



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Pavla Kumprechta a JUDr. Marcely Sedmíkové ve věci žalobkyně **M. K.**, , zast. JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem KVB advokátní kanceláře s.r.o., Sladkovského 601, 530 02 Pardubice, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem v Hradci Králové, Pivovarské náměstí 1245, za účasti **1. J. K.**, a **2. J. Š.**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2013, č.j. 11674/DS/2013-2-Ma, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2013, č.j. 11674/DS/2013-2-Ma, s e z r u š u j e a věc se mu v r a c í k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobkyni náklady řízení v částce 11.228,--Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Stanislava Kadečky, Ph.D., advokáta KVB advokátní kanceláře s.r.o., Sladkovského 601, 530 02 Pardubice, do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- III. **Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 19. 6. 2013, č.j. 11674/DS/2013-2-Ma, žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Police nad Metují, silničního správního úřadu, ze dne 7. 3. 2013, č.j.: 2013/1044/OV/JUS/3, a to tak, že je podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., o správním řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), částečně změnil a ve zbývajících částech potvrdil. Tímto prvoinstančním správním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o odstranění pevných překážek – dvou železných kůlů, plotu a vysázených smrků, umístěných v místě odbočení na účelovou komunikaci na pozemku parc. č. 627/3 v kat. území Bělý.

Žalobkyně podala proti zmíněnému rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou odůvodnila následujícím způsobem.

I. Obsah žaloby

V úvodu žaloby žalobkyně nejdříve zrekapitulovala dosavadní průběh správního řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí ze dne 19. 6. 2013, č.j. 11674/DS/2013-2-Ma. Uvedla, že dne 7. února 2012 podala příslušnému silničnímu správnímu úřadu (Úřadu městyse Machov) žádost, již se domáhala odstranění překážek, tj. železných kůlů, plotu a vysazených smrků, bránících v odbočení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci nacházející se na pozemku parc. č. 627/3 v obci Machov, kat. území Bělý. Vedením správního řízení byl později pověřen Městský úřad Police nad Metují. Správní řízení o odstranění těchto překážek bylo zakončeno napadeným rozhodnutím žalovaného, které má žalobkyně za nesprávné, nepřekoumatelné a nezákonné.

V prvním žalobním bodu žalobkyně namítala nezákonnost žalovaného rozhodnutí pro porušení zásady dvojinstančnosti a jeho překvapivost. Žalovanému vytýkala nevhodný procesní postup, který nemohl být v případě jejího odvolání aplikován. Žalovaný jako odvolací orgán totiž nemohl rozhodnout tak, že dle ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu částečně změnil rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu a ve zbytku je potvrdil, a to především proto, že napadené rozhodnutí je zcela zjevně postaveno na odlišném právním posouzení skutkového stavu.

Prvoinstanční správní orgán totiž došel k závěru, že se na pozemku par. č. 627/3 veřejně přístupná účelová komunikace nachází, pouze nesplňuje parametry pro užití motorovými vozidly. Proto také dle názoru prvoinstančního správního orgánu není dán důvod k odstranění překážek, jelikož takový zásah by byl neúčelný, když nemotorová vozidla a chodci se na dotčenou účelovou pozemní komunikaci dostanou i přes stávající pevné překážky. S tímto názorem (ohledně neodstranění překážek) ovšem žalobkyně nesouhlasí. Rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobkyně naopak vychází z opačného posouzení skutkového stavu, když tvrdí, že na pozemku parc. č. 627/3 účelová pozemní komunikace není a že jde pouze o cestu, která je tolerována vlastníkem pozemku a užívána širokou veřejností na základě soukromoprávních titulů.

Částečnou změnou prvoinstančního rozhodnutí a jeho potvrzením ve zbylé části žalovaný zjevně porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení. Žalobkyně totiž byla zkrácena na svých procesních právech, když jí bylo znemožněno na odlišné posouzení skutkového stavu (tj. na neexistenci účelové komunikace na pozemku parc. č. 627/3 a neexistenci naléhavé komunikační potřeby) v rámci odvolacího řízení náležitě reagovat a účinně tak hájit svá práva pomocí řádného opravného prostředku. V těchto souvislostech se žalobkyně odvolávala na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, ze dne 10.2.2009, č.j. 52Ca 49/2008-36, kde je zmíněno, že o porušení zásady dvojinstančnosti jde mimo jiné tam, kde odvolací orgán neseznámí účastníky řízení s odlišným názorem týkajícím se posouzení věci, a přesto v tomto duchu změní prvoinstanční rozhodnutí.

K tomu však v daném případě nedošlo, a z tohoto důvodu je i vydané rozhodnutí pro žalobkyni překvapivé.

S rozhodnutím žalovaného souvisí i otázka věcné legitimace k rozhodnutí v dané věci. Pokud by byl totiž pravdivý závěr žalovaného, že na pozemku parc. č. 627/3 se nenachází účelová pozemní komunikace, nemohlo by být o žádosti žalobkyně silničními správními úřady meritorně rozhodnuto, jelikož by tyto nebyly k takovému rozhodnutí věcně příslušné. Na základě zjištění, že na pozemku parc. č. 627/3 není pozemní komunikace, měl žalovaný rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu zrušit a zajistit postoupení žádosti žalobkyně ve smyslu ust. § 12 správního řádu příslušnému orgánu státní správy, který je oprávněn nařídít odstranění klasických nepovolených staveb, tedy obecnému stavebnímu úřadu, a to i přesto, že je označeno jako žádost o odstranění pevných překážek z pozemní komunikace. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č.j. 1As 30/2008-49). Žalobkyně trvá na tom, že na uvedeném pozemku účelová pozemní komunikace existuje.

Žalobkyně dále namítala nezákonnost rozhodnutí pro nesprávné právní posouzení skutkového stavu věci. Plně se ztotožnila se závěrem prvoinstančního správního orgánu, že cesta na pozemku parc. č. 627/3 je účelovou pozemní komunikací, protože naplňuje veškeré její zákonné znaky. Brojila však proti tomu, že má být určena pouze pro nemotorová vozidla a chodce, neboť o omezení provozu na ní nebylo dosud rozhodnuto příslušným správním orgánem. Nesouhlasí s tím, že není nutné pevné překážky z pozemní komunikace odstranit, jelikož svým umístěním nebrání užívání účelové komunikace nemotorovými vozidly a chodci. Tyto překážky byly umístěny na pozemní komunikaci bez řádného povolení a silniční správní úřad by v takovém případě měl nařídít jejich odstranění podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). V další části žaloby poté žalobkyně rozvádí na základě judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu znaky, jimiž se musí příslušné správní orgány při posuzování existence veřejně přístupné účelové komunikace řídit. Podle žalobkyně není pochyb o tom, že je parcela č. 627/3 v kat. území Bělý splňuje.

Patrnost cesty v terénu je jednoznačná, což bylo zjištěno i v rámci místních šetření prováděných prvoinstančním správním orgánem přímo na pozemku parc. č. 627/3. Na něm se v současnosti nachází zatravněná cesta, místy v trávě se zřetelným zpevněním kameny. Cesta na něm slouží jako přístup k nemovitostem, které jsou ve vlastnictví žalobkyně a spojuje tyto nemovitosti s příjezdovou pozemní komunikací na pozemku parc. č. 698/1 v kat. území Bělý, v obci Machov. Nelze zpochybňovat ani souhlas vlastníka s užíváním cesty v minulosti, jak bylo žalobkyní doloženo celou řadou historických dokumentů svědčících o tom, že pozemek parc. č. 627/3 byl využíván jako účelová pozemní komunikace dlouhodobě – tzv. od nepaměti. Správní orgány jimi však důkaz v rozporu se zákonem neprovedly. Souhlas s užíváním pozemku je dovozován z toho, že jeho předchozí vlastníci a současný vlastník sám až do roku 2002, kdy na pozemní komunikaci umístil pevné překážky, obecné užívání trpěly.

Ke čtvrtému znaku veřejně přístupné účelové komunikace (zda je nezbytná pro napojení nebo obsluhu nemovitostí, k nimž vede – tzv. nezbytná komunikační potřeba) žalobkyně uvedla, že jej žalovaný úplně vyloučil z důvodu existence pozemní komunikace na pozemku parc. č. 706 v kat. území Machovská Lhota a na pozemku parc. č. 1018 v kat. území Bělý (dále jen „cesta přes les“), kterou považuje za vhodnou komunikační alternativu. Podle žalobkyně ovšem nelze nutnou komunikační potřebu v případě účelové komunikace automaticky vyloučit tím, že ke konkrétním nemovitostem vede jiná přístupová cesta. Vždy je třeba zkoumat celou řadu hledisek a zvažovat, zda variantní cesta může naplnit obslužný účel napojených nemovitostí z pohledu reálně možných využití (tj. využití pro chodce, nemotorová vozidla a vozidla motorová).

Žalobkyně pokračovala, že k obsluze svých nemovitostí vždy užívala pozemní komunikaci na pozemku parc. č. 627/3, a to až do roku 2002. Právě tehdy došlo k umístění pevných překážek, přičemž k obsluze svých nemovitostí užívala tuto komunikaci při nejmenším i rodina Šilpertova. Užití cesty přes les totiž nepřicházelo v úvahu především kvůli stavu této cesty, který neumožňoval a do dnešního dne neumožňuje její bezpečné užití, což žalobkyně dokládala vyjádřením Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, dopravního inspektorátu. Cesta přes les je nevhodná k užití především kvůli nutnosti rozsáhlých úprav k tomu, aby vůbec splňovala parametry potřebné k dopravní obslužnosti nemovitostí vlastněných žalobkyní. Jde o cestu nacházející se z velké části na lesních pozemcích, která nebyla dlouhou dobu nikterak upravována a tomu všemu odpovídá její současný stav (nevhodný povrch, řada extrémních zúžení, nevhodný profil a nebezpečí převrácení při užití motorovými vozidly). Krom toho vede po pozemcích v chráněné krajinné oblasti. Naproti tomu na pozemku parc. č. 627/3 se nachází pozemní komunikace se zpevněným povrchem, který je přechodně zatravněn jen díky nečinnosti správních úřadů a v zásadě jediná nutná úprava ke zprůjezdnění této pozemní komunikace je spojena s opravou přejezdu přes potok, který žalobkyně považuje za své vlastnictví. Cesta přes les byla v minulosti užívána pouze a výhradně pěšími – vede po ní turistická stezka.

Tvrzená alternativa přes les je také v porovnání s pozemní komunikací na pozemku parc. č. 627/3 zjevně nepřiměřená z hlediska vzdálenosti. Některé její části se krom toho nachází na pozemcích soukromých vlastníků, což nebylo správními orgány vůbec ověřováno v terénu. Cesta po pozemku parc. č. 627/3 je účelovou komunikací, neboť splňuje veškeré nutné znaky, které jsou vyžadovány zákonem a současnou ustálenou výkladovou praxí. Žalobkyně rovněž poznamenala, že pozemní komunikaci na pozemku parc. č. 627/3 lze dokonce považovat za pozemní komunikaci místní, a to především z toho důvodu, že je užívána dlouhodobě (od nepaměti) a naplňuje alespoň jednu ze zákonných podmínek uvedených v zákoně č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích. Dle této již neplatné právní úpravy bylo nutné za místní komunikace považovat cesty, které byly na území zastavěném nebo určeném k souvislému zastavění, vzájemně spojovaly dvě obce atd. a v době účinnosti této zákonné úpravy byla na pozemku parc. č. 627/3 užívána zpevněná příjezdová cesta, která se nacházela v zastavěném území obce a byla tedy ze zákona místní účelovou komunikací. Jak pak vyplývá ze stanoviska veřejného ochránce práv (Sborník stanovisek veřejného ochránce práv – Veřejné cesty – místní a účelové komunikace, druhé, rozšířené vydání) a z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č.j. 9As 15/2012-21, na místní komunikace vzniklé dle

předchozí právní úpravy je možno nahlížet jako na místní komunikace, a to až do té doby, než bude rozhodnuto příslušným správním orgánem o jejich vynětí ze sítě místních komunikací.

V dalším žalobním bodu žalobkyně namítala podstatné procesní vady v souvislosti s vydáním rozhodnutí dle § 51 odst. 3 správního řádu, který dle ní nebylo možno aplikovat způsobem, jak učinili žalovaný a prvoinstanční správní orgán. V § 51 odst. 3 správního řádu se stanoví, že je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. V dané věci prvoinstanční správní orgán postavil své rozhodnutí na vyjádření Správy CHKO Broumov, že provoz motorových vozidel na pozemku parc. č. 627/3 je vyloučen. Toto vyjádření však nikterak nesouvisí s tím, zda na dotčeném pozemku existuje pozemní komunikace a zda na této pozemní komunikaci jsou v rozporu se zákonem umístěny pevné překážky omezující provoz a bránící bezpečnému užívání komunikace. Vůbec pak toto vyjádření nemůže vyloučit to, že by žádosti žalobkyně nemohlo být příslušným správním orgánem vyhověno, jelikož ze zákona nejde o závazné stanovisko dotčeného orgánu ani o vydané pravomocné správní rozhodnutí, které by užití cesty motorovými vozidly vylučovalo. Proti tomuto vyjádření Správy chráněné krajinné oblasti navíc nemohla žalobkyně využít žádných opravných prostředků.

Žalovaný odůvodnění aplikace § 51 odst. 3 správního řádu poté rozšířil ve svém rozhodnutí nad rámec rozhodnutí prvoinstančního ještě o skutečnost, že u cesty na pozemku parc. č. 627/3 nebyla zjištěna nutná komunikační potřeba, přičemž v důsledku toho se prvoinstanční správní úřad nemusel dále zabývat dokazováním a ve věci mohl meritorně rozhodnout. V důsledku nezákonné aplikace § 51 odst. 3 správního řádu nebyly provedeny další navržené důkazy, které by mohly objasnit skutečný stav věci, přičemž jejich neprovedení nebylo v rámci vydaných rozhodnutí ani náležitým a zákonným způsobem odůvodněno, z čehož je nutné dovozovat nepřezkoumatelnost obou vydaných rozhodnutí. Výhrady k dokazování měla žalobkyně i v souvislosti s místním šetřením prvoinstančního správního orgánu dne 23. 11. 2012, k němuž nebyli přizváni všichni účastníci řízení, čímž bylo zasaženo do jejich procesních práv. Nemohli se totiž kvalifikovaným způsobem vyjádřit ke zjištěným skutečnostem. K účasti na místním šetření byl vyzván pouze vlastník pozemku pan Josef Ševců. Prvoinstanční správní orgán a žalovaný sice argumentují tím, že se všichni účastníci mohli ke zjištěným skutečnostem vyjádřit skrze zpracovaný protokol, ale tato skutečnost je zcela irelevantní především s ohledem na povahu zjišťovaných skutečností.

Během místního šetření prvoinstanční správní úřad zjišťoval šířku zpevnění pozemní komunikace na pozemku parc. č. 627/3 tím, že provedl odkopání zeminy a následné zaměření. Tento úkon nemohou zbylí účastníci řízení kdykoliv sami zopakovat, aby si ověřili, zda data uvedená do protokolu odpovídají skutečnosti. Správní orgán totiž nemůže očekávat, že zbylí účastníci řízení svévolně zasáhnou do pozemku, k němuž nemají vlastnické či jiné užívací právo a reálně ověřit zjištěné údaje. Tímto postupem byla porušena i zásada rovnosti a nestrannosti, když k místnímu šetření byl přizván pouze jeden z účastníků řízení. Prvoinstanční správní úřad i žalovaný přitom vychází z výsledků tohoto místního šetření v odůvodnění svých rozhodnutí a přikládají takto zjištěným skutečnostem velkou důkazní váhu.

Vzhledem k výše uvedenému žalobkyně navrhovala zrušit jak žalované rozhodnutí, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního úřadu, jež mu předcházelo a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

II.

Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 12. 9. 2013. Konstatoval, že procesní postup, který zvolil, byl možný, a to zejména s ohledem na zásadu procesní ekonomie. K tvrzenému porušení zásady dvojinstančnosti řízení zdůraznil, že správní řízení bylo vedeno o tom, zda dojde k odstranění pevných překážek. O odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí rozhodl žalovaný v odvolacím řízení tak, že je změnil. K tvrzenému nezohlednění ust. § 90 odst. 3 správního řádu uvedl, že odvolací správní orgán může změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele za podmínky, že a) odvolání podá jiný účastník s jinými zájmy, b) napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Nejprve je ale třeba posoudit, zda přezkoumávaným rozhodnutím došlo ke změně v neprospěch odvolatele, protože pokud by tomu tak nebylo, bylo by bezpředmětné zabývat se dalšími podmínkami v ust. § 90 odst. 3 správního řádu.

Je nesporné, že správní orgán prvního stupně zamítl žádost o odstranění pevné překážky a že žalovaný v tomto ohledu prvostupňové rozhodnutí nikterak neměnil, ale toto rozhodnutí potvrdil. Změnil pouze úvahu o tom, jakého charakteru je cesta, z níž měly být překážky odstraněny. Předmětem správního řízení nebylo deklarovat existenci pozemní komunikace, ale případné nařízení odstranění pevných překážek z cesty. Dle názoru žalovaného tedy nebylo v odvolacím řízení rozhodnuto v neprospěch žalobkyně. Nebyly jí uloženy nové nebo větší povinnosti nebo omezení.

Žalovaný pokračoval, že součástí správního řádu jsou i základní zásady činnosti správních orgánů, mezi které patří ochrana oprávněných zájmů osob a předvídatelnost rozhodování (tj. posuzování obdobných skutkových situací se stejnými zásadními znaky stejně). Ze strany jakéhokoli účastníka správního řízení tedy bylo legitimní očekávat, že správní orgány provedou posouzení existence účelové komunikace podle kritérií a) naplnění zákonné definice uvedené v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, b) zjištění souhlasu s veřejným užíváním cesty, c) zjištěním o znatelnosti cesty v terénu a d) posouzením otázky nutné komunikační potřeby. K tomuto algoritmu přezkumu existence účelové komunikace v nyní posuzovaném případě správní orgán prvního stupně přistoupil, to však **(zde již krajský soud dále uvádí vyjádření žalovaného k žalobě v doslovném znění, a to vzhledem k jeho těžkopádnosti a rozsáhlosti a tím i jeho obtížnému přetřansformování do stručné a jasné argumentace, kterou by mohl mít navíc žalovaný za neúplnou)** „samo o sobě nestačí pro to, aby byly naplněny zmíněné zásady. Současně je ze strany všech účastníků řízení totiž legitimní očekávat, že posouzení těchto kritérií bude provedeno dle konstantních názorů soudů nebo správních orgánů na to, jak tato jednotlivá kritéria posuzovat (např. že nebude správními orgány dovozen konkludentní souhlas s veřejným užíváním v případě, kdy vlastník po rozhodnou dobu fakticky nemohl vykonávat své vlastnické právo apod.). Teprve pokud jsou ze strany správních orgánů i tyto podmínky splněny, lze konstatovat, že jimi vydané rozhodnutí v tomto ohledu dostojí požadavku na

předvídatelné rozhodnutí. Odvoláním napadené rozhodnutí však tomuto druhému požadavku nevyhovělo. Na straně 11 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je odůvodňována otázka nutné komunikační potřeby v případě cesty na p.č. 627/3 v k.ú. Bělý, obci Machov takto: „V zimním období je přístup k domům čp. 92 a 93 po cestě na pozemku p. č. 627/3 v k. ú. Bělý jednodušší, neboť s ohledem na to, že se na cestě na pozemcích p. č. 706 v k. ú. Machovská Lhota a p. č. 1018 v k. ú. Bělý, ani na cestě na pozemku p. č. 627/3 v k. ú. Bělý neprovádí zimní údržba, jeví se jednodušší a kratší pro zimní údržbu cesta přes pozemek p. č. 627/3 v k. ú. Bělý. V zimním období bude vždy k oběma nemovitostem vzhledem k jejich umístění přístup složitější. Dle sdělení městyse Machov se v zimě udržuje komunikace na pozemku p. č. 698/1 v k. ú. Bělý.“ Žalovaný nerozporuje zjištění, že by cesta pozemku p. č. 627/3 v k. ú. Bělý, obci Machov byla jednodušší, kdyby doznala výraznějších úprav oproti současnému stavu, včetně úprav cesty na druhém břehu a po novém vybudování mostku, než tzv. „cesta přes les“, avšak to samo o sobě nepostačuje pro naplnění znaku nutné komunikační potřeby, který je nezbytné shledat v případě, že má být vůbec uvažováno o existenci veřejně přístupné účelové komunikace a to z důvodů uváděných soudy.¹ Účastníci řízení tak mohli a měli legitimně očekávat, že se správní orgány s takovouto argumentací soudů vypořádají, resp. posoudí daný případ dle těchto zásad.

Proto je třeba uzavřít, že žalovaný shledal rozpor rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s právními předpisy, když tento neuvedl, proč by cesta na pozemku p. č. 627/3 v k. ú. Bělý měla být jedinou možnou, a na základě této nedostatečné úvahy založil rozhodnutí, které je z tohoto důvodu z hlediska adresátů působení orgánů

¹ Nález Ústavního soudu ČR II. ÚS 268/06 ze dne 09. 01. 2008: „34. Lze souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu, který se ve shora citovaném rozhodnutí inspiroval prvorepublikovou judikaturou svého předchůdce, že vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné **a ničím nenahraditelné** komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality 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.** Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického **a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně** ...“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, s.251), a vedle nezbytné komunikační potřeby stanovily v judikatuře též podmínku dlouhodobého užívání pozemku jakožto veřejné komunikace („Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastnickým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou.“; srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti 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).

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99: „[32] 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 mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn **veřejný zájem** na obecném užívání takové komunikace. 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** (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. **Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení**

veřejné moci překvapivé, tj. v rozporu se zásadou legitimního očekávání.² Žalovaný se tedy neztotožňuje s názorem žalobkyně, že jeho rozhodnutí je překvapivé, neboť jeho rozhodnutí legálním procesním způsobem koriguje překvapivé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný za takové procesní situace shledal možnost, resp. povinnost takového postupu, kdy změni odvoláním napadené rozhodnutí a takovýto postup žalovaného není v rozporu s ust. § 90 odst. 3) správního řádu.

Pro podporu správnosti svého postupu žalovaný ocituje z úvah Ústavního soudu, které se vztahují k přestupkovému řízení, tj. takovému správnímu řízení, které klade daleko větší požadavky na správní orgány než v nyní soudem přezkoumávaném případě, pokud jde o byť jen o potenci negativního zásahu do sféry obviněných z přestupkového jednání. V usnesení sp. zn. II.ÚS 1154/10 ze dne 29. 4. 2010 tedy Ústavní soud uvedl (zvýraznění provedl žalovaný): „5. *Nadto je třeba uvést, že pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"), ani z článku 36 odst. 1 Listiny, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě (usnesení sp. zn. [III. ÚS 880/08](#) ze dne 28. ledna 2009).* Dříve publikované doktrinární názory uznávaných autorit české právní vědy, např. J. Pražák a J. Hoetzel, uznávaly možnost změny v neprospěch odvolatele v případech, kdy prvoinstančním rozhodnutím nebyl dostatečně chráněn [veřejný zájem](#) (viz Pražák, J.: *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, Rakouské právo správní.* Praha: Jednota právnická, 1905. s. 128; Hoetzel, J.: *Československé správní právo: část všeobecná.* Praha: Melantrich, 1934. s. 331). V novější době pak bylo poukázáno na to, že zákaz [reformace in peius](#) se v přestupkovém řízení výslovně vztahuje pouze na sankce, [ale nikoli již na další součásti výroku rozhodnutí](#) (Mates, P., Pipek, J.: *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním.* PrRo 1995, 11: 437). Konečně je obecně sdíleno (Vedral, J.: [Správní řád](#). Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 542), že zákon dává před subjektivním právem (zájmem) odvolatele (ve správním řízení) přednost zejména ochraně objektivního práva, tedy [právního řádu](#) jako takového (zásada legality).“

Žalovaný má na základě shora uvedených úvah za to, že v daném případě změnu provést musel, když shledal podmínky pro její provedení, které pramenily z naplnění ust. § 90 odst. 3) správního řádu, resp. i ust. § 90 odst. 1) písm. c) správního řádu, neboť odvolateli nebyla „...*ukládána povinnost*...“ a odvolací správní orgán neopatřoval nové podklady pro vydání rozhodnutí, proto nemohl ani

komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové [pozemní komunikace](#). Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území - to je úkolem silničního správního úřadu.“

² V daném případě je situace umocněna tím, že soudy při posuzování nezbytnosti zřízení věcného břemene toto odmítli zřídit s tím, že pro dopravní obsluhu nemovitostí postačuje tzv. „*cesta přes les*“ (byť se žalovaný neztotožnil s názorem soudů, že běžným osobním automobilem je taková cesta sjízdná i za neztížených podmínek ani s názorem, že se na p.p.č. 627/3 v k.ú. Bělý, obci Machov nachází veřejně přístupná účelová komunikace).

vyrozumívat účastníky o tom, že již má dostatek podkladů pro rozhodnutí věci v odvolacím řízení. Správní řád umožňuje právě na základě těchto ustanovení provést změnu správního rozhodnutí, kdy úvaha o této změně provedená odvolacím správním orgánem není (a nemůže být) ničím jiným, než právě důsledkem jiného právního zhodnocení skutkového stavu³, proto lze se žalobkyní souhlasit v tom, že „...*napadené rozhodnutí žalovaného je zcela zjevně postaveno na odlišném právním posouzení skutkového stavu.*“ – nicméně jde o postup zcela legální. Správní řád nezakotvuje možnost ani povinnost odvolacích správních orgánů při takovéto změně seznamovat před vydáním rozhodnutí účastníky s tím, že odvolací správní orgán má na věc jiný názor než správní orgán prvního stupně a proto ke změně přistoupí.“

2/ Žalobkyně v části „II. Nezákonnost pro porušení zásady dvojinstančnosti a pro překvapivost rozhodnutí“ na straně 4 v odstavci posledním a předposledním uvádí, že pokud by byl pravdivý závěr žalovaného, že na p.p.č. 627/3 se nenachází pozemní komunikace, pak nemohlo být o žádosti žalované meritorně rozhodnuto, jelikož by žalovaný ani správní orgán prvního stupně nebyly věcně příslušní. Proto měl tedy žalovaný věc v případě zjištění neexistence účelové komunikace prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc postoupit dle § 12 správního řádu obecnému stavebnímu úřadu, který je oprávněn odstranit nepovolené stavby. Žalobce uvádí, že „...*i nadále trvá na tom, že na pozemku parc. č. 627/3 účelová pozemní komunikace skutečně existuje. Z tohoto přesvědčení po celou dobu řízení vycházela a i v současné době vychází.*“

Žalovaný uvádí, že správní orgány v pozici silničního správního úřadu a též jiní vykonavatelé veřejné moci, stejně jako účastníci řízení, nejsou v některých situacích před zahájením správního řízení nebo v jeho průběhu objektivně schopni posoudit, zda je založena příslušnost toho kterého vykonavatele veřejné moci, ať již jde o soud nebo správní orgán. Tak je tomu prakticky vždy i v případě účelových komunikací, neboť tyto nevznikají a nezanikají tím, že je o jejich povaze vydáno rozhodnutí, ale naplněním nebo pozbytím svých znaků. Je logické, že pokud z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v pl. znění pojednává o příslušnosti některých silničních správních úřadů řešit problematiku veřejně přístupných účelových komunikací, pak může nastat situace, že správní orgán dojde teprve v průběhu správního řízení k závěru, že cesta, o jejíž povaze byly důvodné pochybnosti, není pozemní komunikací ve smyslu tohoto zákona. Pak nastává situace, že správní orgán vystupující v pozici silničního správního úřadu musí na takto zjištěnou skutečnost adekvátně procesně reagovat. Pokud taková situace nastane a správní orgán shledá, že není ve věci, o níž bylo žádáno, založena příslušnost ani jiného správního orgánu, pak nemůže využít ust. § 12 správního řádu (věc nemá komu postoupit), ale musí postupovat dle ust. § 51 odst. 3 správního řádu.⁴

³ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 363/03: „*Je ústavně přípustné, aby odvolací soud měl za shodně zjištěného skutkového stavu rozdílný právní názor, který by vyústil v opačné rozhodnutí oproti rozhodnutí soudu prvního stupně. Takový postup zásadně není v rozporu s platnou zásadou dvojinstančnosti řízení. Je však nepřípustné, aby se odvolací soud v takovém případě nevypořádal jak se všemi odvolacími námitkami, tak se všemi okolnostmi, které v řízení vyšly najevo, respektive se všemi hledisky, kterými se zabýval soud prvního stupně.*“

⁴ Veřejný ochránce práv ve sborníku z roku 2011 (http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/krajsky-urad/doprava/Sbornik_Verejne_cesty-II_1_.pdf) „*Veřejné cesty – místní a účelové komunikace, druhé rozšířené*

Žalovaný se neztotožňuje s názorem, že věc měla být postupována dle § 12 správního řádu jinému správnímu orgánu a to jak z důvodu procesního, tak věcného. Procesní důvod spočívá v tom, že § 12 správního řádu lze užít za dalších podmínek v tomto ustanovení uvedených jen tehdy, pokud se má věc postoupit jinému správnímu orgánu. Legální definici pojmu „správní orgán“ uvádí ust. § 1 odst. 1 správního řádu: *„Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán").“* V daném případě byl tedy příslušným správním orgánem Městský úřad Police nad Metují. Městský úřad Police nad Metují vykonává jako správní orgán celou řadu agend, ať již jde o oblast dopravy, životního prostředí nebo oblast stavebního práva. To, že se v různých zákonech však Městský úřad Police nad Metují označuje např. jako *„silniční správní úřad“* nebo *„stavení úřad“* však neznamená, že Městský úřad Police nad Metují představuje několik správních orgánů. Jde toliko o jeden správní orgán, který se pro účely různých postupů mu zákonem svěřenými nazývá tím kterým zákonem různě. Městský úřad Police nad Metují je příslušným obecným stavebním úřadem pro Městys Machov, proto by se věc nepostupovala k vyřízení jinému správnímu orgánu, ale řešil by jí tentýž správní orgán, ovšem dle jiných právních předpisů, nelze vydat usnesení dle § 12 správního řádu, že s výrokem, že *„Městský úřad Police nad Metují postupuje věc Městskému úřadu Police nad Metují.“*⁵ Věcným důvodem, proč se věcí nemůže zabývat správní orgán z pozice obecného stavebního úřadu je skutečnost, že v roce 2002, kdy došlo k umístění předmětů na cestu na pozemku p.č. 627/3, tak vlastník tohoto pozemku neučinil svévolně, ale požádal správní orgán o souhlas s takovýmto zamýšleným postupem a tento mu byl udělen. Jedná se tedy o věc již jednou z pohledu obecného stavebního úřadu rozhodnutou (viz dokumenty založené ve spise správního orgánu prvního stupně pod č. 8). Dalším věcným důvodem pro nemožnost postupu dle návrhu žalobkyně je následující. Je otázkou, na základě čeho by se před obecním stavebním úřadem domáhala žalobkyně odstranění železného kůlu zaraženého v zemi, když jí k této

vydání“ k takovéto procesní situaci uvádí: *„V případech, kdy překážky byly umístěny na cestu, u které dosud nebyl vyřešen spor o to, zda je nebo není pozemní komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, úřad nejprve posoudí tuto okolnost. Podle toho, k jakému závěru dospěje, má dvě možnosti: 1. Žádost zamítne (řízení vedené z moci úřední zastaví) s odůvodněním, že sporná cesta není pozemní komunikací, a tudíž nemůže nařizovat odstranění překážek z ní. Překážkami se tedy vůbec nezabývá, nicméně musí detailně vyhodnotit, proč se nejedná o určitou kategorii pozemní komunikace (u namítané veřejně přístupné účelové komunikace musí popsat, který její konkrétní znak není naplněn a proč).“* Žalovaný tedy postupoval zcela v souladu s odbornými názory na věc o kterých si dovoluje tvrdit nejen to, že jsou správné, ale že postupy na základě nich běžně probíhají v rámci celé ČR.

⁵ *„Ustanovení o postoupení pro nepřislusnost se týká pouze vzájemných vztahů mezi dvěma správními orgány (§ 1 odst. 1), nikoliv tedy například vzájemných vztahů mezi dvěma odbory téhož obecního nebo krajského úřadu, správním orgánem je obecní a krajský úřad jako celek, jednotlivé odbory si tedy podání pouze předávají, ustanovení § 12 se však na tyto případy nevztahuje, jde o vnitřní vztahy v rámci správního orgánu, které lze případně upravit vnitřním předpisem správního orgánu.“* Tak uvádí Josef Vedral in Správní řád Komentář, s. 118, Nakladatelství RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006.

části povrchu zemského nesvědčí vlastnické ani jiné právo. To, že se v případě železného kolíku zaraženého do země nejedná o stavbu, je snad věcí nespornou.

Žalobkyně neuvádí pravdu, pokud v žalobě tvrdí, že po celou dobu správního řízení uváděla, že se v případě cesty na pozemku p.č. 627/3 nachází účelová komunikace. Žalobkyně na straně 16 až 18 odvolání tvrdí, že se v případě cesty na p.p.č. 627/3 v k.ú. Bělý, obci Machov jedná o místní komunikaci. Takovéto tvrzení o místní komunikaci žalobkyně je pak zopakováno na straně 6 žaloby. Je tedy otázkou, co si vlastně o povaze cesty na p.p.č. 627/3 v k.ú. Bělý, obci Machov žalobkyně myslí (to, že před obecnými soudy tvrdila, že cestu hodlá užívat z titulu soukromoprávního pořízení věcného břemene, jen dokresluje celkovou věrohodnost a konzistentnost jejích tvrzení). Nicméně před správními orgány mohou dle své vůle činit účastníci řízení i takto vnitřně rozporná podání. Je však povinností správních orgánů dostát i přes tyto a jiné obstrukce (namítaná podjatost atd.) zásadě materiální pravdy, což se jim beze zbytku a vyčerpávajícím způsobem podařilo.

3/ Žalobkyně v části „III. Nezákonost pro nesprávné právní posouzení skutkového stavu“ na straně 4 a násl. žaloby uvádí, že dle jejího názoru cesta na p.p.č. 627/3 v k.ú. Bělý, obci Machov splňuje všechny znaky účelové komunikace. Uvádí odkazy na judikaturu ohledně těch kterých znaků a správně podotýká, že *„Nejvíce je správními orgány zpochybňován znak čtvrtý, tedy nutná komunikační potřeba...“* proti tomu brojí tvrzením, že nutnou komunikační potřebu *„...ovšem nelze automaticky vyloučit tím, že ke konkrétním nemovitostem vede jiná přístupová cesta. V každém individuálním případě je totiž třeba zkoumat celou řadu hledisek a zvažovat, zda variantní cesta nemůže naplnit obslužný účel napojených nemovitostí z pohledu reálně možných využití (tj. využití pro chodce, nemotorová vozidla a vozidla motorová).“* Dále je tvrzeno, že do roku 2002 žalobkyně vždy užívala cestu na pozemku p.č. 627/3, když užití tzv. cesty přes les neumožňoval její stav, což má dokládat vyjádření Policie ČR, které však žalovaný neobdržel. Dále jsou uváděny další okolnosti, proč by mělo jít v případě sporné cesty o cestu nutnou.

Žalovaný se plně ztotožňuje s tím, co shora citoval ze žaloby. Ovšem těmto požadavkům správní orgán dostál, kdyby jim nedostál, pak by pouze z důvodu shledání alternativní cesty návrh zamítl. Tak tomu však nebylo. Správní orgány hodnotily, zda taková alternativa v porovnání s posuzovanou cestou dostatečná a shledaly, že ano.

Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že spornou cestu užívala až do roku 2002, pak by to samo o sobě neznamenal, že jí užívala z titulu veřejného užívání pozemních komunikací. Uživatelé samozřejmě zpravidla vůbec netuší, na základě čeho užívají cesty a teprve v případě problémů s jejich užíváním se obracejí na veřejnou správu.

K tomuto užívání viz vyjádření k odvolací námitce učiněné správním orgánem prvního stupně (např. na straně 9 rozhodnutí žalovaného): *„Přístup techniky ve stavebním řízení na stavební úpravy domu čp. 93 – je odůvodněno na straně 20 – 21 napadeného rozhodnutí. Přejezd ke stavbě rodinného domu čp. 93 dle vydaného stavebního povolení po účelové komunikaci p. č. 706 v k. ú. Machovská Lhota a p. č. 1018 v k. ú. Bělý vychází z podmínek stavebního povolení, se kterými paní Marie Koubková v rámci stavebního řízení souhlasila (ve stavebním povolení je uveden ústní souhlas ze dne 6. 9. 1996). V tomto smyslu byl doložen dodatek k technické*

zprávě projektové dokumentace, který byl ověřen v rámci stavebního řízení. Užívání pozemku pak bylo v rámci stavebního řízení řešeno jako námitka stavebního řízení. Stavební povolení bylo vydáno dne 9. 9. 1996 a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, dle kterého je Úřad městysu Machov příslušným silničním správním úřadem, je účinný od 1. 4. 1997. Užívání účelové komunikace pro stavební techniku není rovněž v souladu se zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. V domě Koubkových roky nikdo nebydlí, povolené stavební úpravy nejsou dokončeny.“ Proto je otázkou, proč žalobkyně porušovala, dle jejího tvrzení do roku 2002, podmínky rozhodnutí, které dříve akceptovala. Jestliže za tehdejšího stavu obecný stavební úřad dovodil, že pro stavební činnost je dostatečná tzv. „cesta přes les“, pak je otázkou, proč by měl být vlastník pozemku p.č. 627/3 zatížen značným omezením – existencí veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný nepochybně, že stav cest, pokud jde o jejich kvalitu, byl v roce 1996 v lokalitě odlišný a tzv. „cesta přes les“ takovouto činnost umožňovala. Avšak pak je nutné zabývat se otázkou, proč žalobkyně včas nehájila svá práva, tj. proč dovolila zhoršení stavu a to dokonce u obou těchto cest. Pokud žalobkyně tvrdí, že pozemek p.č. 627/3 užívala jako cestu vždy z nutné komunikační potřeby, pak je otázkou, proč se téměř po 10 letech (!) od umístění těchto překážek obrátila na správní orgány. Další otázkou je, jak po oněch 10 let vůbec užívala polnosti a stavby ve svém vlastnictví. Aktuální stav obou cest viz přiložená fotodokumentace.

Žalovaný posuzoval stav tzv. „cesty přes les“, stejně jako správní orgán prvního stupně a to nejen v tomto správním řízení. Žalobkyni bylo vydáno potvrzení, které uvádí, že cesta přes les je běžným osobním automobilem nesjízdna (což ovšem neznamená, že stav cesty p.č. 627/3 je lepší, viz dále). Oprávněná úřední osoba se navíc seznámila se stavem na místě samém a proto je dobře obeznámena s aktuální kvalitou obou cest. Případné vyjádření Policie ČR o nemožnosti užití k jízdě běžnými osobními automobily je dle žalovaného věci nespornou. Žalobkyně ovšem opomíjí jednak shora uvedené, tj. že svou nečinností dovolila zhoršit stav tzv. „cesty přes les“ a dále to, že cesta po p.č. 627/3 je ještě v horším stavu, tato cesta je přerušena rozpadlým mostkem a dále opomíjí vyjádření Správy CHKO. Je absurdní aktuální stav cesty na p.č. 627/3 dávat k tíži správním orgánům a jejich údajné nečinnosti, když správní orgány neměli k zásahu na p.p.č. 627/3 žádný důvod a proti stavu na tomto pozemku roky nikdo nebrojil.

Není pravdivé tvrzení žalobkyně, že se na p.p.č 627/3 nachází cesta, která má zpevněný povrch – viz fotodokumentace, spolu s protokolem vyhotoveným Městským úřadem Police nad Metují pod č. 38 spisu. Pravdou je, že pod aktuálním povrchem nezpevněné pěšiny jsou v určité hloubce kameny.

Pokud žalobkyně poukazuje na to, že tzv. „cesta přes les“ je taková, po které vede turistická stezka, pak je třeba ji připomenout, že po p.p.č. 627/3 vede taktéž, ovšem to, zda někudy vede nebo nevede turistická stezka je zcela irelevantní z hlediska posouzení znaků účelové komunikace.

Pokud jde o to, že ona tzv. „cesta přes les“ je dle tvrzení žalobkyně výrazně delší, pak je třeba konstatovat pravý opak. Je nepochybné, že přirozeným a jediným přístupovým směrem k nemovitostem ve vlastnictví žalobkyně v dané lokalitě je směr od centra Městysu Machov; v příloze tohoto vyjádření jsou pak zaneseny orientační délky obou cest.

Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že tzv. „cesta přes les“ rovněž zasahuje do vlastnických práv osob odlišných od Městyse Machov, pak žalovaný odkazuje na stranu 21 rozhodnutí a dále upozorňuje, že je obecně známým faktem, že orientační překryv orotofoto s mapou KN díky své nepřesnosti nemůže založit tvrzení, že tzv. „cesta přes les“ prochází po nemovitostech ve vlastnictví fyzických osob. Nelze ani opomenout fakt, že proti užívání tzv. „cesty přes les“ nikdo z jejich vlastníků po desítky let nebrojí.

4/ Žalobkyně v části „III. Nezákonost pro nesprávné právní posouzení skutkového stavu“ na straně 6 a 7 žaloby tvrdí, že se v případě cesty na p.p.č. 627/3 jedná o místní komunikaci.

Touto žalobní námitkou je opět prokázána nekonzistentnost tvrzení žalobkyně (místní /účelová komunikace/užívání ze soukromoprávního titulu). Žalovaný uvádí, že se k této námitce, která byla uplatněna i v odvolacím řízení, dostatečně vyjádřil na straně 15 žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce na tuto argumentaci žalovaného v žalobě nikterak nereaguje.

5/ Žalobkyně v části „IV. Nezákonost a nepřezkoumatelnost způsobené podstatnými procesními vadami“ na straně 7 žaloby tvrdí, že aplikace ust. § 51 odst. 3) správního řádu nebyla v daném případě na místě. Je uváděno, že vyjádření Správy CHKO Broumovsko nemohlo být samo o sobě důvodem, aby nebylo možné vyhovět žádosti žalobkyně, neboť se nejednalo o závazné stanovisko. Je uváděno, že proti stanovisku CHKO Broumovsko nebylo možné podat žádný opravný prostředek.

Žalovaný se neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že jediným důvodem pro zamítnutí žádosti bylo stanovisko Správy CHKO Broumovsko (ostatně sama žalobkyně v jiné části žaloby tvrdí, že žalovaný nejvíce zpochybňuje otázku nutné komunikační potřeby). Jak vyplývá z obou žalobou napadených rozhodnutí, zabývaly se správní orgány také znaky účelové komunikace, tyto na danou cestu aplikovaly a výsledkem této aplikace byl závěr, že cesta neplní nutnou komunikační potřebu a již jen z tohoto důvodu je nemožné žadatelce vyhovět.⁶

Žalovaný nehodlá polemizovat s názorem, že proti stanovisku Správy CHKO nebylo možné brojit, byť o správnosti takového názoru přesvědčen není.

K dalším namítaným nezákonostem v této části žaloby se již žalovaný vyjádřil výše.

⁶ K tomuto viz citace ze strany 18 rozhodnutí žalovaného: „KÚ KHK v rozhodnutí o odvolání z října 2012 uvedl několik věcí, které mají být zásadní pro posouzení charakteru cesty. Tyto však nemusely být posouzeny všechny z důvodu existence ust. § 51 odst. 3) správního řádu – tj. pokud by se vyskytla překážka, která znemožňuje žádosti vyhovět, bylo by v rozporu se zásadou procesní ekonomie posuzovat další otázky, neboť jejich vyřešení by nemohlo mít vliv na výrok rozhodnutí. K takovéto situaci došlo i v daném případě, kdy správní orgán prvního stupně zjistil, že cesta neplní nutnou komunikační potřebu a navíc se Správa CHKO Broumovskou vyjádřila, jak je popsáno výše.“

6/ Žalobkyně v části „V. Nezákonnost z důvodu porušení dalších procesních práv žalobkyně“ na straně 7 žaloby tvrdí, že byla významně zkrácena na svých procesních právech v souvislosti s „místním šetřením“ konaným dne 23. 11. 2012, neboť se tohoto nemohla zúčastnit. Pokud správní orgány poukazují na to, že se žalovaná mohla vyjádřit ke zpracovanému protokolu, pak je třeba takovou možnost označit za irelevantní s ohledem na povahu zjišťovaných skutečností. Je uváděno, že žalobkyni nesvědčí k předmětnému pozemku „...vlastnické či jiné užívací právo...“ a proto sami nemohou ověřit údaje uvedené v protokolu. Žalobkyně dále uvádí, že byla porušena zásada rovnosti a nestrannosti, když k „místnímu šetření“ byl přizván pouze jeden z účastníků řízení.

Žalovaný k tomuto uvádí, že na str. 17 – 18 žalobou napadeného rozhodnutí uváděl citaci správního orgánu prvního stupně, která odůvodňuje provedený postup. Rovněž tak je třeba poukázat na str. 19 žalobou napadeného rozhodnutí, kde se k této otázce vyjadřuje žalovaný, když mimo jiné uvedl: „...ale zejména je třeba upozornit na fakt, že pokud správní orgán shledal nenaplnění jednoho ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, tj. nutnou komunikační potřebu, byla by a jsou jakákoli další skutková zjištění naprosto bezpředmětná a to právě z důvodu uvedeného v ust. § 51 odst. 3) správního řádu. Jinak vyjádřeno – i kdyby správní orgán prvního stupně uvedeným postupem významně pochybil, je otázkou, jak by nyní měl reagovat odvolací správní orgán, když má za to, že věc by přesto nemohla být posouzena odlišně.“ Jinak vyjádřeno – i kdyby bylo kamení pod aktuálním povrchem v šíři třeba 20 metrů nebo naopak 1 metru, pak by to nikterak neovlivnilo znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

Žalovaný kvituje že v tomto žalobním bodu žalobkyně ustoupila, když tvrdí, že ji nesvědčí právo užívání k p.č. 627/3 v k.ú. Bělý, obci Machov. Právo užívání pozemní komunikaci je veřejným subjektivním právem a žalobkyně výše a dříve uváděla, že by ji ze strany veřejné moci mělo být přiznáno právo užívat daný pozemek z titulu a) veřejného užívání účelové komunikace, b) veřejného užívání místní komunikace, c) zřízení věcného břemene. Okresní soud v Náchodě, Krajský soud v Hradci Králové ani Nejvyšší soud však v tomto žalobkyni nevyhověly, když shledaly, že tzv. „cesta přes les“ je dostačující. Není přitom bez významu, že soudy se při možnosti zřízení věcného břemene rovněž zabývají otázkou, zda je takovéto zatížení pozemku (vlastnického práva) nutné, tj. také zkoumají také nutnou komunikační potřebu. Žalovaný kvituje, že žalobkyně poukazuje právě na zásadu předvídatelnosti postupů orgánů veřejné moci a nastoluje tímto v souvislosti s uvedeným řečnickou otázku, zda by tato zásada byla dodržena, pokud by došlo k situaci, kdy soudy uzavrou, že nutná komunikační potřeba na místě není a správní orgány by dovodily opak?

Dle názoru žalovaného by soud neměl připustit obstrukční snahy žalobkyně, které byly prováděny po celou dobu správního řízení, kdy žalovaný nezpochybňuje, že by bylo možné žalobě vyhovět (tedy s výjimkou toho, že po zrušení i provostupňového rozhodnutí je nesmyslné vracet věc k novému projednání odvolacímu orgánu, jak navrhuje v petitu žalobkyně), ovšem pouze za předpokladu, že by se soud dostatečně neseznámil se spisy nebo zvolil značně formalistický přístup k aplikaci práva.“

Krajský soud v Hradci Králové by měl tedy dle názoru Krajského úřadu Královéhradeckého kraje postupovat z důvodů výše uvedených dle ustanovení § 78

odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), tedy žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

J. K., coby osoba zúčastněná na řízení, se k věci vyjádřil podáním ze dne 5. 11. 2013. V něm předně odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č.j. 6 Ans 2/2007-128, k problematice nepovoleného omezování přístupu na účelové komunikace pevnými překážkami. K alternativní cestě po pozemcích parc. č. 706 k. ú. Machovská Lhota a parc. č. 1018 k. ú. Bělý, tzv. „přes les“ poznamenal, že existuje pouze v katastrálních mapách, nikoli reálně, když jsou tyto pozemky úzké a pro přístup nevhodné. Tvzení žalovaného, že žalobkyně má ke svým pozemkům přístup po jiných komunikacích proto označil za nepravdivé. Žalovaný se dle něho nevypořádal s tím, že jím uváděná alternativní komunikace není přístupná pro zemědělskou techniku a neumožňuje tak zemědělské obhospodařování pozemků žalobkyně.

Jmenovaný dále uváděl, že přes pozemek parc. č. 627/3 v k. ú. Bělý vede jediná přístupová komunikace k jeho pozemkům a nemovitostem žalobkyně. Překážky na komunikaci parc. č. 627/3 v k. ú. Bělý *„nejsou tvořeny zaraženým železným kolíkem, jak uvádí žalovaný ve svém vyjádření ze dne 12. 9. 2013. Překážky jsou tvořeny i oplocením a vysazenými dřevinami. Onen zaražený kolík není volně umístěným kolem, nýbrž zabetonovaným a odnímatelným železným kolem opatřeným kladkou, aby jej bylo možné pro vjezd dočasně odstranit. I majitel pozemku 627/3 tedy počítá s možností jízdy po komunikaci na pozemku 627/3, počítá se zachováním komunikace. Pouze překážkami omezuje veřejné užívání.*

Žalobkyně ani já jsme nedali nikdy souhlas s podmínkou uvedenou ve stavebním povolení, naopak jsme proti této podmínce brojili. Brojili jsme proti omezením přístupu, proti umístění překážek, proti úmyslnému poškození mostu, brojili jsme skrze stavební úřad MěÚ v Polici nad Metují, Policii ČR, SCHKO Broumovsko, silniční úřad Městyse Machov, silniční úřad MěÚ Police nad Metují, což je doložitelné listinami. Podmínku stanovenou stavebním úřadem jsme nikdy neuznali, cestu na p. 627/3 jsme nadále využívali až do doby, kdy byl úmyslně poškozen most navazující na cestu 627/3. Most je ve vlastnictví žalobkyně a ta jej nemůže opravit, neboť jediný přístup k mostu je právě přes pozemek 627/3. Spekulace žalovaného uvedené v bodu 3) jeho vyjádření ze dne 12. 9. 2013 jsou naprosto smyšlené a absurdní. Odkazují se na znění bodu 7 čl. I. výše „rozhodnutí jiného správního orgánu či úkon vůči němu (např. stavební povolení, ohlášení stavby oplocení apod.) nenahrazuje rozhodnutí či stanovisko silničního správního úřadu, týká-li se věc omezení obecného užívání pozemní komunikace“. Žalovaný v odstavci 3 vyjádření ze dne 12. 9. 2013 uvádí sice absurdní nepravdivou informaci o vině a důvodu zhoršení „cesty přes les“, tedy konkrétně, že „žalobkyně svou nečinností dovolila zhoršit stav tzv. cesty přes les“, ale zároveň toto tvrzení žalovaného dokládá, že žalovaný ví o technickém stavu pěší turistické cesty „přes les“ a že žalovaný ví, že cesta „přes les“ je nesjízdná. Z vyjádření žalovaného vyplývá, že se žalovaný pouze domnívá, že v minulosti existovala sjízdná „cesta přes les“ a nyní již tato cesta zanikla. Uvádím, že sjízdná „cesta přes les“ v minulosti nikdy neexistovala a žalovaný existenci sjízdné cesty přes les žádným způsobem nedoložil.

Považuji za nutné uvést, že povrch komunikace 627/3 jsem já osobně s p. Josefem Šilpertem opravil. Vybudoval jsem za pomoci p. Josefa Šilperta, tehdejšího MNV Police nad Metují, nový navýšený zpevněný povrch a na vrch vrstvu dláždění. U této rozsáhlé stavby byl přítomen i majitel pozemku 627/3 p. Josef Ševců, který stavbu nového zvýšeného povrchu nerozporoval a stavbu umožnil a souhlasil s ní. Ve správním řízení byly doloženy i faktury za dopravu z doby výstavby, kdy materiál na stavbu poskytl a přivezl tehdejší MNV Police nad Metují, který se tak na stavbě podílel. MNV Police nad Metují poskytl zdarma materiál na opravu komunikace, my jsme se podíleli cenou za dopravu a za práci (strojní i ruční).

Není pravdivé tvrzení uvedené ve vyjádření žalovaného ze dne 12.9.2013, že proti užívání alternativní „cesty přes les“ nikdo nebrojí. Vlastníci pozemků brojí proti skutečnosti, že odbor dopravy určil jejich pozemky k veřejnému užívání jako cestu, zakázali i písemně přístup a příjezd přes jejich lesní zemědělské pozemky.“ Navrh na rozhodnutí ve věci neučinil.

J. Š., druhá z osob zúčastněných na řízení, se k věci nevyjádřila.

IV.

Jednání krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s.ř.s., a to bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s.ř.s., když se žalobkyně ani žalovaný k výzvě o možnosti rozhodnout ve věci bez jednání ve lhůtě dvou týdnů od doručení této výzvy nevyjádřili. Krajský soud měl proto v souladu s citovaným ustanovením zato, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. O tom byli účastníci ve výzvě výslovně poučeni. Krajský soud proto vycházel při přezkumném řízení z obsahu předloženého správního spisu a soudního spisu s výše uvedenými vyjádřeními k žalobě. Dospěl přitom k následujícím zjištěním a právním závěrům.

IV.

Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

Ve výše uvedených vyjádřeních k žalobě je popsáno kde co, je se však třeba držet jejího předmětu, neboť to je to podání, které má krajský soud přezkoumat a nikoliv rozvíjet úvahy nadbytečné či s ním přímo nesouvisející.

Žalobkyně předně namítala nesprávný procesní postup orgánů veřejné správy, jehož výsledkem bylo žalované rozhodnutí. K tomu krajský soud zjistil, že v úrovni prvního stupně rozhodl ve věci Městský úřad Police nad Metují, a to rozhodnutím ze dne 7. 3. 2013, čj.: 2013/1044/OV/JUS/3. Tímto rozhodnutím zamítl v rámci řízení vedeném podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích žádost žalobkyně o odstranění pevných překážek – dvou železných kůlů, plotu a vysázených smrků, umístěných v místě odbočení na účelovou komunikaci na pozemku p. č. 627/3 v kat. území Bělý. Jak je z jeho výroku zřejmé, prvoinstanční správní orgán rozhodl v této věci podle § 51 odst. 3 správního řádu. V něm se stanoví, že: „*Je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.*“

Užití tohoto právního institutu proto přichází v úvahu tehdy, vyskytne-li se v průběhu řízení skutečnost tak zásadní povahy, že pokračování v něm by nemělo smyslu. Jinými slovy, nebylo by možno rozhodnout o jeho předmětu kladně, vyhovět návrhu (žádosti). Prvostupňový správní orgán odůvodnil uvedený postup tím, že se řídil právním názorem žalovaného, a to s odkazem na jeho předchozí rozhodnutí ze dne 24. 10. 2012, značky (č.j.) 17490/DS/2012-2-Ma, a ze dne 24. 1. 2013, značky (č.j.) 1072/DS/2013-2-Ma, podle nichž *„Správní orgán prvního stupně tedy zváží, které důkazy provede, přičemž je pro danou věc stěžejní i ust. § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, a tedy vyjádření Správy CHKO Broumovsko k otázce, zda by vyslovila souhlas s užíváním pozemku p. č. 627/3 v k. ú. Bělý, obci Machov za situace, kdy zvažovaná alternativa komunikačního napojení – cesta přes les - není sjízdná motorovými vozidly (běžnými automobily); tento vznesený dotaz MÚ Police nad Metují, resp. odpověď ze strany Správy CHKO Broumovsko na uvedené bude zásadní pro posouzení věci – i kdyby se prokázal mlčky udělený souhlas vlastníka p. p. č. 627/3 v k. ú. Bělý, obci Machov s užíváním tohoto pozemku a dále to, že šířkové poměry byly v minulosti jiné (tj. cesta byla širší) než nyní, avšak Správa CHKO Broumovsko by nesouhlasila s užíváním tohoto pozemku, bylo by bezpředmětné nařizovat odstranění pevných překážek (oplocení nebo i sloupků), neboť by nebylo možné uvedenou cestu legálně užít k jízdě motorovými vozidly.“*

S ohledem na to a ustanovení § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), vyzval prvoinstanční správní orgán dne 20. 11. 2012 Správu CHKO Broumovsko, aby v souladu s ustanovením § 8 odst. 2 správního řádu poskytla odborné vyjádření k dané věci, respektive ke konkrétním otázkám. Mimo jiné, zda Správa CHKO Broumovsko vysloví souhlas s užíváním pozemku p. č. 627/3 v k.ú. Bělý, v obci Machov, jako účelové komunikace, sloužící k jízdě motorovými vozidly, příp. i vozidly nad 3,5 tuny. V rozhodnutí pak shrnul odpověď Správy CHKO Broumovsko ze dne 18. 12. 2012, č.j.: 02380/BR/2012/AOPK, v níž se uvádí, že *sdělení ze dne 18. 11. 2010, č.j. 02300/BR/2010/AOPK, zůstává nadále v platnosti (dlužno poznamenat, že šlo o sdělení k žádosti žalobkyně, nikoliv správního orgánu). V souvislosti se skutečnostmi v něm rozváděnými Správa CHKO nesouhlasí s užíváním pozemku parc. č. 627/3 v k.ú. Bělý jako účelové komunikace pro provoz motorových vozidel. A prvoinstanční správní orgán pokračoval v odůvodnění rozhodnutí tím, že: „Správa souhlasí se stávajícím využitím pro pěší a cyklisty a upozorňuje na ust. § 63 odst. 1 zákona, podle kterého **není dovoleno zřizovat nebo rušit veřejné přístupové účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody.***

Příjezd techniky pro stavební úpravy objektu č.p. 93 po pozemku p. p. č. 627/3 v k. ú. Bělý byl stavebníkovi zakázán na základě stavebního povolení na opravu domu č.p. 93 – informace uvedená v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 20Co 10/2011-171. Zmíněný rozsudek dále uvádí, že vlastníci domu č. p. 93 se mylně domnívají, že mají právo přijíždět až ke svému domu motorovým vozidlem. Takový závěr dle rozsudku soudu neplyne ani z ust. § 151 odst. 3 obč. zákoníku a způsob případného zřízení přístupu má vždy záležet na místních poměrech a okolnostech případu.

K lesnímu a zemědělskému hospodaření na přilehlých pozemcích lze využít komunikaci na pozemku p.p.č. 1018 v k.ú. Bělý – viz sdělení Správy č.j. 00405/BR/2012/AOPK ze dne 24. 2. 2012.“

Ve sdělení Správy CHKO Broumovsko Police nad Metují ze dne 4. 10. 2010, č.j. 02040/BR/2012/AOPK, k realizaci příjezdové komunikace na p. p. č. 627/3 v k. ú. Bělý, je mimo jiné uvedeno následující: „*Předmětný pozemek je situován ve III. zóně přímo na hranici I. zóny odstupňované ochrany CHKO Broumovsko v k. ú. Bělý v osadě Řeřišný. Územní systém ekologické stability (ÚSES, § 4, odst. 1 zákona) je vymezen – funkční lokální biokoridor sleduje tok Židovky, přilehlé pozemky jsou jeho součástí. Významný krajinný prvek (VKP - § 4 odst. 2 zákona) je vymezen nivou toku a vlastním tokem Židovky. Ekostabilizační funkce VKP niva v okolí předmětného profilu je plně funkční, stejně tak tok v předmětné lokalitě. Pozemek p.č. 627/3 v k.ú. Bělý navazuje na vymezené lokální biocentrum. Toto biocentrum je evidovanou lokalitou s výskytem řady zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s hodnotou opravňující vyhlásit maloplošné chráněné území. Dále je pozemek charakterizován jako území rašelinišť, pramenišť, hydrofilních až mezofilních trávníků. Předmětné pozemky jsou lokalizovány na území ptačí oblasti Broumovsko (SPA), která je součástí soustav NATURA.“*

Dále dle uvedeného sdělení „...*má tento pozemek přírodní charakter, přímo navazuje na velmi cenné území s nejvyšším stupněm ochrany. Pozemek sám je situován ze své větší části v nivě a lze zde předpokládat i výskyt zvláště chráněných druhů rostlin (např. bledule jarní) a živočichů (zmije obecná), stejně jako na okolních pozemcích. Využití pozemku jako příjezdovou komunikaci by si vyžádalo zásadní zásahy do výše zmíněného území a nelze ani vyloučit poškození zvláště chráněných druhů. Přístup k pozemkům, pro něž by komunikace sloužila, je v současné době řešen stávající obecní komunikací z druhé strany toku. Jedná se o veřejně přístupné účelové komunikace na p.p.č. 1018 a p.p.č. 1025 v k.ú. Bělý. Správa CHKO Broumovsko doporučuje i nadále využívat tyto pozemky.“*

Z výše uvedeného je zřejmé, že Správa CHKO Broumovsko nesouhlasí s využitím pozemku k jízdě žádnými motorovými vozidly. Odvolací orgán (žalovaný) přitom stanovil ve svých výše uvedených rozhodnutích, že vyjádření Správy CHKO Broumovsko Police nad Metují je zásadní pro posouzení věci. Dále uvedl, že v případě nesouhlasu s užíváním předmětného pozemku jako příjezdové cesty by nemělo smysl nařizovat odstranění pevných překážek (oplocení nebo i sloupků), neboť by nebylo možné cestu legálně užít k jízdě motorovými vozidly. Prvoinstanční správní orgán k tomu dále dodal, že předmětnou účelovou komunikaci není možné využívat pro provoz všech motorových vozidel rovněž proto, neboť tato komunikace není místní komunikací a nachází se v území chráněné krajinné oblasti Broumovsko. Tento závěr podle něho vyplývá z ust. § 26 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, ve kterém je uvedeno: „*Na celém území chráněných krajinných oblastí je zakázáno vjíždět a setrvávat motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vjezdu vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu a zdravotní a veterinární službu“.* Dle sdělení Úřadu městyse Machov ze dne 31. 10. 2012 č.j. 639/2012-Kryl, adresovaného paní M. K., nemá městys Machov zpracovaný pasport místních komunikací. Z uvedeného vyjádření Správy CHKO Broumovsko pak

Ize podle prvoinstančního správního orgánu dovodit, že ta souhlasí pouze se současným využitím této cesty pro pěší a cyklisty, neboť tímto využitím nedochází ani ke zřízení ani ke zrušení účelové komunikace v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Na to Městský úřad Police nad Metují uzavřel, že s ohledem na znění §§ 2, 3 a 51 odst. 3 správního řádu a doložené sdělení (dlužno rozumět sdělení Správy CHKO), již neprováděl žádné další dokazování, ani šetření, aby s ohledem na ekonomii řízení nezatěžoval zbytečně jeho účastníky. Konstatoval, že nesouhlasné sdělení Správy CHKO Broumovsko s využitím předmětné cesty pro provoz motorových vozidel je zásadní, a proto žádost dle ustanovení § 51 odst. 3 zamítl, neboť by bylo bezpředmětné nařizovat odstranění pevných překážek.

Krajský soud v Hradci Králové tak nemá sebemenších pochyb o tom, že pro rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu dle § 51 odst. 3 správního řádu v dané věci bylo určující právě zmiňované sdělení Správy CHKO Broumovsko. To pak okomentoval žalovaný na straně šesté a sedmé žalovaného rozhodnutí následovně:

„KÚ KHK nejprve vyjasní povahu onoho stanoviska Správy CHKO. Ustanovení § 149 odst. 1) správního řádu, kde je vymezováno závazné stanovisko, uvádí, že: „Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.“ Aby tedy mohl být úkon správního orgán označen za závazné stanovisko, musí splnit podmínku, že obsah tohoto úkonu bude závazný (ze zákona) pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

Autoři Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 541 k onomu ustanovení správního řádu uvádějí: „Závazné stanovisko může podávat s ohledem na zásadu [legality](#) pouze správní orgán, který je k tomu na základě zákona oprávněn, a také jeho vydávání (podmínky nebo kritéria, za kterých je lze vydat) musí mít zákonnou oporu. Nejedná se zde o případy, kdy se správní orgán pouze např. dotáže na konkrétní skutečnost u jiného správního orgánu a tento správní orgán k tomu dá své doporučení nebo informaci. O závazné stanovisko se jedná (bez ohledu na faktické označení ve zvláštním zákoně) například tehdy, kdy může být podle zákona vydáno určité rozhodnutí např. pouze se souhlasem (povolením, v dohodě) jiného správního orgánu.“

Právní řád ČR nevyžaduje k řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace žádné závazné stanovisko a takové nemůže tedy být pro účely tohoto správního řízení ani vydáno. V daném případě se jednalo toliko o situaci, kdy správní orgán učinil dotaz a reakcí bylo pouze sdělení určitých informací ve smyslu shora uvedené citace. Jednalo se tak o pouhý přípis správního orgánu, který není rozhodnutím ani závazným stanoviskem. Nebylo tedy možné, aby nadřízený správní orgán přistoupil k jakémusi přezkumu „stanoviska“, jak se domáhá odvolatel, když není ani zřejmé, na základě jakých ustanovení by tak mohl činit. V poskytnuté informaci Správa CHKO Broumovsko uvedla i názory, resp. přejatá vyjádření jiných subjektů, nicméně tyto nebyly z této informace Správy CHKO Broumovsko reflektovány správním orgánem prvního stupně. Jestliže takovéto (ze strany MÚ PnM) nepožadované informace byly poskytnuty, je pak z uvedeného důvodu

zbytečné proti nim brojit ze strany účastníků řízení, stejně jako se ze strany odvolacího správního orgánu vyjadřovat k případným námitkám vůči těmto informacím. Navíc takovéto námitky odvolatele na straně třetí odvolání směřují do znaků posuzované cesty, o kterých bude pojednáno dále v tomto rozhodnutí (např. otázku nutné komunitní potřeby posuzované cesty vznáší odvolatel v části „C“ odvolání.“

Krajský soud z uvedeného zjistil, že se postoj žalovaného k citovanému vyjádření Správy CHKO Broumovsko a jeho závaznosti pro rozhodnutí o odstranění pevných překážek z pozemní komunikace v průběhu řízení měnil. Je však bez jakýchkoliv pochybností, že bylo právě onou skutečností, která vedla prvoinstanční správní orgán bez dalšího k zamítnutí žádosti žalobkyně postupem podle § 51 odst. 3 správního řádu. A to bez ohledu na to, zda bylo jako podklad pro rozhodnutí o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace nutné či nikoliv. Jako takové však bylo vyhodnoceno a právě s odkazem na ně prvoinstanční správní orgán rozhodl ve věci dle § 51 odst. 3 správního řádu. V odvolacím řízení proto bylo nutné zkoumat, zda pro takovýto postup byly důvody. Pokud vyjádření Správy CHKO Broumov třeba nebylo, pak by bylo prvoinstanční správní rozhodnutí nezákonné již jen z tohoto důvodu, pro který by je nebylo možno potvrdit. V opačném případě, a zde třeba uvést, že žalovaný zavázal prvoinstanční správní orgán v těchto intencích rozhodovat svým předchozím právním názorem, by žalovaný musel jeho správnost přezkoumat. Samozřejmě nikoliv způsobem, jakým se přezkoumávají závazná stanoviska, když jím není, ale postupem opírajícím se o ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu. Podle něho totiž správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy při výkonu své působnosti. Žalovaný však tuto otázku přešel s tím, že „*Právní řád ČR nevyžaduje k řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace žádné závazné stanovisko a takové nemůže tedy být pro účely tohoto správního řízení ani vydáno.*“ S tím lze jistě souhlasit, nicméně správnost uvedeného stanoviska by bylo možno přezkoumat stejným postupem, jakým bylo získáno, avšak orgánem nadřízeným Správě CHKO Broumovsko. Bylo by přeci nemyslitelné, aby obdobná vyjádření, sdělení či stanoviska opatřená od orgánů prvního stupně byla konečná pro rozhodování v té které věci. Výše uvedeným ovšem žalovaný zároveň i konstatoval, že skutečnost, pro kterou prvoinstanční správní orgán rozhodl o žádosti žalobkyně zkrácenou formou právě podle § 51 odst. 3 správního řádu, tedy bez dalšího dokazování atd., neměla žádnou relevanci, tedy že jeho výrok nemá oporu v důvodech ve správním spisu.

Žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu tak, že je částečně změnil a ve zbývající části potvrdil. Ke změnám došlo na celkem dvaceti třech místech prvoinstančního správního rozhodnutí, přičemž jejich podstata spočívala ve změně východiska prvoinstančního správního orgánu, že parcela č. 627/3 v kat. území Bělý je veřejně přístupnou účelovou komunikací, na závěr žalovaného, že je pouhou cestou, na kterou zákon o pozemních komunikacích nedopadá. To je ovšem zásadní skutečnost především s ohledem na příslušnost správních orgánů zúčastněných na řízení v dané věci vůbec rozhodovat.

Žalovaný však pochybil i v dalším směru, když rozhodl o podaném odvolání podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle uvedeného ustanovení, dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními

předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; **je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění.**

Z výroku žalovaného rozhodnutí je zřejmé, že jím nebylo změněno právní ustanovení, podle něhož prvoinstanční správní orgán rozhodl (§ 51 odst. 3 správního řádu) a o něž se výrok jeho rozhodnutí opírá a že změny rozhodnutí spočívaly v podstatě v nahrazení východiska prvoinstančního správního orgánu, že parcela č. 627/3 v kat. území Bělý je veřejně přístupnou komunikací, závěrem žalovaného, že jde o pouhou cestu, na kterou nedopadá režim zákona o pozemních komunikacích. Z hlediska povahy pozemku parc. č. 627/3 v kat. území Bělý tedy žalovaný zastal zcela opačný názor oproti prvoinstančnímu správnímu orgánu, přičemž výrok materiálně nezměnil. Žalované rozhodnutí je tak výsledkem nesprávného procesního postupu, neboť rozhodnutím o odvolání nelze změnit bez dalšího jen odůvodnění napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Pokud odvolací orgán napadené rozhodnutí ruší nebo mění na základě § 90 odst. 1 písm. a) nebo písm. c) správního řádu jen zčásti, ve zbytku je potvrdí, pak v té části, ve které ponechá rozhodnutí nedotčeno, odvolání zamítne (viz str. 544 nahoře publikace Správní řád, Komentář, JUDr. Josef Vedral, Ph.D., BOVA POLYGON, Praha 2006). Odůvodnění napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze tak rozhodnutím o odvolání změnit pouze spolu se zamítnutím odvolání a potvrzením výroku (§ 90 odst. 1 písm. c/ část věty mezi třetím a čtvrtým středníkem ve spojení s § 90 odst. 5 správního řádu). V opačném případě by tu byla značná nejistota, jak vlastně odvolací správní orgán o podaném odvolání rozhodl, neboť právní moci nabývá jenom výrok rozhodnutí správního orgánu. V daném případě však žalovaný odvolání žalobkyně nezamítl. Tato vada výroku má za následek zmatečnost napadeného rozhodnutí o odvolání a v tomto rozsahu je založena i jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost (§ 76 odst. 1 písm. a/ s.ř.s.). Jde o závažné pochybení, vadu takového rázu, k níž soud přihlíží dokonce i nad rámec žalobních bodů.

Žalobkyni proto bylo třeba z výše uvedených důvodů přisvědčit v tom, že žalovaný řešil její odvolání nesprávným procesním postupem, že žalované rozhodnutí je vnitřně rozporné, nezákonné a nepřezkoumatelné. Proto krajskému soudu nezbylo, než je z těchto důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) a písm. c) s.ř.s. zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. V něm se budou správní orgány, jichž se tento rozsudek týká, řídit právním názorem v něm vyjádřeným (viz § 78 odst. 5 s.ř.s.). Vzhledem k tomu, že každý ze zúčastněných orgánů veřejné správy dospěl k jinému závěru ohledně existence veřejně přístupné účelové komunikace na parc. č. 627/3, a to při neúplném dokazování (viz rozhodnutí bylo vydáno dle § 51 správního řádu), krajský soud se k této předběžné otázce pro rozhodnutí o odstranění překážek nevyjadřoval nejen z tohoto důvodu, ale i proto, že smyslem přezkumného soudního řízení není nahrazovat rozhodnutí orgánů veřejné správy. K této otázce však existuje široká judikatura (zmiňovaná jak žalobkyní, tak zúčastněnými správními orgány) takže existují aprobovaná vodítka, jak danou otázku posuzovat. Pokud pak jde o uvedená stanoviska Správy CHKO Broumovsko odkazující na ust. § 63 odst. 1

zákona o ochraně přírody a krajiny, dlužno poznamenat, že podle něho není dovoleno zřizovat nebo rušit veřejné přístupové účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody. Podle obsahu prvoinstančního správního rozhodnutí ale o žádné „zřízení nové veřejně přístupné účelové komunikace“ nejde. Z obsahu správního spisu není také zřejmé, v čem se od sebe liší z hlediska ochrany přírody a krajiny parcela č. 627/3 v kat. území Bělý a prostor cesty přes les.

V.

Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Podle tohoto ustanovení má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů vzniklých jí v souvislosti s podáním žaloby. Ty sestávají z náhrady za zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,--Kč, odměně advokáta za dva úkony právní služby při zastupování po 3.100,--Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, § 11 odst. 1 písm. a/, d/ a g/ a § 9 odst. 3 písm. f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb., v platném znění) a náhrady hotových výdajů žalobkyně za dva úkony po 300,--Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky). Náhrada nákladů řízení celkem tak činí 9.800,--Kč. Protože je ale zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, byla k uvedené částce podle § 57 odst. 2 s.ř.s. ještě připočtena výše této daně z odměny za zastupování a paušální částky ve výši 1.428,--Kč, takže celková výše náhrady nákladů řízení činí 11.228,--Kč. Náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit podle výroku č. II tohoto rozsudku zástupci žalobkyně, neboť je advokátem (viz § 64 s.ř.s. a § 149 odst. 1 o.s.ř.).

Osoby zúčastněné na řízení neuplatňovaly nároky na náhradu řízení. Ostatně podle § 60 odst. 5 s.ř.s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které by jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil. Krajský soud žádnou takovou povinnost osobám zúčastněným na řízení neuložil. Vzhledem k tomu krajský soud ve výroku III. rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (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 Hradci Králové dne 30. března 2015

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu