



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové v právní věci žalobkyně: **R.B.**, zastoupené Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem se sídlem Rooseveltova 49/16, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) J.P. , 2) J.D.**, v řízení o žalobě proti **rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2013, č. j. 2022/DS/13-2,**

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2013, č. j. 2022/DS/13-2, a rozhodnutí Městského úřadu Toužim ze dne 22. 3. 2013, č. j. Výst/E/00977/13, se z r u š u j í a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný j e p o v i n e n zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, Mgr. Zdeňka Honzíka, advokáta.**
- III. **Žádná z osob zúčastněných na řízení n e m á p r á v o na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo v odvolacím řízení změněno rozhodnutí Městského úřadu Toužim, stavebního úřadu (dále jen „silniční správní úřad“), ze dne 22. 3. 2013, č. j. Výst/E/00977/13, tak, že výrok o odstranění překážek ve znění:

„Městský úřad v Toužimi, stavební úřad, jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikací (dále jen silniční správní úřad) podle ustanovení § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), v souladu s ustanovením § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl ve správním řízení, zahájeném z moci úřední Obecním úřadem Útvina dne 25. 5. 2012, o vydání rozhodnutí o odstranění pevných překážek z veřejné účelové komunikace a o určení existence veřejné účelové komunikace na pozemku parc. č. 5/1 v kat. území Svinov ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak, že vlastník pozemku p. č. 5/1 paní R.B. je povinna odstranit pevné překážky na části pozemku p. č. 5/1, ostatní plocha, které brání průjezdu po cestě, která začíná sjezdem ze silnice III. třídy procházející obcí Svinov – pozemek p. č. 1542, ostatní plocha ve vlastnictví Karlovarského kraje, ve správě Krajské správy a údržby silnic Karlovarského kraje, příspěvkové organizace, vede po pozemku p. č. 5/1, ostatní plocha, ostatní komunikace ve vlastnictví paní R.B. a pokračuje střídavě dál po pozemcích p. č. 1446/1, ostatní plocha, ostatní komunikace ve vlastnictví České republiky, ve správě Státního pozemkového úřadu a p. č. 24/1, trvalý travní porost, ve vlastnictví paní R.B. – viz Obr. č. 1 – označení P, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.“

byl nahrazen tímto výrokem:

„Městský úřad v Toužimi, stavební úřad, jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikací (dále jen silniční správní úřad) podle ustanovení § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), v souladu s ustanovením § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, rozhodl ve správním řízení, zahájeném z moci úřední Obecním úřadem Útvina dne 25. 5. 2012, o vydání rozhodnutí o odstranění pevných překážek z veřejné účelové komunikace a o určení existence veřejné účelové komunikace na pozemku parc. č. 5/1 v kat. území Svinov ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak, že vlastník pozemku p. č. 5/1 paní R.B. je povinna odstranit pevné překážky na části pozemku p. č. 5/1, ostatní plocha, které brání průjezdu po cestě, která začíná sjezdem ze silnice III. třídy procházející obcí Svinov – pozemek p. č. 1542, ostatní plocha ve vlastnictví Karlovarského kraje, ve správě Krajské správy a údržby silnic Karlovarského kraje, příspěvkové organizace, vede po pozemku p. č. 5/1, ostatní plocha, ostatní komunikace ve vlastnictví paní R.B. a pokračuje střídavě dál po pozemcích p. č. 1446/1, ostatní plocha, ostatní komunikace ve vlastnictví České republiky, ve správě Státního pozemkového úřadu a p. č. 24/1, trvalý travní porost, ve vlastnictví paní R.B. – viz Obr. č. 1 – označení P, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.“

Dále žalovaný doplnil výrok o povinnosti žalobkyně nahradit náklady správního řízení a ve zbytku prvostupňové správní rozhodnutí silničního správního úřadu, kterým byla v souladu s ustanovením § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace tak, jak je dnes vyjetá v terénu a jejíž trasa začíná sjezdem ze silnice III. třídy procházející obcí Svinov po pozemku p. č. 1542 a dále vede střídavě po pozemcích tak, jak byly specifikovány shora.

I. Obsah žaloby

Žalobkyně v podané žalobě předně namítala, že správní řízení bylo zahájeno a vedeno Obecním úřadem Útvina z moci úřední, a to i v okamžiku, kdy následně bylo zjištěno, že starostka této obce, Ing. S., je osobou spřízněnou s osobou zúčastněnou na řízení ad 2). Žalobkyně poukázala na skutečnost, že v mezidobí řízení vedeného podjatým správním orgánem došlo k zásadním úkonům, které z tohoto důvodu nelze považovat za procesně použitelné, a to k výsledkům svědků, které byly nadto svévolně provedeny v jiných termínech, než bylo oznámeno, a byly provedeny i úkony jiné, než původně oznámené.

Žalobkyně uvedla, že po zjištění příbuzenských vazeb a následnému vznesení námítky podjatosti byl spis předán Krajskému úřadu Karlovarského kraje, a ačkoli žalobkyně byla v řízení zastoupena advokátem, delegace k Městskému úřadu Toužim, údajně dle usnesení ze dne 17. 7. 2012, č. j. 2209/DS/12-2, jí nikdy nebyla oznámena. Stejně tak jí v rozporu s ustanovením § 46 správního řádu nebylo oznámeno ani zahájení řízení z moci úřední.

Následně, aniž by došlo k jakémukoli dalšímu úkonu (vyjma jediného viz dále), Městský úřad Toužim jako delegovaný silniční správní úřad převzal veškeré úkony zjištěné podjatým správním orgánem a ve věci rozhodl. Jediným úkonem učiněným tímto silničním správním úřadem bylo místní šetření dne 3. 12. 2012 za účasti zástupce žalobkyně, prvostupňového správního orgánu a Státního pozemkového fondu, kdy došlo k dohodě o opravě původní cesty v majetku žalobkyně, avšak v současné době je tato oprava popírána.

Žalobkyně dále upozornila, že proti vydanému prvostupňovému správnímu rozhodnutí podala v zákonem stanoveném termínu blanketní odvolání, které doplnila písemností ze dne 9. 5. 2013, předanou k poštovní přepravě dne 10. 5. 2013 pod č. RR069952125CZ 262. Přesto dne 16. 5. 2013 zástupce žalobkyně obdržel výzvu správního orgánu k odstranění vad podaného odvolání, a to ve lhůtě 10 dnů od jejího obdržení. Správní orgán tedy již v době podání výzvy k poštovní přepravě musel mít text doplněného odvolání ve své dispozici, a pokud žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že toto odůvodnění nebylo do doby rozhodnutí správnímu orgánu doručeno, jedná se o fabulaci či o pochybení prvoinstančního správního orgánu, který doplnění odvolání do správního spisu nezaložil. Následkem toho pak žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec neřešil jedinou problematiku namítanou žalobkyní v podaném odvolání, a naopak v něm uvedl skutečnosti, které nemají podklad ve správním spisu a které jsou s ohledem na neznalost řešené problematiky zavádějící a nepravdivé.

Žalobkyně nesouhlasila s výrokem správního orgánu, který prohlásil, že žalobkyně po celou dobu vlastnictví nikdy nevznesla žádných připomínek proti ničení svého vlastnictví J.D. [pozn. KS: osoba zúčastněná na řízení ad 2)]. Uvedla, že v době, kdy nabyla vlastnictví k předmětným nemovitostem, nebyla na jejích pozemcích žádná cesta signalizována ani jakýmkoli vytýčením, ani vyjetím, jak tvrdí oba správní orgány. Až v okamžiku, kdy tímto prostorem začal jezdit traktorem jmenovaný J.D., započala žalobkyně vznášet námítky proti porušování svých vlastnických práv, kdy řízení bylo vedeno u podjatého správního orgánu, Obecního úřadu Útvina, pod sp. zn. 114/2004.

Žalobkyně poukázala na jednotlivé znaky, které musí být u veřejně přístupné účelové komunikace naplněny, a to zřetelnost, cesta určená k užití vozidly a chodci pro potřeby vlastníků, souhlas vlastníka a komunikační potřeba. K těmto jednotlivým znakům žalobkyně upozornila na svůj nesouhlas s užíváním tohoto prostoru, který vyjádřila již v řízení pod výše uvedenou sp. zn., dále též provedením geometrického zaměření daného prostoru dne 6. 5. 2008, na které žalobkyně rovněž upozornila v opomenutém doplnění podaného odvolání; k posledním dvěma znakům pak zdůraznila, že komunikace pro potřeby sousedních pozemků je v terénu vytýčena sousedním pozemkem, a stejně tak i komunikační potřeba. Pokud má existovat zmínka o úpravě drtí a jejím udržování, žalobkyně konstatovala, že žádná taková zmínka ve správním spisu obsažena není. Stejně tak se žalobkyně neztotožnila ani s poukazovanou výší nákladů na zprovoznění skutečné přístupové cesty, která je ve vlastnictví Státního pozemkového úřadu, když tento orgán při místním šetření na místě samém konstatoval, že zprovoznění takové komunikace je jednoduchou záležitostí čítající částku cca 50 000 Kč.

Žalobkyně se tak důvodně domnívala, že postupem správních orgánů byla zásadním způsobem porušena její práva, a proto závěrem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě k jednotlivým námitkám žalobkyně uvedl, že Obecní úřad Útvina jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad na základě ústního podnětu J.D. oznámil přípisem ze dne 6. 6. 2012 zahájení řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, resp. o uložení povinnosti odstranit překážky z veřejné cesty. Teprve následně, v podání ze dne 26. 6. 2012, zástupce žalobkyně namítl podjatost úřední osoby v tomto řízení. Žalovaný dále konstatoval, že ve věci byli dne 6. 6. 2012 předvoláni svědci, a to pan R.F. a R.V., k podání svědecké výpovědi, a to na den 13. 6. 2013 v 9.00h do budovy Obecního úřadu v Útvině. O provádění důkazů mimo ústní jednání (mj. též o výsledku svědků) byli účastníci řízení včetně žalobkyně vyrozuměni přípisem ze dne 7. 6. 2013. Protokoly o výsledku těchto svědků pak byly z neuvedených důvodů sepsány až dne 15. 6. 2012 a doplněny o pokračování protokolu o výsledku svědků o upřesnění údajů na místě samém sepsaným dne 15. 6. 2012 od 10.15h a o pořízenou fotodokumentaci. Námitky ohledně konání výsledku svědků v jiném termínu, než bylo oznámeno, a o konání jiných úkonů původně oznámených a prováděných podjatým správním orgánem přitom žalobkyně mohla uplatnit v odvolacím řízení.

K doručování usnesení ze dne 17. 7. 2012. Č. j. 2209/DS/12-2, jímž došlo k delegování věci z důvodu podjatosti a vyloučení všech úředních osob Obecního úřadu Útvina na Obecní úřad Toužim, žalovaný připustil, že toto bylo skutečně zasláno přímo žalobkyni a nikoli jejímu právnímu zástupci. K podanému odvolání žalovaný upozornil, že součástí správního spisu bylo pouze blanketní odvolání žalobkyně bez doplnění jeho odůvodnění. Namítala-li pak žalobkyně ničení svého vlastnictví, žalovaný uvedl, že žalobkyně se mohla z důvodu ochrany svých oprávněných zájmů obrátit na příslušný silniční

správní úřad o upravení nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný v této souvislosti připomněl, že žalobkyně získala předmětný pozemek v roce 2003 darovací smlouvou od předchozího vlastníka, která pozemek získala kupní smlouvou od obce Útvina v roce 1996. Oba tito předchozí vlastníci přitom po dobu trvání vlastnického práva nebránili ve vjezdu ani ve vstupu přes pozemek p. č. 5/1 na pozemek p. č. 1446/1. Žalovaný odkázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, dle kterého „*vlastník pozemku je vázán být i konkludentním souhlasem svého právního předchůdce s tím, aby byl tento pozemek užíván jako veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích*“. Žalovaný dále pokračoval, že od vzniku cesty v 50. letech 20. Století zhruba až do roku 2011 nebylo žádným z předchozích vlastníků a zprvu ani žalobkyní aktivně bráněno v užívání cesty na pozemku p. č. 5/1. Za první aktivní nesouhlas s užíváním uvedené cesty lze považovat umístění pevné překážky na ni v roce 2012. Cca 8 let tak žalobkyně nebránila užívání části svého pozemku jako cesty ostatním vlastníkům sousedních nemovitostí, což lze dle žalovaného považovat za dostatečně dlouhou dobu k tomu, aby tím bylo relevantním způsobem vyjádřeno stanovisko k obecnému užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. V reakci na uplatněnou žalobní námitku pak žalovaný doplnil, že zmínka o úpravě cesty drtí a jejím udržování je obsažena v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu; zmínku o tom, že předmětná cesta byla kamenitá a je vysypána štěrskem obsahují protokoly o výsledku svědků.

Žalovaný dále konstatoval, že námitky ohledně zahájení řízení z moci úřední mohla žalobkyně uplatnit v podaném odvolání. Rovněž uvedl, že to, zda konkrétní osoba je nebo není účastníkem řízení, záleží na posouzení správního orgánu, který za vymezení okruhu účastníků odpovídá z úřední povinnosti. V souladu s § 36 odst. 3 správního řádu pak prvostupňový silniční úřad prokazatelně umožnil účastníkům řízení vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Žalovaný nové podklady pro rozhodnutí nepořizoval, a tedy ani podle tohoto ustanovení správního řádu nepostupoval. Uzavřel, že žalobkyně byla oprávněna navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, vyjádřit v řízení své stanovisko, nahlížet do správního spisu, žádat o kopie jednotlivých písemností a před vydáním rozhodnutí se vyjádřit k jeho podkladům (viz § 36 odst. 1 až 3 správního řádu).

III. Skutkový základ projednávané věci

Z obsahu předloženého správního spisu krajský soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:

Z podnětu pana J.D. [tj. osoby zúčastněné na řízení ad 2)] Obecní úřad Útvina zahájil podáním ze dne 25. 5. 2012, č. j. spr. 260/2012, z moci úřední (*ex officio*) řízení podle § 142 správního řádu o určení právního vztahu a o uložení povinnosti odstranit překážky z veřejné cesty, která by měla vést přes pozemek ve vlastnictví žalobkyně p. č. 5/1 v kat. území Svinov u Toužimi a dále přes pozemek p. č. 1446/1 ve správě Pozemkového fondu České republiky (dále též „PF ČR“) k pozemku p. č. 13 ve vlastnictví J.D. Písemností prvostupňového

silničního úřadu ze dne 6. 6. 2012, č. j. spr. 309/2012, byly o zahájení předmětného řízení vyrozuměny obě osoby zúčastněné na řízení a také žalobkyně. Písemností prvostupňového silničního úřadu ze dne 7. 6. 2012, č. j. spr. 320/2012, byli dále všichni jmenovaní vyrozuměni o provádění důkazů mimo ústní jednání. Z obsahu této písemnosti je patrné, že správní orgán účastníkům řízení oznamuje, že ve věci vedeného správního řízení o určení právního vztahu, resp. o uložení povinnosti odstranit překážky z veřejné cesty, budou mimo ústní jednání provedeny následující důkazy:

- vytyčení hranic pozemků a hranic cesty geodetickou firmou
- výsledkem svědků V. , F. k průběhu hranic cesty v předchozí době
- fotodokumentaci místa
- výpisem z katastru nemovitostí a pozemkovou mapou
- doklady o nabytí vlastnictví k dotčeným pozemkům

Součástí spisové dokumentace je dále fotodokumentace „pořízená v III/12 obecním úřadem“, letecké snímkování z roku 1952 opatřené na internetu, ruční náskres uspořádání obce Schwinau s označením čísel jednotlivých v obci se nacházejících domů a jejich obyvatel, včetně čísla domu 42 – budovy bývalé školy (nyní ve vlastnictví žalobkyně), kopie mapy bývalého pozemkového katastru vyhotovená dne 18. 6. 2012 a geometrické zaměření skutečného stavu cesty. Obsahem spisového materiálu jsou také předvolání obou výše jmenovaných svědků, tj. pana R.F. a R.V. , k podání svědecké výpovědi dne 13. 6. 2012 v 9.00h v budově Obecního úřadu v Útvíně. O výsledku těchto svědků jsou ve správním spisu založeny protokoly ze dne 15. 6. 2012, č. j. spr. 309/2012, sepsané na Obecním úřadě v Útvíně dne 15. 6. 2012 od 7.30h (výslech svědka R.F.), a téhož dne od 8.30h v případě svědecké výpovědi R.V. Následuje protokol ze dne 15. 6. 2012 sepsaný od 10.15h, který je nazván jako „Pokračování protokolu o výsledku svědků o upřesnění údajů na místě samém“, z jehož obsahu vyplývá, že oba svědci byli v obci Svinov na místě samém vyzváni, aby označili, kudy vedla původní cesta, jak uváděli ve svých výpovědích. Tento protokol dále doplňuje barevná fotodokumentace pozemků p. č. 5/1 a p. č. 1446/1 v kat. území Svinov u Toužimi (včetně legendy jednotlivých pořízených fotografií).

Podáním ze dne 26. 6. 2012, doručeným správnímu orgánu prvního stupně, žalobkyně upozornila, že až poté, co se vlastníkem pozemku p. č. 13 (vodní nádrže) stal bratr švagra starostky obce Útvina, pan J.D., započalo ničení travnaté plochy na pozemku v jejím vlastnictví, kdy jmenovaný odmítá akceptovat skutečný průběh komunikace a snaží se ničit travnatou plochu ve vlastnictví jiného vlastníka. S ohledem na možný střet zájmů žalobkyně uplatnila námitku podjatosti starostky, která ve věci činila jednotlivé úkony a zároveň žádala, aby správní řízení bylo dále vedeno jako veřejné a aby byla včas a řádně vyrozumívána o úkonech správního řízení tak, aby se jich mohla účastnit. K listině zachycující vytyčení hranic geodetickou firmou žalobkyně poukázala na nehospodárnost řízení, neboť ke shodnému vytyčení pozemků došlo již dne 6. 5. 2008 protokolem č. 96-124/2007, který žalobkyně správnímu orgánu předložila a z něhož je patrné, že vytyčení hranice pozemků v terénu se již v minulosti uskutečnilo, a to za přítomnosti osoby žalobkyně, J.P., V.V. a J.D., jakož i zástupců obce Útvina, Krajské správy a údržby silnic a Pozemkového fondu ČR.

Po postoupení spisového materiálu nadřízenému správnímu orgánu Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, usnesením ze dne 17. 7. 2012, č. j. 2209/DS/12-2, dle § 131 odst. 4 správního řádu pověřil projednáním a rozhodnutím věci Městský úřad Toužim z důvodu vyloučení všech úředních osob Obecního úřadu Útvina pro jejich podjatost.

Ve věci se dne 3. 12. 2012 konalo ústní jednání spojené s ohledáním na místě samém, o němž byl pod č. j. Výst/E/04396 pořízen protokol. Z tohoto protokolu vyplynulo, že „při jednání bylo dohodnuto se zástupci Pozemkového fondu ČR prodloužení propustku přes stávající vjezd a zpevnění části vjezdu a části cesty v šířce 3,5 m a délce 22 m, kdy tuto dohodu musí odsouhlasit a realizaci schválit nadřízené orgány PF ČR. V současnosti existuje možnost vjezdu na základě písemné dohody přes Mgr. Honzíka a platí nadále (písemně) do úpravy PF ČR“.

Prvostupňový správní orgán poté vydal dne 22. 3. 2013 pod č. j. Výst/E/00977/13, rozhodnutí, kterým deklaroval veřejně přístupnou účelovou komunikaci v katastrálním území Svinov tak, jak je dnes vyjetá v terénu (s odkazem na připojený obrázek č. 1), a která začíná sjezdem ze silnice III. třídy procházející obcí Svinov po pozemku p. č. 1542, ostatní plocha, silnice ve vlastnictví Karlovarského kraje, ve správě Krajské správy a údržby silnic Karlovarského kraje, příspěvkové organizace, a dále vede po pozemku p. č. 5/1, ostatní plocha, ostatní komunikace, ve vlastnictví žalobkyně a pokračuje střídavě dál po pozemcích p. č. 1446/1, ostatní plocha, ostatní komunikace, ve vlastnictví České republiky, ve správě Státního pozemkového úřadu, a p. č. 24/1, trvalý travní porost ve vlastnictví žalobkyně. Dále pak prvostupňový silniční správní orgán tímto rozhodnutím uložil žalobkyni povinnost odstranit pevné překážky na části pozemku p. č. 5/1, ostatní plocha, které brání průjezdu po předmětné cestě, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku. V odůvodnění rozhodnutí prvostupňový silniční úřad poukázal na skutečnost, že cesta, jak je dnes patrná v terénu, začíná sjezdem ze silnice III. třídy, která prochází obcí Svinov na pozemek p. č. 5/1 v kat. území Svinov a vede kolem objektu na p. č. st. 10 v kat. území Svinov. Cesta v současné době slouží jako přístup k objektu stodoly na parc. č. st. 10 ve vlastnictví J. a E.P., k rybníku na pozemku p. č. 13 ve vlastnictví J.D., k pozemkům podél cesty ve vlastnictví žalobkyně a k poli na pozemku p. č. 900/1 ve vlastnictví V.V. Prvostupňový silniční úřad poukázal na zpracované geodetické zaměření, které je součástí spisu a z něhož vyplynul skutečný průběh cesty v terénu (viz Obr. č. 2). Dále uvedl, že z tohoto zaměření je patrné, že cesta, jak dnes existuje v terénu, neodpovídá zákresu v katastrálních mapách, což je zřejmé jak z mapy Státního katastru z roku 1841 (viz Obr. č. 3), tak z katastrálních map ze současné doby. Cesta, jak je dnes patrná v terénu, probíhá z části po soukromých pozemcích žalobkyně a z části po pozemku p. č. 1446/1, který je ve správě Státního pozemkového úřadu. V současnosti již nelze zjistit, zda k vyznačení cesty do mapy došlo nesprávných původním mapováním; lze toliko konstatovat fakt, že cesta je v mapě vyznačena od doby vzniku pozemkového katastru. V terénu ovšem cesta vede přes pozemek p. č. 5/1, což je právě předmětem sporu.

Prvostupňový silniční úřad dále odkázal na provedené výsledky svědků, jakož i na letecké snímkování z roku 1952, zachycené na Obr. č. 4, z nichž je dle jeho názoru zřejmé, že cesta patrná v terénu zde prokazatelně existuje minimálně od roku 1952. Původně

cesta mohla vést tak, jak je zobrazena v katastrálních mapách, postupem doby se však terén cesty změnil, k čemuž došlo patrně v době, kdy na pozemku p. č. 5/1 stála váha pro vážení nákladu zemědělských vozidel, jak se o ní zmiňovali svědci a objekt je viditelný i na dobových, svědky předložených fotografiích (viz Obr. č. 5). Dle prvostupňového správního orgánu pak nelze přehlédnout ani skutečnost, že pozemek p. č. 5/1 je v katastru nemovitostí označen jako ostatní plocha s účelem využití ostatní komunikace.

Prvostupňový správní orgán dále připomněl, že pozemek p. č. 5/1 byl až do roku 1996 ve vlastnictví obce Útvina, kdy cesta vyježděná v terénu byla občany obce a vlastníky přilehlých pozemků běžně používána a udržována ve sjízdném stavu. Obec pozemek kupní smlouvou převedla na A.R., od níž ji v roce 2003 darovací smlouvou nabyla žalobkyně. Stavební úřad Městského úřadu Toužim přitom předložil na návrh J.P. [osoby zúčastněné na řízení ad 1)] žalobkyni návrh na směnu pozemků – stávajícího zpevněného sjezdu výměnou za část cesty ve vlastnictví České republiky, ve správě Státního pozemkového úřadu, včetně toho, zda by žalobkyně přistoupila na finanční náhradu, avšak žalobkyně nebyla ochotna přistoupit na náhradu ani na směnu pozemků s odůvodněním, že pozemek přímo přiléhá k budově. Správní orgán také uvedl, že proběhlo jednání s bývalým Pozemkovým fondem České republiky, jehož předmětem bylo zajištění sjízdnosti po cestě vyznačené v katastrální mapě. Výsledek jednání byl však neurčitý, neboť úpravu cesty by v současné době již musel schválit právní nástupce – Státní pozemkový úřad.

Prvostupňový silniční úřad dále konstatoval, že při rozhodování o vzniku či existenci veřejné účelové komunikace musí být v souladu se zákonem, jakož i ustálenou judikaturou správních soudů, splněny všechny čtyři znaky, kterými se účelová komunikace vyznačuje, tj. 1/ že komunikace je zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidla a chodci pro účel dopravy; 2/ 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; 3/ je dán souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob (veřejností) a 4/ je zde dána nutná komunikační potřeba. V rámci posuzování těchto znaků prvostupňový správní orgán jednoznačně dovodil, že cesta je zřetelná (v terénu patrná) a jedná se také o cestu určenou k užití vozidla a chodci pro účel dopravy a dále spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Dle prvostupňového správního orgánu tak předmětná komunikace první dva zákonné znaky naplnila. K souhlasu vlastníka prvostupňový správní orgán konstatoval, že souhlas nemusí být výslovný, postačí i souhlas mlčky udělený, tzv. souhlas konkludentní, tedy projevený tím, že vlastník veřejnosti v užívání cesty nijak nebránil. V této souvislosti odkázal také na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60. Při posuzování této otázky správní orgán poukázal na skutečnost, že předchozí vlastníci (tj. obec Útvina ani A.R.) nebránili ve vjezdu ani vstupu přes pozemek p. č. 5/1 na pozemek p. č. 1446/1. V rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, přitom Nejvyšší správní soud vyslovil, že vlastník pozemku je vázán byť i konkludentním souhlasem svého právního předchůdce s tím, aby tento pozemek byl užíván jako veřejná účelová komunikace. Ve vztahu k posuzovanému případu pak prvostupňový správní orgán dovodil, že od vzniku cesty v 50. letech 20. století přibližně až do roku 2011 nebylo žádným z předchozích vlastníků (a zprvu ani žalobkyní) aktivně

bráněno v užívání cesty na pozemku. Za první aktivní nesouhlas žalobkyně s užíváním uvedené cesty tak bylo možno považovat umístění pevné překážky na tuto cestu v roce 2012. Tedy cca 8 let ani sama žalobkyně nebránila v užívání části uvedeného pozemku jako cesty ostatním vlastníkům sousedních nemovitostí, což správní orgán pokládal za dobu dostatečně dlouhou k tomu, aby bylo relevantním způsobem vyjádřeno stanovisko k obecnému užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgán tedy uzavřel, že i třetí znak byl v tomto případě naplněn.

Ve vztahu ke čtvrtému znaku (tj. nutné komunikační potřebě) správní orgán uvedl, že se jedná o posouzení toho, zda kromě předmětné cesty existuje alternativa dopravního spojení, kterou by bylo možné zajistit a která je srovnatelná s předmětnou cestou. V této souvislosti dále konstatoval, že dosavadní účelová cesta vedoucí přes část pozemku p. č. 5/1 není obyčejná prašná vyjetá cesta, ale cesta zpevněná drtí a také udržovaná. Vybudování alternativního dopravního spojení by spočívalo ve zhotovení nového sjezdu ze silnice na pozemku p. č. 1542 ve vlastnictví Karlovarského kraje na pozemek p. č. 1446/1, který je ve vlastnictví Státního pozemkového úřadu. Sjezd v daném místě zřejmě nikdy neexistoval, což by znamenalo tento sjezd nově vybudovat, kdy v rámci prací by se muselo vyřešit prodloužení stávajícího propustku pod silnicí III. třídy, pokácení letitého vzrostlého stromu, který stojí u paty možného sjezdu a dále technicky řešit výjezd na silnici. Cesta na pozemku p. č. 1446/1 (tak jak je vyznačena v katastrální mapě) ovšem není v kolmém směru na silnici III. třídy, což by při zachování stavu znesnadňovalo výjezd na obě strany silnice tak, aby nebyla ohrožena bezpečnost silničního provozu. Ohledně alternativní cesty tak prvostupňový správní orgán konstatoval, že tento musí reálně existovat a nelze připustit, aby se tato alternativní cesta za cenu terénních úprav, prodloužení propustku, kácení dřevin a nemalých finančních nákladů teprve v budoucnu realizovala. Dále uzavřel, že pokud navíc kterýkoli z vlastníků pozemku jednou prokazatelně souhlasil se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace, je čtvrtý znak, tj. nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, nadbytečné zkoumat, neboť vlastník fakticky „věnoval“ komunikaci do veřejného užívání. K tomu došlo i v daném případě, neboť žalobkyně svým vlastním konkludentním jednáním v rozmezí let 2003 až 2011 veřejnému užívání cesty nebránila, a tedy za této situace by podmínku nutné komunikační potřeby bylo nadbytečné zkoumat. Správní orgán prvního stupně tak dospěl k závěru, že předmětná komunikace naplňuje znaky, jimiž se účelová komunikace vyznačuje.

Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila odvoláním, o němž žalovaný rozhodl dne 18. 7. 2013 pod č. j. 2022/DS/13-2 tak, jak bylo citováno v úvodu tohoto rozsudku, tj. ve výroku o odstranění překážek prvostupňového správního rozhodnutí žalovaný namísto ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu doplnil správné ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích; dále byl do prvostupňového správního rozhodnutí doplněn třetí výrok o povinnosti žalobkyně nahradit náklady správního řízení a ve zbytku žalovaný prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný na str. 3 až 7 podrobně citoval obsah odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí a k vlastnímu přezkumu správnosti a zákonnosti odvoláním napadeného rozhodnutí uvedl, že do dne vydání rozhodnutí v odvolacím řízení žalobkyně své blanketní odvolání nijak neodůvodnila, a žalovanému tak nebyly známy uplatněné odvolací námitky. Žalovaný poté přistoupil k přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu, přičemž dospěl k závěru, že správní orgán dle § 47 správního řádu bez zbytečného odkladu

uvědomil o zahájení řízení všechny jemu známé účastníky, účastníci řízení byli ve smyslu § 36 odst. 1 až 3 správního řádu po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, měli právo v průběhu řízení vyjádřit své stanovisko a byla jim také dána možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Vzhledem k tomu, že žalovaný souhlasil s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání a žalobkyně ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení výzvy soudu nevyjádřila svůj nesouhlas s takovým rozhodnutím věci, ačkoli byla poučena o tom, že nevyjádří-li svůj nesouhlas, bude se mít za to, že její souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), o věci samé bez jednání.

Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je předmětem posouzení otázka existence veřejné účelové komunikace, krajský soud pokládal za nutné nejprve připomenout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky, včetně následného hodnocení jejich dopadu na úplnost skutkových zjištění správních orgánů v nyní posuzovaném případě.

Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (srovnej § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Podle ustanovení § 7 odst. 1, věty první, zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7

odst. 2) tohoto zákona. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

V souvislosti s dalšími znaky veřejně přístupné účelové komunikace, které dovodila judikatura soudů, je nutno na tomto místě ocitovat také závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dostupného na <http://nalus.usoud.cz>, který k dané problematice mimo jiné konstatoval: „*Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavněkonformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimním omezením základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proportionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“.*

Z výše citovaného nálezu Ústavního soudu tak jako další nutná podmínka pro to, aby se mohlo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vyplývá mj. souhlas vlastníka pozemku s užíváním komunikace. Dle dosavadní soudní judikatury (srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, všechny dostupné na www.nsoud.cz; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, dostupný na www.nssoud.cz, ad.), je přitom třeba zákon o pozemních komunikacích vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace (náhrady). Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz). Souhlas se vznikem účelové komunikace tak může její vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním),

nebo i konkludentně, neprojevil-li kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, dostupný na www.nssoud.cz), čímž vyslovuje svůj souhlas s omezením soukromých práv veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace ve smyslu § 19 zákona. Takový účinek pak nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně udělil), ani jeho právních nástupců (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz). Pokud je tedy účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, kteří nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.

Dalším znakem veřejně přístupné účelové komunikace, dovozeným soudní judikaturou (viz především shora citovaný nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, ve věci sp. zn. II. ÚS 268/06), je pak vedle souhlasu vlastníka též existence tzv. nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení, kdy půjde především o posouzení toho, zda je možné adekvátní komunikační napojení nemovitostí

i prostřednictvím jiné cesty (jiného dopravního spojení), která by buď vůbec nezasáhla do vlastnických práv vlastníka posuzované cesty (zde žalobkyně), nebo by do nich zasáhla s menší intenzitou (kdy např. tato alternativní cesta nevede v bezprostřední blízkosti domu vlastníka cesty a neruší tak výkon jeho vlastnických práv k tomuto domu).

Ve vztahu k této otázce Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 5 As 79/2014 - 38, dostupném na www.nssoud.cz, poukázal také na judikaturu obecných soudů první Československé republiky, které vycházely z toho, že „*zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoli extenzivně...*“ (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutno komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož „*okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou*“ (Boh. A 10130/32). Nejvyšší správní soud tak v návaznosti na tuto judikaturu konstatoval, že podmínka existence nezbytné komunikační potřeby bude splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. Existují-li tedy jiné způsoby, jak lze dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Má-li totiž ten, kdo účelovou komunikaci využívá, možnost jiného přístupu, byť méně komfortního, nicméně ještě postačujícího, není zde naléhavá komunikační potřeba, a tudíž ani právo obecného užívání účelové komunikace.

V projednávaném případě však správní orgány na posouzení a hodnocení naplnění tohoto znaku existence veřejně přístupné účelové komunikace zcela rezignovaly. Ačkoli prvostupňový správní orgán na str. 7 odůvodnění rozhodnutí zmiňuje nutnou komunikační potřebu jako čtvrtý znak, jímž se účelová komunikace vyznačuje, na str. 8 v závěru svého

odůvodnění k tomuto znaku vyslovil, že „pokud kterýkoliv vlastník pozemku jednou prokazatelně souhlasil se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace, je nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky "věnoval" komunikaci do veřejného užívání. To se v daném případě stalo, když paní R.B. svým vlastním konkludentním jednáním v letech 2003 - 2011 veřejnému užívání cesty nebránila. Za této situace je nadbytečné zkoumat podmínku nutné komunikační potřeby“. Žalovaný pak toto pochybení v odvolacím řízení nenapravit, a tedy se sám dopustil nezákonnosti, pro kterou napadené rozhodnutí nemůže obstát.

Správní orgány jsou povinny i v případě existence konkludentního souhlasu (tj. i v případě, kdy vlastník veřejnému užívání komunikace aktivně nebrání či je vázán souhlasem svých právních předchůdců) zkoumat naplnění existence nutné komunikační potřeby, neboť v souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby tedy mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace, přičemž tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace a vůbec z účelu tohoto institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. i co do vzdálenosti či kvality přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tak musí být nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, a to na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území, jejíž provedení je úkolem silničního správního úřadu.

Silniční správní úřad je tak povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, přičemž předpokladem takového závěru musí být mimo jiné i to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu. V daném případě to tedy znamenalo, že správní orgány byly povinny v předchozím správním řízení zkoumat a provést analýzu dopravních možností v předmětném terénu, tj. např. zda je možné adekvátní komunikační napojení nemovitostí i prostřednictvím jiné cesty, jiného dopravního spojení, které buď vůbec nezasáhne do vlastnických práv vlastníka posuzované cesty (zde žalobkyně), nebo do nich zasáhne s menší intenzitou. Krajskému soudu není zřejmé (a tato skutečnost nebyla v řízení zkoumána, ani se o ní správní orgány nezmiňují), zda k nemovitostem osob zúčastněných na řízení případně neexistuje možný přístup odjinud, např. z druhé strany, a pokud případně tento přístup existuje, proč není možné jej využívat. Tuto skutečnost není možno ze správního spisu ověřit, v důsledku čehož ani nelze přezkoumat, zda dostupnost nemovitostí ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení je možná toliko přes pozemek ve vlastnictví žalobkyně.

Prisvědčit pak nelze ani vysloveným závěrům prvostupňového správního orgánu, a potažmo i žalovaného, který tyto závěry žádným způsobem nekorigoval, že alternativní cesta zde musí reálně existovat a že za alternativní cestu není možno považovat stav, kdy

se „za cenu terénních úprav, prodloužení propustku, kácení dřevin a nemalých finančních nákladů teprve bude ve skutečnosti realizovat“. Ani s tímto posouzením se krajský soud neztotožňuje. Jednak tyto závěry odporují zjištěním učiněným při ústním jednání na místě samém dne 3. 12. 2012 (viz protokol silničního úřadu z téhož dne, č. j. Výst/E/04396/12), kdy bylo s Pozemkovým fondem České republiky bez jakýchkoli zmiňovaných problémů dohodnuto prodloužení propustku přes stávající vjezd a zpevnění části cesty v délce 22 m a šířce 3,5 m s tím, že tuto dohodu musí odsouhlasit a realizaci schválit nadřízené orgány Pozemkového fondu České republiky; jednak s ohledem na zásadu proporcionality správní orgány byly povinny náležitě vyhodnotit tuto alternativu vybudování nového sjezdu, a to nejen z hlediska nutnosti úprav a jejich nákladnosti, ale také z hlediska typu staveb či pozemků, jejichž přístupnost a napojení by měl řešit (zde stodoly, rybníka a pole). Aniž by krajský soud chtěl jakkoli předjímat závěry správních orgánů, možné vybudování tohoto sjezdu by ve smyslu shora citované judikatury (zejména nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 268/06) nepochybně představovalo alternativu, která by při respektování již zmiňované zásady proporcionality měla přednost před omezováním vlastnického práva žalobkyně. Správní orgány však možnost této dohody pominuly, a pokud prvostupňový silniční úřad konstatoval, že výsledek jednání je neurčitý, neboť v mezidobí došlo k právnímu nástupnictví a úpravu cesty by v současné době již musel schválit Státní pozemkový úřad České republiky, je nutno tyto závěry hodnotit jako nedostatečné.

Z výše uvedených důvodů tak je nutno závěry správních orgánů, že pozemek žalobkyně naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, pokládat za předčasné.

V posuzovaném případě se pak krajský soud nemohl vyslovit ani k naplnění dalších znaků veřejně přístupné účelové komunikace, a to z toho důvodu, že správní orgány (zejména správní orgán prvního stupně) ve vztahu k těmto znakům veřejně přístupné účelové komunikace založily své rozhodnutí na skutkovém stavu, jehož zjišťování bylo ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zatíženo závažnou procesní vadou mající vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, a taktéž řadou dílčích procesních pochybení. Vzhledem k tomu, že ani žalovaný tuto závažnou procesní vadu prvostupňovému správnímu orgánu nevytknul, ani ji sám nenapravil, je touto vadou (viz dále) zatíženo i žalobou napadené rozhodnutí.

Předně je nutno konstatovat (a přisvědčit tak další z uplatněných námitek žalobkyně), že prvostupňový silniční úřad, jenž byl pověřen projednáním a rozhodnutím věci z důvodu vyloučení všech úředních osob Obecního úřadu Útvina pro podjatost (viz usnesení Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 17. 7. 2012, č. j. 2209/DS/12-2), založil důvody svého rozhodnutí na důkazech provedených tímto podjatým správním orgánem, které bez dalšího do rozhodnutí převzal. Jediným úkonem, který nově pověřený silniční úřad ve věci učinil, bylo ústní jednání spojené s ohledáním na místě samém dne 3. 12. 2012, kde však (jak bylo uvedeno výše) došlo „pouze“ k uzavření dohody o opravě původní cesty a nic dalšího řešeno nebylo (viz protokol ze dne 3. 12. 2012, č. j. Výst/E/04396/12).

Rozhodnutí se tak opírá o výsledky svědků (R.F. a R.V.), jakož i jimi předložené historické pohlednice a náčrty, které ve věci provedl k důkazu podjatý správní orgán, aniž by tyto výsledky a listinné důkazy pověřený silniční úřad v řízení zopakoval. Z těchto

svědeckých výpovědí, jakož ani z jimi předložených listinných důkazů, tak silniční úřad nebyl oprávněn ve své rozhodovací činnosti vycházet. To navíc v situaci, kdy se dopustil dalšího procesního pochybení, když výsledky svědků provedl v jiných než oznámených termínech (dne 15. 6. 2012 od 7:30h a 8:30h; namísto dne 13. 6. 2012 od 9:00h) a kdy tyto výsledky bez přítomnosti žalobkyně a možnosti klást těmto svědkům otázky pokračovaly v terénu na místě samém, jak je patrné z fotodokumentace připojené k protokolům ze dne 15. 6. 2012, č. j. 309/2012. Krajský soud dále uvádí, že prvostupňové správní rozhodnutí se opírá také o geodetické zaměření, z něhož by měl vyplývat skutečný průběh cesty v terénu. Z této listiny však není zřejmé, kdy a kým byla vyhotovena, ve spisu není založena také žádná listina, z níž by bylo patrné, zda její vypracování zadal přímo prvostupňový správní orgán a na koho se s požadavkem na geodetické zaměření obrátil. Proto ani tuto listinu není možno pokládat za relevantní důkaz, z něhož by správní orgány mohly v řízení vycházet. I z těchto důvodů proto vydaná správní rozhodnutí nemohou obstát.

Jako procesní pochybení bez vlivu na zákonnost vydaného rozhodnutí nicméně krajský soud hodnotil námitku žalobkyně, že jí nebylo řádně doručeno usnesení Krajského úřadu Karlovarského kraje, jímž došlo k pověření Městského úřadu Toužim k projednání a rozhodnutí věci z důvodu podjatosti všech úředních osob Obecního úřadu Útvina, a že tak správní orgány nerespektovaly příslušná ustanovení správního řádu. Krajský soud k takto uplatněné námitce uvádí, že ačkoli součástí správního spisu nejsou žádné doručky, z nichž by bylo možné ověřit, zda vůbec a jakým způsobem bylo toto usnesení účastníkům řízení doručováno, žalobkyni bylo s ohledem na další průběh řízení (zejména ústní jednání konané ve věci dne 3. 12. 2012) zřejmé, u kterého silničního úřadu je dále řízení vedeno. V tomto ohledu tedy nedošlo ke zkrácení práv žalobkyně, neboť se o tom, kdo je nově pověřen vedením řízení a rozhodnutím ve věci, dozvěděla.

Důvodnou pak krajský soud neshledal námitku žalobkyně, že jí jako účastníku řízení dle § 27 správního řádu nebylo oznámeno zahájení řízení. Z obsahu správního spisu krajský soud v této souvislosti ověřil, že je v něm založeno oznámení silničního správního úřadu o zahájení řízení z moci úřední ze dne 6. 6. 2012, č. j. spr. 309/2012, které bylo dle připojené dodejky žalobkyni doručeno dne 7. 6. 2012, což stvrdila svým podpisem.

K námitce žalobkyně týkající se doplnění odvolání a výzvy prvostupňového silničního úřadu k odstranění vad podaného odvolání pak krajský soud závěrem uvádí, že doplnění odvolání, o němž žalobkyně tvrdí, že je zaslala správnímu orgánu prvního stupně, není součástí správního spisu. Pokud žalobkyně v této souvislosti argumentuje podacím lístkem České pošty č. RR069952125CZ, který připojila k žalobě a který by měl dokládat předání doplnění odvolání k poštovní přepravě dne 10. 5. 2013, je nutno konstatovat, že jako odesílatel je na předmětném podacím lístku vyznačen zplnomocněný zástupce žalobkyně (otiskem razítka), jako adresát však nebyl označen prvostupňový silniční úřad, ale samotná žalobkyně. Stejně tak výzva prvostupňového správního orgánu, kterou žalobce obdržel dne 16. 5. 2013 a již v této souvislosti argumentuje, nebyla výzvou k odstranění vad podaného odvolání, jak se žalobkyně mylně domnívala, ale výzvou prvostupňového správního orgánu ze dne 14. 5. 2013, aby se ve lhůtě 10 dnů k podanému odvolání vyjádřila.

Přesto je i v tomto případě možno shledat na straně správních orgánů pochybení, právě s ohledem na skutečnost, že v daném případě nedošlo k vydání výzvy k odstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení platí, že nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Je přitom nepochybné, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 odst. 1 a 2 správního řádu; na odvolací řízení se na základě § 93 odst. 1 obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu. Nemá-li tedy odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 nebo § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu a pomoci podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Podle ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Žalobkyně podala odvolání následujícího znění: „*Rozhodnutím Městského úřadu Toužim sp. zn. Výst/E/00977/13 ze dne 22. 3. 2013 bylo rozhodnuto tak, že paní R.B. je povinna odstranit pevnou překážku z pozemků v rozhodnutí podrobně specifikovaných v napadeném rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podává R.B. odvolání, které písemně odůvodní do deseti dnů.*“

Je tedy zřejmé, že v případě odvolání žalobkyně absentovalo jak vymezení rozsahu, v jakém je rozhodnutí správního orgánu napadáno, tak uvedení toho, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy či nesprávnost rozhodnutí či předcházejícího řízení. V odvolání nebylo explicitně vyjádřeno ani „co se navrhuje“ jakožto obecná náležitost podání (§ 37 odst. 2 správního řádu). Je tedy patrné, že odvolání žalobkyně nebylo bez vad nejen co do rozsahu napadení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale neobsahovalo ani další základní náležitosti podání (zde odvolání).

Pokud za této procesní situace prvostupňový správní orgán nevyzval žalobkyni k odstranění vad podání ve smyslu ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu a pokud následně žalovaný bez dalšího rozhodl, došlo ke zjevnému porušení procesních pravidel správního řízení (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud zřetelně vyjádřil, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek. Účastníku řízení (ať už je zastoupen právním zástupcem či nikoli) však musí být ze strany správního orgánu dána možnost vady podání v přiměřené lhůtě odstranit, k čemuž ovšem v posuzovaném případě nedošlo. Pokud tedy správní orgán nevyzval žalobkyni

k odstranění vad odvolání, postupoval v rozporu se zákonnými pravidly správního procesu, čímž své řízení rovněž zatížil procesní vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

S ohledem na výše vytýkanou nezákonnost a vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. tak krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Protože pak shora uvedenými závažnými procesními vadami bylo zatíženo také prvostupňové správní řízení, přistoupil krajský soud současně ke zrušení prvostupňového správního rozhodnutí, jehož se primárně vytýkaná pochybení týkají. Dále krajský soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů účastníků řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v soudním řízení před krajským soudem v celkové výši 8 228 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu advokáta Mgr. Zdeňka Honzíka za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání soudu ve věci samé - podání žaloby) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč); a náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, byla částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů zvýšena o částku 1 428 Kč odpovídající příslušné výši daně z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku 11 228 Kč. Ke splnění povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s., podle kterého platí, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné, které by odůvodňovaly přiznání práva na náhradu dalších nákladů, krajský soud rozhodl tak, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Plzni dne 27. února 2015

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová