



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci **žalobce: P.F., nar. „X“, trv. pob. „X“, zast. Mgr. Michalem Klusákem, advokátem se sídlem Na Hradbách 3213/1a, 787 01 Šumperk, proti žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 23.10.2014, č.j. KrÚ67536/ODSH/2014-Sv,**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, Odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 23.10.2014, č. j. KrÚ 67536/ODSH/2014-Sv a rozhodnutí Obecního úřadu Orličky ze dne 13. 8. 2014, č. j. 423/2012/ST se p r o v a d y řízení z r u š u j í a věc s e v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11.228 Kč, a to do 3 dnů od právní moci rozsudku k rukám advokáta žalobce.**

O d ů v o d n ě n í :

A. Napadené rozhodnutí

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona

č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále také jen „*správní řád*“) k odvolání žalobce potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Orličky (dále také jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 13. 8. 2014, č. j. 423/2012/ST, jímž bylo žalobci nařízeno *ve lhůtě 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí odstranit nepovolenou překážku spočívající v pastevní fixaci a rozbagrované části pozemků, tj. pozemku parc. č. 890/1, 193/1, 193/2, 892/2, 891, 892/1, 1197/1, 1197/2 všechny v k. ú. Orličky a která navazuje na pozemek parc. č. 1194/1 (dříve 1194/3) v k. ú. Orličky, na kterých se nachází veřejně přístupná účelová komunikace.*

B. Průběh řízení

Dne 28. 11. 2012 provedl správní orgán prvního stupně v rámci výkonu přenesené působnosti podle § 41 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (dále také jen „*zákon o pozemních komunikacích*“), státní dozor, jehož předmětem byla kontrola veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. 1194/1 v k. ú. Orličky. Místním šetřením za účasti starostky a místostarosty obce bylo zjištěno, že přístupu na účelovou komunikaci je bráněno „*rozbagrováním*“ pozemku a plotem a správní orgán prvního stupně proto dne 27. 12. 2012 zahájil řízení z moci úřední o odstranění překážek z veřejně přístupné účelové komunikace. Jediným podkladem pro rozhodnutí byl právě kontrolní protokol.

Rozhodnutím ze dne 9. 4. 2013 správní orgán prvního stupně nařídil žalobci *ve lhůtě do 31. 5. 2013 (lhůta prodloužena vzhledem ke klimatickým podmínkám obce Orličky) ode dne právní moci tohoto rozhodnutí odstranit pevnou překážku k veřejně a na veřejně přístupné účelové komunikaci pozemek parc. č. 1194/1 v katastrálním území Orličky. Pevná překážka – odbagrování části zeminy a tím znemožněný příjezd a oplocení (kari síť) zasahující do veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parcelní č. 1194/1 v katastrálním území Orličky. Tyto překážky nebo jakékoliv další zcela vylučují její obecné užívání.* Pokud jde o existenci účelové komunikace, správní orgán prvního stupně se odkázal na své deklaratorní rozhodnutí ze dne 25. 7. 2011, jímž deklaroval, že mimo jiné na pozemku parc. č. 1194/3 (nyní parc. č. 1194/1) v k. ú. Orličky se nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

K odvolání žalobce bylo žalovaným rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno pro neurčitost a nevykonatelnost výroku rozhodnutí. V dalším řízení vykonal správní orgán prvního stupně dne 5. 5. 2014 nové místní šetření, obdobně v rámci výkonu přenesené působnosti orgánu státního dozoru, a dospěl opětovně k závěru, že na veřejné účelové komunikaci na pozemku parc. č. 1194/1 se nachází pevné překážky, které brání vjezdu a pokračování jízdy po komunikaci. Překážky tentokrát spočívají v modrých páskách natažených při elektrickém ohradníku s rukojetí a rozbagrované části komunikace. Rozhodnutím ze dne 18. 3. 2014 proto správní orgán nařídil žalobci odstranit překážky tak, jak je uvedeno v části A tohoto odůvodnění.

K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jako věcně správné potvrdil. Žalobce zejména namítal, že rozhodnutí spočívá na zcela nesprávných skutkových závěrech, dále že pastevní fixaci nelze považovat za pevnou překážku a že k rozbagrování pozemků došlo v roce 2007, tedy ještě před vydáním rozhodnutí o existenci účelové komunikace. Žalovaný se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí stran existence účelové komunikace odkázal na deklaratorní rozhodnutí správního orgánu prvního

stupně ze dne 25. 7. 2011, které nabylo právní moci dne 22. 11. 2011 a kterým bylo rozhodnuto, že *na pozemcích parc. č. 1194/3, dále na pozemcích p. č. 890/1, 891, 892/1, 892/2, 900/3, 900/4, 900/5, 900/9, 900/8, 889/1, 889/5, 885/3, 1192, 883/1, 855/1, 913/1 (les), 851/1, 850/2, 913/2 (les), 849 (les), 915 (les), 916 (les), 193/2, 917, 1195, 1217, 911/1 (les), v obci a katastrálním území Orličky existuje pozemní komunikace – kategorie účelová komunikace, která je přístupná veřejnosti (dále jen „veřejně přístupná účelová komunikace“)* „užívaná od nepaměti“ do dnešního dne napojená na obecní komunikaci p. č. 59/3. Na toto rozhodnutí je třeba, podle názoru žalovaného, pohlížet z hlediska presumpce správnosti správních aktů, a proto nelze přisvědčit žalobci, že správní orgán vycházel z nesprávných skutkových závěrů. Pakliže je na takové komunikaci bez povolení silničního správního úřadu umístěna překážka, je silniční správní orgán oprávněn nařídit její odstranění. Není přitom rozhodné, zda se překážky na účelové komunikaci nacházely ještě před vydáním rozhodnutí o existenci účelové komunikace, neboť takovým rozhodnutím účelové komunikace nevzniká, pouze se deklaruje její existence. Jestliže komunikace existuje od nepaměti, je umístění překážek na tuto komunikaci bez povolení správního orgánu zakázané, lhotejno kdy došlo k její deklaraci správním rozhodnutím.

C. Žalobní body

Žalobce považuje obě výše uvedená rozhodnutí správních orgánů za nezákonná, což odůvodňuje takto:

- I. Na pozemku parc. č. 1194/1 není deklarována žádná veřejně přístupná účelová komunikace. Přestože oba správní orgány svá rozhodnutí opírají o deklaratorní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 25. 7. 2011, tím bylo deklarováno, že veřejně přístupná účelová komunikace se nachází mimo jiné na pozemku parc. č. 1194/3, nikoliv na pozemku parc. č. 1194/1, obojí v k. ú. Orličky. S účinky ještě před vydáním rozhodnutí žalovaného ze dne 7.11.2011, kterým bylo deklaratorní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno, totiž byla z katastru nemovitostí parcela č. 1194/3 vymazána. Tato skutečnost měla být žalovaným reflektována, a pokud se tak nestalo, je jeho rozhodnutí vadné, neboť jím byla potvrzena deklarace účelové komunikace na neexistující parcele. Podle názoru žalobce tak nelze tvrdit, že účelová komunikace byla deklarována na pozemku parc. č. 1194/1.
- II. Stran odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce namítá, že obecní komunikace na pozemku parc. č. 59/3 v k. ú. Orličky nenavazuje na deklarovanou komunikaci na pozemku parc. č. 1194/1. Na obecní komunikaci totiž navazuje pozemek parc. č. 892/2 ve vlastnictví syna žalobce J.F., který není uveden ve výrokové části rozhodnutí o komunikaci.
- III. Patevní fixace nemůže být považována za pevnou překážku, a to včetně modré pásky. Je totiž opatřena madly pro její odstranění v případě průchodu nebo průjezdu. Jestliže správní orgán prvního stupně dovozuje „pevnost“ překážky z toho, že je zde fixace umístěna trvale a současně zde není umístěna značka, která by označovala přechod skotu, jde o mylnou presumpci.
- IV. Pokud jde o rozbagrování pozemku, k tomu došlo v roce 2007 v souvislosti s výstavbou stáje pro zimní ustájení skotu, přípojek elektřiny a vodovodu a přístupové komunikace na pozemcích parc. č. 891 a 1194, obojí v k.ú. Orličky. Rozbagrování přitom není pevnou překážkou, obzvláště pokud napojení pozemku parc. č. 1194/1 na

pozemek parc. č. 59/3 neexistuje. Nenachází se zde žádná cesta a jde o mez zarostlou trávou.

- V. Ani žalobce, ani jeho syn nebyl přizván k místním šetřením konaným správním orgánem prvního stupně jako orgánem státního dozoru ve dnech 28. 11. 2012 a 5.5.2014. Tím bylo žalobci znemožněno, aby se na místě mohl vyjádřit k údajným pevným překážkám.
- VI. Žalobce nesouhlasí se závěry žalovaného, že je lhostejné, zda k instalaci fixace a rozbagrování pozemků došlo před vydáním deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace nebo po něm, neboť požadavkem na odstranění překážek, které tu již byly, dochází k popření principu právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.
- VII. Ve výroku rozhodnutí žalovaného je uveden „*Obecní úřad Březinky*“, zatímco příslušným správním orgánem v prvním stupni byl Obecní úřad Orličky. V odůvodnění na straně 4 napadeného rozhodnutí pak žalovaný uvádí, že *odůvodnění rozhodnutí silničního úřadu o skutečnosti, že na předmětném pozemku neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace*, čímž nepochopitelně konstatuje, že zde žádná účelová komunikace není.

Závěrem proto žalobce navrhl obě správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zrekapituloval své právní závěry, přičemž uvedl, že v řízení o odstranění překážek na účelové komunikaci se správní orgán prvního stupně nemohl jako otázkou předběžnou zabývat existencí účelové komunikace, neboť musel vycházet z vlastního deklaratorního rozhodnutí ze dne 25. 7. 2011 a ctít presumpci jeho správnosti. Přecíslování pozemků přitom, podle názoru žalovaného, není právně významné. Žalovaný pak dále doslovným výčtem ustanovení § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích dovozuje, že vše, co v tomto ustanovení není uvedeno, tvoří pevnou překážku komunikace. Pevnou překážkou je tedy i pastevní fixace, neboť může vytvářet nebezpečí např. pro projíždějícího cyklistu, který o místních poměrech nemá znalost. Žalovaný také za mylnou označil argumentaci žalobce stran významu okolnosti, zda překážka byla umístěna na komunikaci před či po vydání deklaratorního rozhodnutí. Pokud jde o účast žalobce a jeho syna při výkonu státního dozoru, žalovaný zdůraznil, že místní šetření nebylo a nemělo být důkazem ohledáním ve smyslu § 54 správního řádu. Zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení napadeného rozhodnutí byly vypořádány opravným rozhodnutím podle § 70 správního řádu ze dne 2. 6. 2015.

D. Právní posouzení krajským soudem

Soud předně podotýká, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále také jen „s. ř. s.“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42). Uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým

odkazem na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74). Soud není povinen se takovými námitkami opětovně zabývat, neboť není další třetí instancí ve správním řízení. Pro zhodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí je totiž podstatné, jakým způsobem se s těmito námitkami vypořádal správní orgán. Jestliže žalobce v žalobě napadenému správnímu rozhodnutí vady vytkne, ale jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří soud jen v obecné rovině. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.8.2010, č.j. 4 As 3/2008-78).

Výše uvedené principy se přirozeně neuplatní za situace, kdy napadené správní rozhodnutí není přezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, popřípadě trpí takovými vadami, které z něj dělají rozhodnutí nicotné. V takovém případě soud napadené rozhodnutí zruší podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nebo vysloví jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s.ř.s.). K otázce oprávněnosti soudu ex offio zrušit rozhodnutí, pokud shledá některou z vad uvedených v § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost zpravidla brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek, se opakovaně vyslovil i NSS (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73). Krajský soud je tedy oprávněn a na druhé straně povinen přihlížet z úřední povinnosti k vadám uvedeným v § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tehdy, pokud žalobou napadené správní rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu, nebo z rozhodnutí samého. Pokud bude správní rozhodnutí postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo soud nepřezkoumatelnost sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry, rozhodnutí zruší. Jinak řečeno, krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. 7 Azs 79/2009-84). Jakkoli je však nepřezkoumatelnost žalobou napadeného správního rozhodnutí nutnou a dostatečnou podmínkou jeho zrušení krajským soudem, neznamená, že vedle konstatování nepřezkoumatelnosti též povinnosti vypořádat se s (dalšími) žalobními námitkami či případně zabývat se jinými důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, či jeho nicotností, a to v té míře, v jaké to obsah napadeného správního rozhodnutí umožňuje (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 7 Afs 212/2006-74). Jestliže však přezkoumá krajský soud rozhodnutí správního orgánu, které je zatíženo takovými vadami, že nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 13.6.2007, sp. zn. 5 Afs 115/2006-91).¹

Pokud jde o žalobou napadená rozhodnutí, má soud za to, že již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je zatíženo vážnými vadami řízení, a to jak vadami spočívajícími v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tak i vadou spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy a nemá v nich oporu podle § 76

¹ Blažek, T. a kol. Soudní řád správní-online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014.

odst. 1 písm. b) s. ř. s. Napadené rozhodnutí žalovaného tyto vady nereflektovalo, toliko je konzervovalo, proto byl soud nucen zrušit obě napadená rozhodnutí, a to z těchto důvodů:

Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost

Správní orgán prvního stupně v rozhodnutí ze dne 13. 8. 2014 žalobci nařídil *ve lhůtě 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí odstranit nepovolenou překážku spočívající v pastevní fixaci a rozbagrované části pozemků, tj. pozemku parc. č. 890/1, 193/1, 193/2, 892/2, 891, 892/1, 1197/1, 1197/2 všechny v k. ú. Orličky a která navazuje na pozemek parc. č. 1194/1 (dříve 1194/3) v k. ú. Orličky, na kterých se nachází veřejně přístupná účelová komunikace*. Samotné gramatické vyjádření výroku rozhodnutí vzbuzuje oprávněné pochybnosti o tom, co jím správní orgán prvního stupně zamýšlel vyjádřit. Předně pokud jde o pevnou překážku spočívající v pastevní fixaci, není umístění této fixace v terénu identifikováno parcelním číslem pozemku, na němž se má fixace nacházet. V tomto ohledu tak výrok rozhodnutí trpí částečnou neurčitostí a tím i nevykonatelností. Následně správní orgán prvního stupně vyjmenovává parcelní čísla pozemků, na nichž se nachází jiná pevná překážka (popř. jiná část jedné pevné překážky), a to „*rozbagrování*“ pozemků, přičemž na tuto větu navazuje vedlejší větou „*a která navazuje na pozemek parc. č. 1194/1 (dříve 1194/3) v k. ú. Orličky*“ a hned následně další větou vedlejší „*na kterých se nachází veřejně přístupná účelová komunikace*“. Není však zcela zřejmé, jakou část výroku má první z vedlejších vět blíže upřesňovat a lze se pouze domnívat, že na pozemek parc. č. 1194/1 má navazovat pevná překážka spočívající jak ve fixaci, tak „*rozbagrování*“. Druhou větou vedlejší se podle všeho uvozuje výčet pozemků, tj. část výroku *tj. pozemku parc. č. 890/1, 193/1, 193/2, 892/2, 891, 892/1, 1197/1, 1197/2 všechny v k. ú. Orličky*, a zdůrazňuje se, že na těchto pozemcích se nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

Mnohem významnější důvod nepřezkoumatelnosti však v sobě skýtá samotný výčet pozemků uvedený ve výroku. Ačkoliv se totiž povinnost k odstranění pevné překážky ukládá žalobci, vlastníkem pozemků *parc. č. PZE 890/1 PK, 891, 892/1, 892/2 a parc. č. st. 193/1* je jeho syn J.F., nar. „X“ (to je soudu známo z úřední činnosti). Povinnost k odstranění překážek na veřejně přístupné účelové komunikaci ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích sice primárně nesměruje k vlastníkům účelové komunikace, nýbrž k vlastníkům překážek, nicméně ohledně jejich vlastnictví nevedl správní orgán prvního stupně žádné dokazování. Z toho je zřejmé, že správní orgán ukládá povinnost k odstranění jinému subjektu. Pravděpodobnost omylu v osobě adresáta právní povinnosti je patrná tím spíše, spatřuje-li správní orgán pevnou překážku v „*rozbagrování*“ pozemku, což však není ničím jiným, než úpravou jeho povrchu a vlastníkem takové „*překážky*“ tak může být pouze vlastník pozemku, na němž se má překážka nacházet.

Ani identifikace pozemků se neobešla bez závažných vad. V katastrálním území Orličky jsou totiž pozemkové parcely vedeny ve dvou číselných řadách a pozemky *parc. č. 193/1 a 193/2*, jak je uvedl ve výroku rozhodnutí správní orgán prvního stupně, nejsou parcelami pozemkovými, ale stavebními, a proto se správně označují jako pozemky *parc. č. st. 193/1 a parc. č. st. 193/2 v k. ú. Orličky*. Pokud jde o pozemek *parc. č. 890/1*, správní orgán u něj nevedl údaj o tom, že jde o pozemek vedený ve zjednodušené evidenci, konkrétně v Pozemkovém katastru, nikoliv o pozemek vedený v katastru nemovitostí. Správně měl být proto pozemek označen jako *PZE 890/1, původ Pozemkový katastr*. Konečně pokud správní orgán prvního stupně identifikoval jako pozemky, na nichž se nachází

veřejně přístupná účelová komunikace, též parcely č. PZE 890/1 PK, č. 1197/1, č. 1197/2, č. st. 193/1 a č. st. 193/2, chybí mu pro takový závěr právní podklad. Existenci veřejně přístupné účelové komunikace na těchto pozemcích totiž ani nezkoumal jako otázku předběžnou v rámci řízení o odstranění překážek, ani tyto parcely nejsou identifikovány ve výroku jeho deklaratorního rozhodnutí ze dne 25. 7. 2011.

Z výše uvedeného je patrné, že samotný výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který žalovaný napadeným rozhodnutím jako věcně správný potvrdil, obsahuje tak závažné vady, že zakládají oprávnění soudu zrušit obě rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. i bez návrhu. Nicméně důvody nepřezkoumatelnosti a podstatné vady řízení se týkají i samotného merita věci, tj. posouzení existence samotné účelové komunikace a pevných překážek.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů

Správní řízení o odstranění pevných překážek bylo podle § 46 odst. 1 správního řádu, tj. z moci úřední, zahájeno dnem 27. 12. 2011, a to na základě zjištění obce jako silničního správního úřadu při výkonu přenesené působnosti v rámci státního dozoru podle § 41 zákona o pozemních komunikacích. Jakkoliv je tento způsob zahájení řízení neobvyklý, neboť spory o existenci a užívání účelových komunikací zpravidla vychází z podnětu samotných vlastníků nebo uživatelů komunikací a nikoliv z iniciativy orgánu, na nějž stát přenesl část své pravomoci při výkonu státní správy, nelze a priori tento státní dozor označit za nezákonný, neboť se skutečně opírá o zákonnou úpravu. Ale pokud už se správní orgán k výkonu takového oprávnění rozhodne, musí respektovat zákonné požadavky, které jsou na něj v tomto směru kladeny. Procesní postup při výkonu kontroly (stejně tak dozoru, inspekce, dohledu, apod.) upravuje s účinností od 1. 1. 2014 zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, v platném znění, předtím byl postup správních orgánů, avšak poněkud kuse, upraven zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Správní řád se v obou případech uplatní subsidiárně. Jakkoliv byla předchozí právní úprava sporadická, přesto dávala kontrolovaným osobám určitá oprávnění v souvislosti s kontrolou a kontrolním pracovníkům určité povinnosti. Kontrolované osoby měly zejména právo být seznámeny se zahájením kontroly (§ 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole), stejně jako bylo povinností kontrolorů vyhotovit protokol, seznámit s ním kontrolované osoby a stejnopise protokolu jim předat, což kontrolovaní stvrzovali svým podpisem (§ 16 zákona o státní kontrole). Nezbytnou náležitostí protokolu bylo také poučení o možnosti podání opravného prostředku v podobě námitek (§ 17 zákona o státní kontrole). Minimálně tyto procesní povinnosti stíhaly správní orgán prvního stupně při prvním výkonu státního dozoru dne 28. 11. 2011. Žádné z nich správní orgán nenaplnil, neboť o tom, že byla na jejich pozemcích provedena kontrola, se žalobce a jeho syn dozvěděli teprve z oznámení o zahájení správního řízení ze dne 27. 12. 2011. Správní orgán tedy nejen neseznámil žalobce a jeho syna se zahájením kontroly, ale nepovažoval ani za nezbytné, aby je s výsledku kontroly seznámil doručením protokolu a dal jim případně možnost se bránit námitkami. Při opakovaném výkonu státního dozoru dne 5. 5. 2014 stíhaly správní orgán prvního stupně výše uvedené povinnosti obdobně, avšak i v tomto případě je správní orgán bez dalšího přešel. V této souvislosti se nabízí otázka, jaký byl účel opakování kontroly po zrušení původního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaným. Po vrácení věci měl totiž správní orgán pokračovat ve správním řízení o odstranění překážek. Výkon kontroly je však zcela odlišným procesním postupem a s uvedeným správním řízením nemá nic společného. Pokud chtěl správní orgán shromáždit další důkazy, měl tak učinit za užití

procesních institutů, které mu nabízí správní řád, např. místní šetření, k němuž by svolal účastníky a umožnil jim vyjádřit se k věci. Na základě toho má soud za to, že protokol z výkonu státního dozoru, stejně tak jako celé kontrolní řízení bylo nezákonné a je otázkou, do jaké míry je takto procesně vadný úkon správního orgánu způsobilým podkladem pro zahájení řízení o odstranění pevných překážek na veřejně přístupné účelové komunikaci a následně pro vydání rozhodnutí ukládajícího žalobci povinnost, obzvláště je-li jediným podkladem pro rozhodnutí.

Neméně významná pro právní posouzení celé věci jsou však i kontrolní zjištění, která správní orgán prvního stupně při výkonu „quasi“ státního dozoru jak dne 28. 11. 2011, tak dne 5. 5. 2014 učinil. Z přiložených fotografií, jež jsou obsahem správního spisu, je totiž zřejmé, že v místech, kde správní orgán rozhodnutím ze dne 25. 7. 2011 deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace, není žádná komunikace v terénu patrná. Ačkoliv se oba správní orgány pod hlavičkou presumpce správnosti správních aktů odkázaly na deklaratorní rozhodnutí ze dne 25. 7. 2011, které žalovaný jako věcně správné potvrdil a které nabylo právní moci dne 22. 11. 2011, má soud pochybnosti o tom, že v červenci 2011 byl stav „účelové komunikace“ výrazně odlišný od stavu v listopadu 2011. Ačkoliv princip presumpce správnosti správních aktů je až na výjimky nepřekročitelný (neplatí v zásadě jen tehdy, jde-li o správní akt nicotný), deklaratorní rozhodnutí o existenci účelové komunikace vydaného podle § 142 je přesto rozhodováním tzv. rebus sic stantibus, tj. s výhradou změny okolností. NSS v rozsudku ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8As 36/2014-68 k této problematice dodává, že pravomocné rozhodnutí deklarující existenci veřejně přístupné účelové komunikace na určitém pozemku zakládá překážku věci rozhodnuté pouze v tom případě, že přesně vymezuje, kudy účelová komunikace na daném pozemku vede. NSS se přitom odkazuje na rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 22 Ca 333/2008-46 v němž se tento soud doslovně vyjádřil tak, že *výrok správního rozhodnutí vydaného v řízení o určení právního vztahu (ust. § 142 odst. 1 správního řádu), jehož předmětem je existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace (ust. § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů) musí být určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, v jaké délce, šířce a po jakých zcela konkrétních částech jí dotčených pozemků vede, a to již s přihlédnutím k tomu, že takováto komunikace nemusí mít dokonce ani zpevněný povrch, nemusí být ani stavbou v občanskoprávním smyslu, nemusí být ani zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí, kdy rozhodující je pouze faktický stav v terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci. Jen takové určité rozhodnutí je způsobilé napevno postavit existenci dané účelové komunikace a zabránit případným sporům do budoucna ohledně rozsahu práv a povinností s jejím užíváním spojených, což je také smyslem rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu.*

V konkrétní věci má tedy soud za to, že deklaratorní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 25. 7. 2011 tyto podmínky nenaplnuje a nelze ve vztahu k celému povrchu v něm uvedených pozemků hovořit o překážce věci rozsouzené. Pokud nyní správní orgán rozhodoval o tom, že na některých pozemcích, které byly součástí původního deklaratorního rozhodnutí, se nachází pevné překážky, měl také, podle názoru soudu, jako předběžnou otázku vyřešit, zda v konkrétních částech vyjmenovaných pozemků, kde jsou překážky umístěny, se současně nachází i veřejně přístupná účelová komunikace. Ostatně k tomu, aby správní orgán změnu okolností zkoumal, není nutný návrh, neboť podle § 3 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích v případě změny dopravního významu nebo

určení pozemní komunikace, rozhodne příslušný silniční správní úřad (ex offa) o změně kategorie. Účelová komunikace sice nevzniká a nezaniká správním rozhodnutím, ale ze zákona, nicméně to nebrání tomu, aby si existenci podmínek pro účelovou komunikaci správní orgán vždy osvědčil. Tím spíše za situace, když z fotodokumentace, kterou při výkonu „quasi“ státního dozoru pořídil, vyplývá, že v žádném místě není patrný ani základní předpoklad existence účelové komunikace, a to zřetelná cesta v terénu. Aby účelová komunikace přitom mohla být považována za veřejně přístupnou, musí kromě znatelnosti v terénu také splňovat podmínku souhlasu vlastníka s jejím obecným užíváním a existenci nezbytné komunikační potřeby (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2As 44/2011-99, nebo rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1As 32/2012-42). O nutnosti komunikační potřeby má soud rovněž důvodné pochybnosti, neboť jak z fotografií pořízených dne 28.11.2011, tak zejména pak z fotografií ze dne 5. 5. 2014 není patrné jakékoliv užívání vyobrazeného terénu chodci, natož vozidly a při úvahách o existenci účelové komunikace je tedy nutné zvážit i závěr, zda stavbou stáje na místě, kde původně účelové komunikace probíhala, nevyšla komunikace z užívání a nezanikla.

Samotnou kapitolu potom tvoří vůbec povaha pevných překážek, které správní orgán identifikoval jako bránící obecnému užívání. Pokud jde o tzv. pastevní fixaci, která je podle fotografií tvořena dvěma kůly (ohradníky) mezi nimiž je ve dvou řadách natažen drát s elektrickým napětím, na jednom konci opatřený madly pro odnímání drátu a umožnění průjezdu a průchodu, a dále modrá páska na konci s oky kolem kůly, je přinejmenším sporné, zda takové zařízení tvoří pevnou překážku. Primárním účelem totiž není zabránit průchodu a průjezdu na určitý pozemek, ale naopak takový průchod a průjezd umožnit, když na jiných místech ohraničení pozemku, kde se obvykle pase skot, to není přes natažené dráty dobře možné. Dráty s elektrickým napětím totiž slouží především k tomu, aby pasoucí se skot nemohl opustit pozemek, nikoliv aby na něj nemohly vstupovat osoby a vjíždět vozidla. Za účelem ověření manipulace s tímto zařízením bylo vhodné, aby správní orgán provedl místní šetření za účasti žalobce, jeho syna jako vlastníka pozemku, popř. jiné osoby, která ohrazení zřídila a provozuje na pozemcích chov skotu. Provedením šetření na místě samém by správní orgán prvního stupně dozajista lépe předešel sporům s žalobcem, o jehož povinnosti k odstranění překážky rozhodl. Překážka (popř. druhá část jediné pevné překážky) spočívající v „rozbagrování“ pozemků je ještě více diskutabilní. Nejenže pojem „rozbagrování“ je pojem značně neurčitý a každá povrchová úprava pozemku nemusí nutně vytvářet „překážku“, ale správní orgán prvního stupně nevynaložil ani úsilí k bližšímu objasnění tohoto pojmu v rámci odůvodnění svého rozhodnutí. Omezil se pouze na konstatování, že *rozbagrovaná část pozemku neumožňuje projetí zemědělské a lesní techniky*, aniž by současně provedl dokazování stran toho, zda vůbec a jaká zemědělská či lesní technika musí nezbytně tuto část pozemků ve vlastnictví žalobce a jeho syna užívat.

Nutno podotknout, že ani žalovaný neprojevil snahu se blíže povahou tvrzených pevných překážek zabývat. Do jisté míry mu sice lze přisvědčit v názoru, že je lhostejno, zda na účelové komunikaci byla překážka umístěna před nebo po vydání deklaratorního rozhodnutí o její existenci, neboť tím se ex tunc pouze potvrzuje stav, kde zde trval již před vydáním rozhodnutí. Avšak samotný fakt, že podle tvrzení žalobce zda „překážky“ byly dávno předtím, než bylo deklaratorní rozhodnutí vydáno, vzbuzuje pochybnosti o tom, že v době tohoto rozhodování šlo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Pokud totiž původní cesta přestala být přirozeně užívána, neboť v místě její trasy vznikla stáj a došlo k úpravě reliéfu okolních pozemků, přičemž dosavadní uživatelé neprojevili vůči zániku

komunikace odpor, neexistuje zde ani nutná komunikační potřeba. Ani jeden ze správních orgánů se však ani datem vzniku překážek nezabýval, natož k této otázce prováděl dokazování.

Vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

S předchozí částí odůvodnění ve značné míře souvisí i vada řízení spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu s obsahem správního spisu. Jestliže je jediným podkladem pro rozhodnutí kontrolní protokol opatřený fotografiemi, které však na první pohled závěry správních orgánů závěry o existenci veřejně přístupné účelové komunikace vylučují, bylo na místě, aby správní orgán prvního stupně opatřil důkazy další, které posléze jednotlivě i ve vzájemných souvislostech budou skutkový stav, jak ho správní orgán zjistil, spolehlivě prokazovat. Tím spíše se vyšetřovací zásada uplatní za situace, kdy řízení vyvolal sám správní orgán z úřední povinnosti a není tedy v dispozici jeho účastníků. Důvodu zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. prospívá také ničím nedoložená argumentace správního orgánu, že překážky v podobě modrých pásek na tzv. pastevních fixacích nelze odstranit nebo že „rozbagrování“ brání průjezdu zemědělské a lesní techniky.

Podrobnější zhodnocení této vady řízení obsah spisu neumožňuje, neboť správní orgán shromáždil naprosté minimum podkladů a z nich vyplývající skutkový stav, ovšem zcela odporující provedeným důkazům, popsal toliko čtyřmi větami (viz str. 2 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně).

E. Závěr

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že jak prvoinstanční, tak odvolací správní orgán postupovaly v příkrém rozporu se základními zásadami správního řízení, zejména zásadou zákonnosti, materiální pravdy, dobré správy, ochrany práv a oprávněných zájmů účastníků, souladu přijatého řešení s veřejným zájmem a předvídatelnosti rozhodnutí. Soudu tak nezbylo, než obě rozhodnutí, tedy jak napadené rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit, neboť základ pro porušení všech uvedených zásad položil již prvoinstanční orgán, zatímco žalovaný tomuto stavu mlčky přihlížel, když jeho rozhodnutí jako věcně správné potvrdil. Vzhledem k tomu, že soud shledal v řízení před správními orgány tak závažné vady, že bylo jeho povinností a nikoliv pouze právem je zrušit i bez návrhu, nevyjadřoval se k jednotlivým žalobním bodům žalobce a v tomto směru napadené rozhodnutí nepřezkoumával. Obsah odůvodnění však podstatnou část právní argumentace žalobce přesto vypořádává a podává k ní souvislý právní názor soudu.

V dalším řízení je nezbytné, aby správní orgány jako předběžnou otázku vyřešily existenci veřejně přístupné účelové komunikace v těch místech, kde správní orgány tvrdí umístění nepovolených pevných překážek. Tato účelová komunikace musí splňovat atributy dopravní cesty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, souhlasu jejího vlastníka s věnováním obecnému užívání a v neposlední řadě nezbytné komunikační potřeby právě skrze tuto cestu. Po vyřešení této otázky správní orgány mohou přistoupit k řešení existence pevných překážek, tedy zda umístěná zařízení, popř. jiné úpravy povrchu pozemku jsou vůbec překážkami, a pokud ano, tak zda jsou překážkami pevnými bránícími užívání komunikace. To vše správní orgány založí na dostatečně prokázaném skutkovém stavu na

podkladě důkazů, které v řízení ve smyslu vyšetřovací zásady samy opatří. Pokud bude jedním z důkazů kontrolní protokol při výkonu přenesené působnosti obce jako silničního správního úřadu, bude provedení kontroly podléhat procesní úpravě kontrolního řádu a subsidiárně správního řádu.

Vzhledem k tomu, že žalobce byl ve věci plně úspěšný, rozhodl soud také o náhradě nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s ve spojení s § 64 s. ř. s. Náklady řízení žalovaného v řízení před správním soudem jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000 Kč a dále náklady právního zastoupení. Ty sestávají z částky 6.200 Kč na mimosmluvní odměně advokáta podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (za 2 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) 3.100 Kč – převzetí a příprava věci, žaloba) a částky 600 Kč za 2 paušální náhrady advokáta žalobce po 300 Kč podle § 13 vyhl. č. 177/1996 Sb., dohromady 6.800 Kč, to vše vyjma soudního poplatku povýšeno o 21 % DPH podle § 137 odst. 1 o. s. ř. v částce 1.428 Kč, celkem tedy 8.228 Kč. Podle § 149 o. s. ř. je žalovaný povinen nahradit žalobci náklady k rukám advokáta.

P o u č e n í :

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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 Pardubicích dne 16. července 2015

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová