



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Petry Venclové a Aleše Korejtky ve věci **žalobců a) J.C., nar. „X“, bytem „X“, b) J.C., nar. „X“, „X“, zastoupených Irenou Homolovou, advokátkou se sídlem Terezínská 701/6, 190 00 Praha 9, proti žalovanému Krajskému úřadu Pardubického kraje, Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, za účasti 1) M.H., nar. „X“, bytem „X“, zastoupeného Alenou Šlajsovou, advokátkou se sídlem Havlíčkova 147, 537 01 Chrudim, 2) obce Otradov, Otradov 112, 539 43 Krouna, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2014, č. j. KrÚ 40087/2014 - Ky,**

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 30. 6. 2014, č. j. KrÚ 40087/2014 - Ky, a rozhodnutí Městského úřadu Hlinsko ze dne 19. 2. 2014, č. j. Hl 3032/2014/SÚ, sp. zn. S-SÚ/20685/2012/7, se pro vady řízení zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobcům k rukám Ireny Homolové, advokátky se sídlem Terezínská 701/6, 190 00 Praha 9, náklady řízení ve výši 12.800,-- Kč.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů toho řízení.**

**O d ů v o d n ě n í :**

## I. Žalované rozhodnutí

Rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 30. 6. 2014, č. j. KrÚ 40087/2014 – Ky (dále též „žalované rozhodnutí“), ve spojení s rozhodnutím Městského úřadu Hlinsko ze dne 19. 2. 2014, č. j. Hl 3032/2014/SÚ, sp. zn. S-SÚ/20685/2012/7, bylo deklarováno, že „*cesta v úseku vedoucí na pozemcích p. č. 1477 a 1478 a po části pozemků p. č. 853/1, 854/1 a 855/1 v k. ú. Otradov je veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů*“. V posledním odstavci odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak bylo konstatováno, že „*v příloze na poslední straně tohoto rozhodnutí je snímek katastrální mapy v současné digitální podobě s vyznačenou přibližnou podélnou osou cesty a vyznačeným věcným břemenem tak, jak ji zaznamenal správní orgán*“ (odkaz na snímek katastrální mapy /resp. ortofotomapy/ se tedy /kupodivu/ nenachází přímo ve výroku - tedy jediné závazné části - rozhodnutí).

**Správní orgány (aniž by provedly šetření na místě samém) uzavřely, že** (následuje citace z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně):

- 1) Cesta je po celé délce znatelná v terénu. Jedná se o vyjeté koleje s místním zpevněním drobným kamenivem. Cesta je určena k použití vozidly a chodci.
- 2) Cesta slouží ke spojení nemovitostí – chatové osady – s ostatními pozemními komunikacemi, zároveň slouží pro obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, které ke komunikaci přiléhají. Slouží zároveň jako značená turistická cesta a cyklotrasa.
- 3) Jedná se v současnosti o jedinou přístupovou a příjezdovou cestu do chatové oblasti Kablaně od obce Otradov. Cesta vedoucí po pozemcích p. č. 1477 a p. č. 1478 je účelovou komunikací ve vlastnictví obce. Tam, kde se cesta stáčí ze směru severovýchodního na směr jihovýchodní, je na cestu navázáno realizované věcné břemeno přes pozemek p. č. 854/1 ve vlastnictví J.C., nar. „X“, „X“, a pozemek p. č. 855/2. Věcné břemeno s právem chůze a jízdy dle rozhodnutí Pozemkového úřadu - Okresního úřadu v Chrudimi ze dne 27. 7. 1994, č. j. 937/94, bylo fyzicky realizováno v roce 2013 na základě schváleného smíru usnesením Okresního soudu v Chrudimi č. j. 8C 56/2011-90. Tímto věcným břemenem je zajištěno napojení na obecní cestu na pozemku p. č. 1478 pro parcely p. č. 855/3, st. p. č. 146 (č. e. 1, M. a N.H.), p. č. 855/8, st. p. č. 145 (č. e. 2, F. a K. P.), p. č. 855/4, st. p. č. 144 (č. e. 3, A.CH., I.D., M.H. st., M.H. ml.) a p. č. 855/5, st. p. č. 143 (č. e. 4, R. a R.P., I.S.). Cesta za věcným břemenem vede po pozemku p. č. 1478 a zasahuje zároveň do pozemku p. č. 853/1 jihovýchodním směrem, vlevo od cesty ve vzdálenosti cca 20 m se nachází p. p. č. 854/2 (pozemek se stavbou č. e. 10, M. a P.J.), příjezd z cesty není možný, pouze příchod přes lesní pozemek p. č. 854/1. Cesta pokračuje po pozemku p. č. 854/1 a p. č. 855/1, zde je napojena vlevo sousední parcela p. č. 855/9, st. p. č. 167 (č. e. 5, I.M.), vpravo je napojena stavba č. e. 6 (J. a R.H., stavba na původně uváděném pozemku st. p. č. 142, tento pozemek byl po provedení digitalizace vymazán, jedná se o stavbu na cizím pozemku, která nebyla dosud zkolaudována). Znatelná p. č. 855/1 se po dalších cca 25 m vrací na pozemek p. č. 1478 a končí u říčky Krounky u lávky pro pěší

přes tuto říčku. Na cestu vpravo jsou napojeny pozemky p. č. 856/1, p. č. 856/2, st. p. č. 158 (č. e. 7, J. a F.S.), dále pak vpravo p. p. č. 857/1 a přes tento pozemek p. č. 857/2, st. p. č. 138 (č. e. 8, J.J., J.P.) a p. č. 857/3, st. p. č. 157 (č. e. 9, O.L.). Cesta, tak jak je v předchozím textu popsána, je dle správních orgánů v celé své trase jedinou ničím nenahraditelnou cestou pro spojení ke shora uvedeným nemovitostem od obce Otradov. Pozemek p. č. 1478 ve vlastnictví obce Otradov od místa, kde na něj navazuje věcné břemeno, až po chatu č. e. 7 vede vpravo od skutečné viditelné popsané funkční cesty a není v terénu znatelný, tzn. jiná cesta neexistuje. Realizací věcného břemene přímo z cesty na pozemkové parcele č. 1478 přes pozemek p. č. 854/1 ve vlastnictví pana C. st. je zajištěn příjezd k chatám č. e. 1 na st. p. č. 146, č. e. 2 na st. p. č. 145, č. e. 3 na st. p. č. 144 a č. e. 4 na st. p. č. 143. Přístup k chatě č. e. 10 na p. p. č. 854/2 vždy přes pozemek p.č.854/1, neboť se nachází uvnitř tohoto pozemku.

- 4) Vlastník pozemků p. č. 854/1 a p. č. 855/1 (J.C., nar. „X“, „X“) a vlastník pozemku p. č. 853/1 (J.C., nar. „X“, „X“ 1) nesouhlasili s existencí cesty a jejím veřejným užíváním na jejich pozemcích a trvali na obnovení původní cesty na pozemku p. č. 1478 ve vlastnictví obce. Pozemky jim dle jejich tvrzení byly vráceny v restituci, do té doby se nemohli účinně bránit vzniku cesty, od doby navracení v roce 1994 J.C., nar. „X“, „X“, v užívání cesty po svých pozemcích brání a domáhá se obnovení obecní cesty po pozemku p. č. 1478 (viz rozsudek Okresního soudu v Pardubicích ze dne 3. 3. 2009, č. j. 18C 64/2007-215, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 22. 10. 2009, č. j. 22 Co 193/2009 - 258, či usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 2. 2012, č. j. 22 Cdo 1202/2010 - 331). **Správní orgány výlučně s odkazem na znalecký posudek** č. 14/2008 vypracovaný Karlem Brázdilem, znalcem v oboru geodézie a kartografie, Mírová 731, Dobruška, ze dne 28. 6. 2008 (objednatel posudku byl Okresní soud v Pardubicích) však **uzavřely**, že původní cesta na pozemku p. č. 1478 byla přehrazena násypem zeminy zjevně v souvislosti s výkopem bunkrů západně od původní cesty. Vzhledem ke stáří stromů nacházejících se v násypu lze dle správních orgánů usuzovat, že výkopy, respektive násyp pochází z let 2. světové války nebo z let ještě před válkou, respektive před osázením dnes mohutnými stromy. Původní cesta vedla přibližně v přímé linii těsně kolem mohutné skály na severozápadní straně. V terénu již neexistují žádné známky této cesty. Je však nutné připustit, že za dobu cca 130 let proběhla v lese rozsáhlá těžba a přirozená eroze svahu, které řadu stop po původní cestě zcela zničily. Po druhé světové válce pak byla v souvislosti s vytvořeným násypem, který tvořil překážku na původní cestě, vyježděna cesta nová a to mimo pozemek p. č. 1478, což je dnešní cesta znatelná v terénu, tak jak je dříve v textu popsána. Z uvedeného je dle správních orgánů zřejmé, že „cesta v současné trase vznikla nejpozději po 2. světové válce, rozhodně před rokem 1948, z toho vyplývá, že právní předchůdci dnešních vlastníků v době jejího vzniku s ohledem na podmínky v daném místě souhlasili s užíváním části svých pozemků jako veřejné cesty, byť jen konkludentně, což vzhledem k uplynulé době již nelze nijak doložit. Tento dříve daný souhlas s veřejným užíváním cesty přechází i na nastupující další vlastníky.“ Cesta od svého vzniku sloužila, stejně jako dnes, k obhospodařování lesních a zemědělských pozemků a zároveň jako spojení z Otradova brodem přes říčku Krounku k dalším pozemkům za říčkou směrem na Českou Rybnou. Obsluhu chatové oblasti Kablaně začala uvedená cesta zajišťovat v sedmdesátých letech minulého století, kdy byly chaty postupně realizovány. Cesta je v současnosti nezbytným spojením pro příjezd

techniky záchranné služby nebo hasičských jednotek. Po cestě je vedena značená turistická cesta a cyklotrasa.

## II.

### Žaloba a vyjádření žalovaného

Proti žalovanému rozhodnutí (které tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně materiálně jeden celek) podali žalobci žalobu psanou v podstatě románovým způsobem (ačkoli důvody rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byly zachyceny na dvou stranách /nepočítáme-li zcela nadbytečný popis toho, co kdo a kdy v řízení učinil/, žaloba má stran 14), z níž bylo možno extrahovat následující žalobní námitky:

Žalobci předně namítali, že správní orgány neprovedly dokazování v potřebném rozsahu, neprovedly dokonce ani místní šetření a svá skutková zjištění činily pouze na základě listinných důkazů. Důkazně nepodložený je dle žalobců zejména závěr správních orgánů, že část veřejné cesty vedoucí v současnosti po pozemcích ve vlastnictví žalobců „byla vyježděna“ po druhé světové válce, rozhodně však před rokem 1948, přičemž právní předchůdci žalobců proti vzniku veřejné cesty nic nenamítali. Žalobci zdůrazňují, že po pozemku p. č. 1478 (vlastníkem je obec Otradov) vedla minimálně od roku 1889 obecní cesta. Na konci druhé světové války byl v části této cesty vytvořen partyzány obranný násyp a kolem tohoto valu se vytvořila malá objíždka v délce cca 10 metrů přes sousední pozemek p. č. 854/1 ve vlastnictví rodiny žalobců. Tato krátká „objíždka“ zde skutečně existovala již v letech 1945 až 1948. Nicméně cesta tak, jak je patrná v terénu v současnosti a jak je dnes užívána, vznikla až v souvislosti s výstavbou chat v dané oblasti v 70. letech, tj. až poté, co byly původní pozemky rodiny žalobců „nedobrovolně převedeny na čsl. stát“. Ihned po restituci se žalobci domáhali toho, aby navrácené pozemky nebyly užívány jako veřejná cesta. O tom, že by již před rokem 1948 bylo možno uvažovat o existenci souhlasu (ať již výslovného či konkludentního) právních předchůdců žalobců se vznikem veřejné cesty na jejich pozemcích v dnešním rozsahu, nemůže být řeč a „takový ničím nepodložený závěr nemůže právně obstát“

Žalobci též namítli, že není splněna ani podmínka „nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby“, neboť v terénu je stále znatelná původní cesta vedoucí po p. č. 1478, kterou by bylo možno, jak konstatoval dříve správní orgán prvního stupně, „obnovit s malými náklady“. Totéž připustil i starosta obce Otradov. Vlastníci většiny žalovaným zmíněných objektů mají navíc přístup ke svým nemovitostem zajištěn prostřednictvím institutu věcného břemene. Věcná břemena byla zřízena buď rozhodnutím orgánu veřejné moci, nebo smluvně.

Dále žalobci žalovanému vytkli, že si nevyžádal v souladu s § 63 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“), souhlas příslušného orgánu ochrany přírody se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace, nevyčkal na dokončení procesu digitalizace katastrálních map v dotčeném katastrálním území a nevypořádal se též s námitkou „podjatosti správního orgánu prvního stupně“, kterou žalobce a) uplatnil v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Podjatost dovozoval žalobce a) z postupu oprávněných úředních osob v řízení, z něhož žalované rozhodnutí vzešlo.

Ze všech výše uvedených důvodů žalobci navrhli, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalované rozhodnutí bylo vydáno „na základě řádného zjištění skutkového stavu“ a v podrobnostech odkázal na odůvodnění žalovaného rozhodnutí. S námitkou podjatosti vznesenou žalobcem a) v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalovaný vypořádal v odůvodnění žalovaného rozhodnutí, souhlas ke zřízení veřejně přístupné účelové komunikace dle ustanovení § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny třeba nebyl, neboť žalobou napadeným deklaratorním rozhodnutím žádná nová veřejně přístupná účelové komunikace zřizována nebyla, probíhající digitalizace katastrálního území není v situaci, kdy žadatel o vydání rozhodnutí s přerušením řízení nesouhlasil, důvodem pro přerušení řízení. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

### III.

#### Posouzení věci krajským soudem

Předně krajský soud zdůrazňuje, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), soud přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (dispoziční zásada), které je třeba výslovně formulovat v žalobě (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Dále krajský soud připomíná, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument (srov. kupř. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05 a IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09). Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) atd.) - tzn., že na námitky lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje

**dostatečnou oporu výroku rozhodnutí** (tento právní názor akceptoval i Nejvyšší správní soud – viz např. bod 15 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 237/2014 – 9). Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17, popř. rozsudky ve věcech 1 Afs 81/2013, 1 Afs 82/2013, 1 As 72/2013, 9 Afs 22/2013, 9 Afs 39/2013, 9 Afs 45/2013, 3 As 80/2013 a řada dalších). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypovídá (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

Nelze též zapomínat, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto bude soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014 – 49, všechny dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

#### **Nyní k samotnému přezkumu:**

**Žalobcům je předně třeba přisvědčit, že závěr správních orgánů, že „cesta v současné trase vznikla nejpozději po 2. světové válce rozhodně před rokem 1948“** (z čehož má následně „vyplývat“, „že právní předchůdci dnešních vlastníků v době jejího vzniku s ohledem na podmínky v daném místě souhlasili s užíváním části svých pozemků jako veřejné cesty, byť jen konkludentně, což vzhledem k uplynulé době již nelze nijak doložit“) **nemá oporu v provedených důkazech.** Správní orgány vyšly ze znaleckého posudku znalce Brázdila, který v posudku vyhotoveném pro potřeby zcela odlišného řízení (vedeno u Okresního soudu v Pardubicích pod sp. zn. 18C 64/2007) konstatoval (aniž by to bylo jeho znaleckým úkolem), že původní cesta vedoucí po pozemku p. č. 1478 „byla přehrazena násypem zeminy zjevně v souvislosti s výkopem bunkrů západně od původní cesty. Vzhledem ke stáří stromů nacházejících se na násypu lze usuzovat, že výkopy, respektive násyp pochází z let 2. světové války, nebo z let ještě před válkou, respektive osázením dnes mohutnými stromy...Po druhé světové válce pak již byla v souvislosti s vytvořeným násypem, který tvořil překážku na původní cestě, vyježděna cesta nová, a to mimo pozemek p. č. 1478“. Odhlédne-li soud od toho, že znalec není v řízení ustanovován proto, aby za orgány veřejné moci zjišťoval skutkový stav věci a nahrazoval tak jejich činnost, je zjevné, že znalec nevyslovil, že „cesta

*v současné trase vznikla nejpozději po 2. světové válce, rozhodně před rokem 1948*“, jak tvrdí správní orgány (viz stranu 5 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a stranu 7 žalovaného rozhodnutí). Tento závěr žalovaného a správního orgánu prvního stupně tedy nemá – jak bylo uvedeno výše – oporu v provedeném dokazování. Ostatně ani mít nemůže, neboť správní orgány v průběhu celého řízení neprovedly šetření na místě samém a k okolnostem vzniku cesty v „současné trase“ nevyslechly jediného svědka, a to vzdor tomu, že výslech svědků byl navrhován v podání žadatele (M.H.) ze dne 15. 1. 2014 (list číslo 55 správního spisu). Správní orgán prvního stupně však o tomto důkazním návrhu nerozhodl, nerozhodl ani o dalších důkazních návrzích obsažených ve zmíněném podání, ačkoli je na první pohled zřejmé, že jejich provedení by k objasnění skutkového stavu přispělo. V dalším řízení proto bude třeba nejprve objasnit, odkdy dokdy právní předchůdci žalobců vlastnili pozemky dnes evidované jako parc. č. 853/1, 854/1 a 855/1 v k. ú. Otradov. Dále bude třeba objasnit, kdy „cesta v současné trase vznikla“ (je třeba minimálně určit časové rozmezí), zejména bude nezbytné vyslechnout M.H. navržené svědky, popř. provést jiné panem H. navržené důkazy, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad rozhodnutí s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Pokud cesta vedoucí po pozemcích ve vlastnictví žalobců vznikla v době, kdy právní předchůdci žalobců nebyli vlastníky předmětných nemovitostí proto, že jim bylo vlastnické právo k nim (z pohledu řádu současnosti) protiprávně odňato (srov. § 6 z. č. 229/1991 Sb.) a toto právo vykonávala veřejnoprávní korporace, nelze uvažovat o tom, že by s jejím vznikem „v současné trase“ (byť jen konkludentně) souhlasili<sup>1</sup> (k tomu srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06). Pokud ale naopak cesta vznikla v době, kdy právní předchůdci žalobců byli vlastníky výše uvedených pozemků (tedy pokud by se prokázalo tvrzení M. H., že pozemky ve vlastnictví žalobců přešly do vlastnictví státu až v roce 1974, tedy až po tvrzeném vzniku veřejné cesty /viz rozhodnutí Pozemkového úřadu na listu číslo 55a správního spisu/), bude naopak na žalobcích, aby prokázali svá tvrzení ohledně existence kvalifikovaného nesouhlasu (aktivního jednání) se vznikem veřejné cesty. I v tomto řízení totiž platí, že každý z účastníků prokazuje ty skutečnosti, ze kterých vyvozuje pro sebe příznivé právní důsledky (uplatní se pravidla pro dokazování ve sporném řízení - srov. § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 správního řádu). Žadatel (M.H.) existenci kvalifikovaného nesouhlasu právních předchůdců žalobců popírá, nelze tedy po něm s ohledem na tzv. negativní teorii důkazní požadovat, aby prokazoval neexistující skutečnost.

---

<sup>1</sup> Souhlas se vznikem účelové komunikace může přitom vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně. Pokud tedy vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, platí, že jeho souhlas byl dán. K otázce kvalifikovaného nesouhlasu (který musí ovšem prokázat ten, kdo jeho existenci tvrdí) je možno odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které: „*jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66). Souhlasil-li vlastník se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Obecné užívání Nejvyšší správní soud vyložil podle právní teorie jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ a konstatoval, že takový účinek nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)). Z uvedeného vyplývá, že pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.

Jde-li o existenci žalobci zmíněných věcných břemen, pak ta by byla irelevantní, pokud by k jejich vzniku došlo až po vzniku veřejné cesty. Není též podstatné, že některý z objektů (chat) stojí na cizím pozemku či dosud nebyl zkolaudován, neboť dokud objekt existuje (nebyl v souladu se zákonem odstraněn), **má jeho vlastník (stejně jako žalobci) právo na ochranu vlastnického práva k němu, k čemuž náleží jistě i právo na zajištění přístupu k předmětu jeho vlastnictví, aby ho mohl vůbec užívat** (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76).

Na tomto místě je vhodné pro úplnost připomenout, že Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99 (shodně rozsudek ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7As 68/2014 – 87), vymezil základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas. V prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu – vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je ale situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v tomto případě by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je proto nutno postupovat v souladu s ust. čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu (k omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu). Jednalo by se totiž o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna, byť jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení. Vyústěním uvedených úvah Nejvyššího správního soudu obsažených v odůvodnění rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, je pak tato právní věta: *„Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva.“*

V podstatě ze stejných důvodů (absence důkazů, z nichž by plynula správními orgány učiněná skutková zjištění) lze považovat za nepřezkoumatelný závěr správních orgánů o neexistenci **alternativy k předmětné komunikaci** (a to ve vztahu ke všem dotčeným nemovitostem /pozemky, stavby/). **Je třeba nejprve provést šetření na místě samém** (a pořádit např. audiovizuální záznam), na základě takto zjištěného stavu věcí na místě samém poté učinit závěr o tom, zda existuje (ve vztahu ke každé jednotlivé nemovitosti) alternativa k cestě vedoucí po pozemcích ve vlastnictví žalobců. **Musí se však jednat o komunikaci existující, majitele nemovitostí nelze nutit, aby vynakládaly nepřiměřené náklady na**

**zřízení jiných přístupových cest** (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 - 48 ). Např. v odůvodnění rozsudku ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že bude-li po doplnění dokazování ve správním řízení prokázána existence alternativní veřejně přístupné účelové komunikace k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, bude věcí správních orgánů zabývat se tím, zda je stejné nebo srovnatelné kvality jako předmětná veřejně přístupná účelová komunikace po pozemcích parc. č. 1386/7, 1387 a 1386/2, tj. zda tato případná alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení nemovitostí ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Předpokladem takového závěru musí být zejména zjištění, zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu osob zúčastněných na řízení většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Je přitom třeba přihlídnout k tomu, že osoby zúčastněné na řízení nelze spravedlivě nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali případnou alternativní veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve větším rozsahu.* Zohlednit je nutno také skutečnost, že na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací (místní komunikace, silnice a dálnice), jejímiž vlastníky jsou obce, kraje a stát (§ 9 zákona o pozemních komunikacích), jsou vlastníci veřejně přístupné účelové komunikace (resp. pozemku po ní) povinni v zásadě strpět jen její obecné užívání, tedy žádným způsobem nebránit ostatním uživatelům této komunikace ve výkonu jejich oprávnění používat veřejnou cestu obvyklým způsobem a k obvyklému účelu (srov. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), zatímco vlastníci ostatních kategorií pozemních komunikací jsou povinni o tyto komunikace aktivně pečovat tak, aby byla zajištěna jejich schůdnost a sjízdnost (srov. § 9 odst. 4 a § 27 zákona o pozemních komunikacích a prováděcí vyhlášku k tomuto zákonu č. 104/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů). *Vlastnické právo stěžovatelů požívá ústavní ochrany, ovšem obdobná úroveň ochrany musí být poskytnuta i vlastnickým právům osob zúčastněných na řízení k jejich pozemkům a stavbám, k čemuž náleží jistě i právo na zajištění přístupu k předmětu jejich vlastnictví, aby ho mohly vůbec užívat. Po osobách zúčastněných na řízení lze tedy požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na zajištění tohoto přístupu, nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by stěžovateli preferovaným alternativním řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva stěžovatelů (resp. ve prospěch jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení) získáno. Uvedené platí zvláště za situace, kdy předmětná veřejně přístupná účelová komunikace, vedoucí přes pozemek parc. č. 1387 ve vlastnictví stěžovatelů, byla osobami zúčastněnými na řízení i jejich právními předchůdci dlouhodobě užívána.“*

Zjevně nedůvodná je pak poslední skupina žalobních námitek. Rozhodnutím vydaným podle § 142 odst. 1 správního řádu se žádná nová pozemní komunikace nezřizuje, toto rozhodnutí má pouze deklaratorní povahu, není proto třeba souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace (§ 63 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Digitalizace katastrálních map v dotčeném katastrálním území nijak s předmětem řízení nesouvisí, není tedy třeba vyčkávat (a to i s ohledem na právo účastníků řízení na vydání rozhodnutí v přiměřené době) na její dokončení. Námitku vznesenou žalobcem a) v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo možno považovat za námitku podjatosti, neboť se jednalo o prostý nesouhlas s postupem správního orgánu prvního stupně, přičemž důvodem k vyloučení oprávněné úřední

osoby zásadně nejsou okolnosti, které spočívají v postupu této osoby v řízení o projednávané věci nebo v jejím rozhodování v jiných věcech. Současně podání žalobce a) neobsahovalo žádné skutečnosti, z nichž by bylo možné dovodit, že konkrétní osoba má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti.

#### IV.

##### **Závěr a náklady řízení**

Jelikož žaloba byla důvodná, krajský soud žalované rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, podle § 78 odst. 1, 3 s. ř. s. pro vady řízení zrušil (výrok I). Rozhodl přitom bez jednání, když podmínky pro tento postup byly splněny. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Současně krajský soud úspěšným žalobcům (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) přiznal právo na náhradu uplatněných (list číslo 66 soudního spisu) nákladů řízení (výrok II) tvořených:

- a) odměnou advokáta za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení /další porada s klientem nebyla soudu doložena/, žaloba /§11 vyhl. č. 177/1996 Sb./) dle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 6.200 Kč (2 x 3.100 Kč),
- b) paušální náhradou hotových výdajů advokáta za 2 úkony právní služby po 300 Kč ve výši 600 Kč (převzetí a příprava zastoupení, žaloba /§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb./),
- c) zaplaceným soudním poplatkem ve výši 6.000 Kč.

Celkové náklady řízení tedy činí 12. 800 Kč.

Platební místo bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti uložené výrokem II pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s.

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů toho řízení (výrok III), neboť žádné z těchto osob nebyla soudem uložena povinnost ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s., přičemž zde nejsou ani jiné okolnosti, které by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly.

#### **P o u č e n í :**

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

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

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

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Pardubicích dne 15. dubna 2015

**Jan Dvořák v.r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Vladimíra Píchová