné jednání žalobce, pochybení silničního správního úřadu, nutnost veřejného zpřístupnění komunikace na dotčených pozemcích. Namítala, že žalobce umístil na veřejně přístupnou účelovou komunikaci pevnou překážku a zmezil tím komunikačnímu spojení ostatních nemovitostí a snaží se účelově zamezit deklaraci veřejně prospěšné účelové komunikace na dotčených pozemcích, přestože zde veřejně přístupná účelová komunikace existuje prokazatelně od nepaměti. Zdůrazňovala, že žalobce se dopouští četných protiprávních jednání a nerespektuje rozhodnutí orgánů veřejné moci. Na podporu tvrzení

o protiprávním jednání žalobce osoba zúčastněná 1) připojila kopie několika rozhodnutí Městského úřadu Benešov, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad Benešov“) z roku 2009, jimž se žalobci ukládala povinnost obnovit předchozí pokojný stav. V navazujících podáních připojila další dvě rozhodnutí téhož stavebního úřadu z července 2013, kterými bylo žalobci nařízeno odstranění stavby opěrné zdi, oplocení, zpevněných ploch a elektrického přívodního kabelu. Ve vztahu k pochybením silničního správního úřadu osoba zúčastněná 1) označila postup starosty obce [osoby zúčastněné 3]), který stojí v čele silničního správního úřadu, za klientelistický a prosazující soukromé zájmy žalobce na úkor ostatních účastníků. V souvislosti s tím upozorňovala na problém týkající se alternativní „mračské cesty“, jejíž budování měl iniciovat právě starosta obce [osoby zúčastněné 3]) na základě neplatné smlouvy a bez schválení zastupitelstvem, přičemž se jednalo o nepovolenou stavbu pozemní komunikace, u které stavební úřad Benešov nařídil její odstranění. Dle územního plánu obce [osoby zúčastněné 3]) jsou území zahrnující napadeným rozhodnutím dotčené pozemky vedeny jako místní komunikace, a proto je dle osoby zúčastněné 1) deklarace veřejně přístupné komunikace na těchto pozemcích ve veřejném zájmu na rozdíl od alternativní „mračské cesty“. Na podporu tvrzení uváděných ve svých podáních osoba zúčastněná 1) doložila řadu rozhodnutí správních orgánů, s nimi související podání a stanoviska, včetně kopií katastrálních map a geometrických plánů dané lokality.

Osoba zúčastněná 2) ve svém vyjádření namítala, že v důsledku jednání žalobce nemá již čtyři roky přístup ke svým nemovitostem. Uvedla, že pozemky parc. č. x a x v k. ú. Poříčí její předkové přenechali k obecnému užívání za účelem přístupu k jejím nemovitostem, přičemž se jednalo o jedinou přístupovou pozemní komunikaci. Upozornila též na klientelistické vazby žalobce vůči silničnímu správnímu úřadu, který odmítl deklarovat existenci účelové komunikace na výše uvedených pozemcích z důvodu existence alternativní komunikace, tzv. „mračské cesty“, která byla nepovoleně zřízena v roce 2008 jinými osobami na základě neplatné dohody s obcí [osobou zúčastněnou 3]). Na podporu svých tvrzení přiložila příslušné listiny.

Osoba zúčastněná 3) [obec Poříčí nad Sázavou] ve svém vyjádření shrnula dosavadní průběh kauzy. Přiklonila se k závěrům silničního správního úřadu, neboť má za to, že dotčené pozemky nesplňují jako celek ani v části znaky veřejně přístupné účelové komunikace a nejsou určeny k obecnému užívání. Dle jejího názoru žalovaný pominul důkazní materiály uváděné v rozhodnutích jejího obecního úřadu, neprovedl ve věci místní šetření a pominul další rozhodné skutečnosti, jako například existenci dvou jiných alternativních a řádně deklarovaných přístupových cest k pozemku osoby zúčastněné 1). K osvědčení svých tvrzení připojila mapu území včetně záznamu z místního šetření provedeného silničním správním úřadem.

Žalobce dále v samostatném podání reagujícím na vyjádření osob zúčastněných upřesnil, že v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu se použije § 141 odst. 4 správního řádu upravující dokazování ve sporných řízeních, v němž je důkazní břemeno na účastnících řízení. Dle judikatury se pak v řízeních o určení účelové komunikace uplatní koncentrační zásada. Navzdory tomu však osoba zúčastněná 1) předkládala svá vyjádření poprvé až v odvolacím řízení. Naopak důkazy a listiny předkládané soudu osobou zúčastněnou 1) byly předkládány již v řízení na prvním stupni, žalovaný však k těmto důkazům nepřihlédl, byť tak učinit měl. Nezákonnost postupu žalovaného a účelovost podání osoby zúčastněné 1) se žalobce pokusil doložit četnými kopiemi svých podání adresovaných

stavebnímu úřadu a žalovanému a kopiemi rozhodnutí týkajících se odstranění stavby na „mračské cestě“.

Z předloženého správního spisu Krajský soud v Praze zjistil následující relevantní skutečnosti: V červenci roku 2010 zahájil silniční správní úřad řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. x a x v k. ú. Poříčí nad Sázavou, a to jako řízení o předběžné otázce pro účely toho času přerušného řízení o odstranění pevné překážky na dotčených pozemcích, jež bylo zahájeno na základě podnětu osoby zúčastněné 1). Usnesením ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. KO/4/385/2010, silniční správní úřad řízení zastavil, neboť shledal, že návrh nebyl dostatečně podložen, zejména nebyl vypracován geometrický plán. Paralelně s tím vedl silniční správní úřad řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. x v k. ú. Poříčí nad Sázavou (účastníky posléze označované jako tzv. „mračská cesta“), kdy svým rozhodnutím ze dne 20. 12. 2010, č. j. KO/5/587/210, deklaroval na uvedených pozemcích existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Proti oběma rozhodnutím podala osoba zúčastněná 1) odvolání. Odvolání proti rozhodnutí ze dne 20. 12. 2010 žalovaný zamítl a rozhodnutí o deklaraci „mračské cesty“ potvrdil, nicméně odvolání proti usnesení ze dne 7. 9. 2010 vyhověl a toto usnesení zrušil a vrátil silničnímu správnímu úřadu věc k novému projednání. Silniční správní úřad tedy provedl nové řízení a rozhodnutím ze dne 18. 5. 2011, č. j. 213/2011, návrh osoby zúčastněné 1) zamítl s tím, že dotčené pozemky nesplňují jako celek ani ve svých částech zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace a nejsou určeny k obecnému užívání. Přitom vyšel mimo jiné též ze skutečnosti, že žalovaný potvrdil jeho dřívější rozhodnutí o deklaraci „mračské cesty“, která tak zabezpečuje dostatečnou alternativu pro komunikační spojení nemovitostí v dané oblasti. Proti tomuto rozhodnutí podaly odvolání osoby zúčastněné 1) a 2), kterému žalovaný vyhověl a svým rozhodnutím ze dne 23. 9. 2011, č. j. 147663/2011/KUSK-DOP/Lac, zrušil rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 18. 5. 2011, neboť dospěl k závěru, že se silniční správní úřad dopustil chyb při vedení spisu a nedostatečně vypořádal vznesené námitky účastníků. Silniční správní úřad tedy věc znovu projednal a svým rozhodnutím ze dne 12. 3. 2012, č. j. 223/2012, deklaroval, že pozemky parc. č. x a x v k. ú. Poříčí nad Sázavou nesplňují znaky veřejně přístupné účelové komunikace a nejsou určeny k obecnému užívání. Vycházel především ze závěru, že s ohledem na stávající judikaturu je třeba ctít zásadu ústavně konformního omezení vlastnického práva, přičemž v daném případě bylo prokázáno kvalitativně výhodnější komunikační spojení k pozemkům ve vlastnictví jiných osob [též osoby zúčastněné 1)], a proto není dán důvod omezovat vlastnictví dotčených pozemků veřejným užíváním, neboť zde není dán veřejný zájem na nezbytné komunikační potřebě, ale toliko soukromý zájem osoby zúčastněné 1). Navíc shledal, že na dotčených pozemcích není komunikace natolik fyzicky patrná, aby ji bylo možno užívat jako dopravní cestu. Proti tomuto rozhodnutí podalo odvolání několik účastníků řízení, včetně osob zúčastněných 1) a 2). Žalovaný odvoláním napadené rozhodnutí silničního správního úřadu změnil tak, že potvrdil existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. x a x v k. ú. Poříčí nad Sázavou, a zároveň doplnil, že veřejně přístupná účelová komunikace se nachází na částech uvedených pozemků v katastrální mapě vyznačených vnitřní kresbou při hranici s pozemkem parc. č. x v k. ú. Poříčí nad Sázavou. Vyšel z úvahy, že jiný alternativní přístup ještě nevylučuje existenci veřejně prospěšné účelové komunikace, byly-li její znaky dříve naplněny. Ústavně konformní omezení žalobcova vlastnického práva k jeho pozemku dovodil s ohledem na závaznou část územní plán obce. Rovněž nesouhlasil se závěrem o fyzickém stavu

komunikace, neboť tento stav v minulosti způsobil žalobce, avšak případné poškození komunikace nevylučuje její užívání jakožto účelové komunikace. Vedle toho vytkl silničnímu správnímu úřadu četná procesní pochybení, především neúplné vypořádání všech námitek účastníků řízení a nedostatky při vyhotovování protokolů pořizovaných v rámci ústního jednání. Toto rozhodnutí žalovaného je nyní napadeno žalobou.

Krajský soud v Praze předesílá, že řízení o projednávané žalobě spočívá pouze v přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí v rámci žalobcem uplatněných námitek (*srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.*). Řešení jiných sporných otázek souvisejících s danou lokalitou, které zjevně panují mezi žalobcem a (zejména) osobou zúčastněnou 1), není v rámci tohoto řízení možné. Soud se proto nezabýval otázkami, jež zjevně souvisí s jiným typem řízení (např. správností postupu žalovaného při zrušení dříve deklarované „mračské cesty“, legálností činností prováděných v dané lokalitě žalobcem či chováním starosty obce), a z téhož důvodu též nepřihlížel k listinám předloženým osobami zúčastněnými 1) a 2).

Krajský soud v Praze shledal, že podklady připojené k žalobě i předložený spisový materiál poskytují dostatek relevantních poznatků a věc je možno rozhodnout bez nařízení jednání. Žalobce s tímto postupem vyjádřil souhlas v rámci své repliky, žalovaný se na výzvu soudu k tomuto postupu v poskytnuté lhůtě nevyjádřil, a proto lze mít za to, že svůj souhlas udělil (*§ 51 odst. 1 s. ř. s.*). Soud proto rozhodl bez nařízení jednání. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

Pochybení spatřuje zdejší soud v porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, které stanoví, za jakých podmínek lze v odvolacím řízení provést změnu rozhodnutí orgánu prvního stupně. Podle tohoto ustanovení mimo jiné změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Přesně tato situace však nyní nastala. Bylo-li prvostupňovým rozhodnutím závazně deklarováno, že se na dotčených pozemcích účelová komunikace nenachází a že tyto pozemky nejsou určeny k obecnému užívání, pak mohli vlastníci dotčených pozemků oprávněně usuzovat, že povinnost strpět obecné užívání ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se na ně ve vztahu k jejich pozemkům nevztahuje. Tou dobou totiž stále nebylo postaveno najisto, že se na jejich pozemcích účelová komunikace skutečně nachází. Skutečnost, že části jejich pozemků mají zákonný režim účelové pozemní komunikace, pro ně vyšla najevo teprve až v okamžiku rozhodnutí odvolacího orgánu. Žalobce jakožto vlastník jednoho z dotčených pozemků (parc. č. x) proto až do skončení odvolacího řízení nebyl povinen obecné užívání části svého pozemku jakkoli strpět. Tato povinnost pro něj vyvstala až v souvislosti s oznámením rozhodnutí odvolacího orgánu (žalovaného), neboť tehdy bylo poprvé závazně vysloveno, že část žalobcova pozemku do kategorie účelových komunikací opravdu spadá. Teprve od tohoto okamžiku měl žalobce postaveno najisto, že pro užívání části jeho pozemku platí omezení plynoucí z ustanovení § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (*tj. povinnost strpět neurčitým okruhem osob k některému z účelů uvedenému v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích*). Jelikož proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat (*§ 91 odst. 1 správního řádu*), nebyla žalobci dána možnost bránit se proti uložení povinnosti odvoláním.

Soud si je vědom toho, že zařazení určité cesty v terénu do kategorie účelových komunikace vzniká již okamžikem naplnění zákonných znaků ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a nikoliv až okamžikem vydáním rozhodnutí o určení právního

vztahu ve smyslu § 142 správního řádu, které je toliko deklaratorní povahy (*proto se na první pohled může zdát zavádějící hovořit v souvislosti s rozhodnutím o „uložení povinnosti rozhodnutím“*). Nicméně smyslem řízení o určení právního vztahu je právě vyjasnit pochybnosti, jestli zde určitý veřejnoprávní vztah je či není, z čehož vyplývá, že v takovém řízení bude vždy alespoň jeden účastník, který až do vyjasnění projednávané otázky povahu veřejnoprávního vztahu zpochybňuje. Bylo by přitom absurdní po takovém účastníkovi chtít, aby se případnými zákonnými omezeními plynoucími ze zkoumaného vztahu řídil dříve, než správní orgán zákonem předepsaným způsobem najisto potvrdí či naopak vyvrátí existenci takového vztahu. To znamená, že povinnost podrobit se spornému či zpochybňovanému veřejnoprávnímu vztahu účastníkovi závazně vznikne až v souvislosti s oznámením rozhodnutí správního orgánu podle § 142 správního řádu. Z tohoto důvodu se soud nemohl ztotožnit s názorem uvedeným v závěru odůvodnění žalovaného rozhodnutí, že provedením změny „...nikomu není ukládána povinnost a tím nikomu nevzniká újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se“, a naopak musel přisvědčit námitce žalobce, že institut obecného užívání dle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích představuje omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny, což je ale pro žalobce „novou“ povinností, která pro něj z odvoláním napadeného rozhodnutí silničního správního úřadu neplynula. Za těchto okolností byl žalovaným provedený rozsah změny prvoinstančního rozhodnutí nepřipustný. Argument žalovaného, že změna byla žádoucí z hlediska procesní ekonomie, není na místě, neboť s poukazem na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení nelze překročit zákonem stanovené meze pro způsob rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Pro úplnost je třeba dodat, že změna prvoinstančního rozhodnutí nemusí být nezbytně spojena s doplněním odvolacího řízení o nové podklady (jak namítal žalobce) a při provedení změny odvoláním napadeného rozhodnutí lze vyjít i z podkladů shromážděných orgánem prvního stupně, není však možno překročit omezení týkající se uložení nových povinností účastníkovi, jako se stalo v tomto případě. Soud proto nemohl jinak než rozhodnutí žalovaného zrušit, neboť v daném případě byla změna rozhodnutí silničního správního úřadu zásadní vadou odvolacího řízení, mající ve výsledku podstatný vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

Jelikož soud zrušil napadené rozhodnutí pro shora specifikované pochybení, nemusí se již podrobně zabývat vypořádáním ostatních žalobních bodů. Soud si je ale zároveň vědom, že právní vztahy související s danou lokalitou jsou složité a že námitky vznášené žalobcem i osobami zúčastněnými na řízení budou s velkou pravděpodobností uplatňovány i v novém řízení po zrušení napadeného rozhodnutí, a proto považuje za žádoucí alespoň rámcově vyjasnit některé sporné otázky:

Žalovaný si ne zcela správně vyložil judikaturou dovozené zákonné znaky účelové komunikace. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz str. 7) plyne, že žalovaný zřejmě rozlišuje dvě kategorie účelových komunikací: Do první kategorie řadí účelové komunikace, s jejichž obecným užíváním vyslovil vlastník nebo jeho právní předchůdce (byť i konkludentní) souhlas, a do druhé kategorie řadí ty, které existují i bez souhlasu vlastníka s jejich obecným užíváním, a to za předpokladu, že je u nich prokázána existence nezbytné komunikační potřeby coby ústavně konformního omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu. Tento výklad je ovšem chybný. U každé účelové komunikace musí být naplněny všechny současně (kumulativně), čili vedle obecných znaků uvedených v § 7 zákona o pozemních komunikacích musí být prokázán též souhlas vlastníka a společně s ním i nezbytná komunikační potřeba. Aspekt nezbytné komunikační potřeby není alternativou k

situacím, v nichž nebyl zjištěn souhlas vlastníka či nebyla prokázána existence komunikace odnepaměti (jak se zjevně domníval žalovaný). Naopak, existenci nezbytné komunikační potřeby je třeba zkoumat vždy, když vlastník obecné užívání zkoumané pozemní komunikace zpochybňuje (typicky v případech, kdy byl souhlas vlastníka s užíváním udělen konkludentně nebo jeho právním předchůdcem). Žalovaný svůj výklad patrně dovodil ze závěrů jím citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011–141 a ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, což je ovšem již překonaná judikatura (*k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22*). Nově soudní praxe naopak stabilně vychází ze závěru, že souhlas vlastníka i nezbytná komunikační potřeba musí být dány společně. Z tohoto závěru by měl žalovaný vycházet i v rámci nového projednání věci.

Zkoumá-li správní orgán u sporné cesty naplnění znaku nezbytné komunikační potřeby, musí posoudit, zda existuje též jiná alternativní cesta splňující požadovaný účel, a pokud ano, pak by při vzájemném porovnání možných komunikačních spojení mělo dostat přednost to, které svým průběhem zasáhne do práv soukromých vlastníků co nejméně. V tomto ohledu je nutno poznamenat, že silniční správní úřad, který v této věci rozhodoval jako orgán prvního stupně, se ve svých úvahách vydal správným směrem. Žalovaný by měl proto v novém projednání věci důkladně posoudit, zda cesta na pozemcích parc. č. x a x v porovnání s jinými cestami nacházejícími se v dané lokalitě (např. právě s „mračskou cestou“) představuje skutečně nutnou komunikační spojnici tamních nemovitostí, jež nemůže být nahrazena jiným způsobem, který je k právům vlastníků soukromých pozemků co nejšetrnější. Nelze přitom argumentovat pouze územním plánem obce.

Pokud jde o účastníky a osobami zúčastněnými opakovaně zmiňovanou problematiku „mračské cesty“, je třeba znovu připomenout, že soud nemůže v rámci tohoto řízení přezkoumávat, zda na daném úseku došlo k platnému zrušení původně deklarované účelové komunikace či nikoliv. Při porovnání alternativ komunikačního spojení (viz výše) by však měl mít žalovaný na paměti, že porušení předpisů stavebního práva nemá vliv na naplnění znaků účelové komunikace. Stavebním úřadem nařízené odstranění stavby tedy ještě nemusí nutně vylučovat existenci obecného užívání k dopravním účelům (byť samozřejmě technický a stavební stav zkoumaných cest nelze při hodnocení nezbytné komunikační potřeby zcela pominout).

K žalobcem namítané neurčitosti vymezení účelové komunikace ve výroku napadeného rozhodnutí lze poukázat na závěry zaujaté Krajským soudem v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 25. 6. 2014, č. j. 15 A 51/2013 - 96 (potvrzeném rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 167/2014 - 46): „*Úkolem správního řízení o určení, zda je určitý pozemek (cesta) veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoli (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), není vymezení této cesty z hlediska její přesné lokace na jednotlivých pozemcích, nýbrž „toliko“ deklarovat, zda cesta, o níž se vedlo správní řízení, existuje a má či nemá status veřejné účelové komunikace.*“ S tímto závěrem se plně ztotožňuje i zdejší soud.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové částce 15.342 Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3000 Kč a z odměny advokáta ve výši 12.342 Kč,

jež zahrnuje tři úkony právní služby po 3.100 Kč [*převzetí a příprava zastoupení + sepsání žaloby + sepsání repliky dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů*]; dále se výsledná částka sestává ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 2.142 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek. Pokud je o ostatní úkony učiněné právním zástupcem žalobce v tomto řízení (mimo žalobu a repliku), soud shledal, že tato podání byla svým obsahem pouze opakováním již učiněných návrhů, případně jimi byly rozšiřovány žalobní body po lhůtě pro podání žaloby, proto na ně nelze nahlížet jako na důvodně učiněné úkony právní služby (§ 60 odst. 7 s. ř. s.). Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť soud v tomto řízení žádné z nich neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 11. září 2015

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Vlasáková