



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobců: **a) Ing. P. S., a b) Mgr. K. S.**, obou zastoupených Mgr. Josefem Tejkalem, advokátem se sídlem Mezníkova 273, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina, odbor dopravy a silničního hospodářství**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, a osob zúčastněných na řízení: **1) Ing. V. S., 2) Obec Ústí**, se sídlem Ústí 88, **3) PhDr. M. M. a 4) PhDr. B. M.**, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2013, č. j. KUJI 7117/2013,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 4. 2. 2013, č. j. KUJI 7117/2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 26 182,80 Kč, ve lhůtě do 30 dnů ode dne právní moci rozsudku, k rukám jejich právního zástupce Mgr. Jana Tejkala, advokáta se sídlem Mezníkova 273/13, Brno.
- III. Osobám zúčastněným na řízení se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Obecní úřad Ústí (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 10. 2012, č. j. ou. ust. 32/2012 zastavil správní řízení ve věci odstranění pevné překážky z účelové komunikace. Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 2. 2013, č. j. KUJI 7117/2013 odvolání žalobců zamítnul a napadené rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

Žalobci uvedli, že jsou spoluvlastníky a uživateli nemovitostí, a to stavby Ú. č. p. 31, objektu k bydlení, stojící na pozemku st. parc. č. 40 a pozemků st. parc. č. 40, parc. č. 63/1, 63/2 a 64/1 a rovněž pozemku parc. č. 1088/20. K jejich nemovitostem vedou dva příjezdy. První vede z pozemku p. č. 1088/1, přičemž k nemovitostem lze přijet jen osobními motorovými vozidly. Žalobci však potřebují ke svým nemovitostem převážet i těžší břemena, a proto jsou nuceni využívat i druhého příjezdu nákladními automobily, a to přes pozemek p. č. 1091, jež od nepaměti slouží jako účelová komunikace k příjezdu k nemovitostem v jejich vlastnictví. A rovněž je takto v katastru nemovitostí (dále jen „KN“) veden jeho účel (způsob využití: ostatní komunikace, Druh pozemku: ostatní plocha). Pozemek p. č. 1088/1 i pozemek p. č. 1091 jsou ve vlastnictví obce. Žalobce ad a) se ve správním řízení dožadoval odstranění pevné překážky z účelové komunikace na pozemku p. č. 1091. Pevnou překážku tvoří oplocení, které umístili osoby zúčastněné na řízení PhDr. M. M. a PhDr. B. M. v části účelové komunikace. Obec původně chtěla pozemek těmito osobám prodat, ale následně jej zrušila, aby nebyl omezen přístup k sousedícím pozemkům žalobců (usnesení zastupitelstva 9/2010 ze dne 13. 9. 2010). Žalobci dále rekapitulují průběh správního řízení, neboť žalovaný již potřetí rozhodl v této věci.

Žalobci namítali, že výrok rozhodnutí neobsahuje všechny náležitosti dle ust. § 68 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „správní řád“). Účastníci nejsou označeni v souladu s ust. § 18 odst. správního řádu, neboť jsou označeni toliko jménem. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně pak nebylo doručeno V. S. Nemohla jí ani začít běžet lhůta k podání odvolání, což je podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“).

Žalovaný se rovněž nevypořádal se všemi body odvolání, případně tak učinil velice povšechně. Žalovaný se nezabýval procesními pochybeními správního orgánu I. stupně namítaných v odvolání. Správní orgán I. stupně vycházel při svém rozhodování mj. i z výpovědi čtyř svědků. Z průběhu správního řízení však není zřejmé, proč tyto osoby vystupují jako svědci, z jakého důvodu byli vyslechnuti jen oni a nikoliv i svědci navržení žalobci. Namítali, že všichni čtyři svědci byli vyslechnuti v průběhu 11 minut. Tento krátký časový úsek však ani neumožňuje poučení svědků, ověření jejich totožnosti, a navíc i vyhotovení protokolu. Žalovaný se pak s jejich odvolací námitkou nevyrovnal. Ze spisové dokumentace je navíc zřejmé, že důkazy byly provedeny osobou, která k provádění dokazování nemohla být zmocněna. Provedením úkonu byl totiž starostou pověřen J. B., zastupitel obce Ústí, a to s odkazem na ust. § 15 odst. 2 správního řádu. Žalobci zde odkázali

na ust. § 14 správního řádu, kde je definován pojem „úřední osoba“. Dle jejich názoru pověřit lze toliko osobu, která je v pracovně právním vztahu k orgánu územně samosprávného celku, tj. obci Ústí. Zastupitel obce však není zaměstnancem obce, a proto nemůže být ani úřední osobou zařazenou do obecního úřadu a tudíž ani pověřenou úřední osobou. Starosta jako vedoucí úředník může ve smyslu ust. § 15 odst. 2 správního řádu pověřit pouze svého podřízeného pracovníka, zaměstnance obecního úřadu, a pokud jej nemá, pak musí úkon provést sám. Protokoly o svědeckých výpovědích svědků datované dne 30. 8. 2012 nejsou přitom ani J. B. podepsány. A jeho pověření se vztahuje na výsledky svědků předvolaných na den 16. 8. 2012. Svědecké výpovědi proto nebyly provedeny oprávněnou osobou.

Správní orgány se rovněž dostatečně věrohodně a důvěryhodně nevypořádaly s rozporem v tvrzeních účastníků, svědků a listinných důkazech a ani s jejich důkazními návrhy (např. navrhovaná svědecká výpověď J. S.). Nevypořádaly se ani s důkazy založenými do spisu, např. s měřičským náčrtem na vytyčení hranic pozemků ze dne 25. 7. 2002. Na náčrtku jsou překážky, které údajně znemožňují užívání účelové komunikace již řadu let, vyznačeny (např. kamenný val je vyznačen na pozemku p. č. 63/1). Na horní hranici pozemku je pak zakreslen pouze jeden strom, který se dosud na pozemku nachází a ve využití účelové komunikace nebrání. Na účelové komunikaci nejsou zakresleny žádné další vzrostlé stromy, ani se zde nenachází kamenný val. Oproti listinnému důkazu stojí výpověď svědků. Ti uvedli, že na cestě se nachází kámen a stromy. V rozporu je i tvrzení účastnice řízení PhDr. B. M. Správní orgány tento důkaz zcela ignorovaly a vyšly z ortofotomapy z roku 2004, předložené obcí Ústí. Z ní plyne, že mezi roky 2002 a 2004 vyrostl na účelové komunikaci vzrostlý javor. Nezhodnotily však to, že jde o javor zakreslený v měřičském náčrtu na vytyčení hranic pozemku z roku 2002 a jenž rostl na pozemku vedle účelové komunikace a s jehož pokácením dala obec Ústí souhlas. Z jejich odůvodnění rovněž není zřejmé, z jakého důvodu na jedné straně důkaz předložený žalobci značně znevěrohodňují (ortofotomapy předložené obcí Ústí neodpovídají geometrickému zaměření pozemku) a na druhé straně z něj vychází (na předmětném pozemku se nacházely stromy). To však vylučuje měřičský náčrt ze dne 25. 7. 2002.

Žalobci poskytli správnímu orgánu fotodokumentaci, z které je evidentní, že na účelové komunikaci jsou vyjeté koleje od automobilového provozu a po pozemku je možné projet vozidlem. Až pevná překážka ve formě plotu sousedů činí tento průjezd takřka nemožným. I z tohoto důkazu je zřejmé, že účelová komunikace nemohla zaniknout v 50. letech minulého století. Správní orgány se s ním však nijak nevypořádaly. Rovněž není jasné, na základě čeho dospěly správní orgány k závěru, že k nemovitostem žalobců je možný přístup po obecním pozemku p. č. 64/2, aniž by o tom provedly jediný důkaz. Žalobci přitom opakovaně poukazovali, že to možné není a navrhovali provést důkaz poloměrem otáčení vozidel dle technických norem. Správní orgány se vyhnuly i otázce dobré víry v zápis učiněný v katastru nemovitostí. V něm je totiž uvedeno, že se jedná o pozemek využití ostatní komunikace, druh pozemku ostatní plocha, což svědčí o naplnění znaku stálosti cesty a komunikační potřeby.

Správní orgán I. stupně se pak nezabýval ani tím, že účelová komunikace slouží ke spojení jejich usedlosti se zemědělskými pozemky, které v lokalitě vlastní. Rovněž neprovedly návrh na provedení sondáže podkladní vrstvy předmětného pozemku jako důkazu, že předmětný pozemek je jako účelová komunikace zpevněn kamením a výplňovým materiálem z důvodu

funkce cesty. Správní orgán I. stupně naopak využil jako důkazní prostředek pochůzku na místě samém. O tom však účastníky řízení postupem dle ust. § 51 odst. 2 správního řádu nevyrozuměl. Součástí správního spisu není ani žádný protokol o provedení pochůzky.

Žalobci závěrem uvedli, že komunikace je na pozemku od nepaměti a takové užití je uvedeno i v KN. Není proto důvod pochybovat o souhlasu či nesouhlasu vlastníka pozemku. Komunikační spojení nemovitosti zejména příjezd ke stavení ve vlastnictví žalobců nákladními automobily vytváří nutnou komunikační potřebu, a to s přihlédnutím k nepřístupnosti přes jiný pozemek. Účelovou komunikaci považují v terénu za zřetelnou. Je nepochybné, že jsou splněny všechny znaky účelové komunikace. Předmětné rozhodnutí však postrádá odůvodnění, které by se vypořádalo s odvolacími námitkami a tudíž je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

III.

Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný uvedl, že námitky žalobců jsou obdobné jako námitky uvedené v odvolání. Odkázal proto především na své rozhodnutí. Doplnil, že správní orgán I. stupně i žalovaný plně respektovali zásady správního řízení. Žalovaný se vyjádřil k nedoručení rozhodnutí V. S. O provedení výsledku svědků byl žalobce informován dne 9. 8. 2012 a dne 19. 8. 2012. Podání svědecké výpovědi bylo uskutečněno dne 30. 8. 2012. Obecní úřad nenařídil ústní jednání, ale toliko předvolal svědky k podání svědecké výpovědi, nemusel tedy znovu zvat pamětníky k podání svědecké výpovědi, protože nebylo první upozornění doručeno do dne podání svědecké výpovědi. Obecní úřad měl jen povinnost vyrozumět účastníka řízení o provedení výsledku svědků. V souladu se zákonem a judikaturou (žalovaný zde odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu) účelová komunikace musí splnit čtyři znaky, aby mohla být prohlášena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Jde o stálost a patrnost v terénu, souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty veřejnosti a nutná komunikační potřeba. Správní orgán I. stupně neprokázal všechny čtyři znaky, a proto řízení o odstranění překážky zastavil.

IV.

Replika žalobců

Žalobci zde uvedli, že jejich námitky proti výsledku svědků dne 30. 8. 2012 jsou odlišné od toho, čím ve vyjádření argumentuje žalovaný. Dále odkázali na žalobu a spisový materiál.

V.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

Veronika Svobodová ve svém vyjádření zejména obsáhle brojí proti tomu, že ji jako účastníci řízení nebylo doručeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a proti nesprávnému postupu žalovaného při rozhodnutí o jejím odvolání.

PhDr. M. M. a PhDr. M. M. shodně odkázali na rozhodnutí a vyjádření žalovaného. Doplnili, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu může

starosta pověřit výkonem úkonu, k němuž je oprávněn, zásadně i kteréhokoliv člena zastupitelského sboru. Argumenty žalobců, týkající se tvrzení o používání předmětného pozemku od nepaměti, pak není relevantním z pohledu aplikace zákona o pozemních komunikacích. Skutečnost výkonu práva průchodu a průjezdu po určitém pozemku může být právně významná jen při aplikaci některých ustanovení občanského zákona.

VI.

Právní hodnocení soudu:

Krajský soud v Brně přezkoumal v rozsahu žalobních bodů napadené rozhodnutí, stejně tak i řízení, které předcházelo jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Podle ust. § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Krajský soud se přednostně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že se jí musel soud zabývat z úřední povinnosti nad rámec uplatněných žalobních námitek (podrobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, publ. pod č. 359/2004 Sb. NSS). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.

Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný).

Žalobcem byla namítána nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. K nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů uvedl Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, SJS 27/0, SP č. 27/1994, že: „Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil

při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej případně vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Z odůvodnění správního rozhodnutí musí jednoznačně vyplývat, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastníkovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Užití argumenty a úvahy správního orgánu nesmí vzbudit pochybnosti o jeho nezávislosti a odbornosti. Z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle.“

Při výkladu pojmu „nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu“ vyšel zdejší soud dále i z konstantní judikatury vztahující se k nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí, která je shrnuta např. v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 85/2011-170, kde je mj. uvedeno: „K vymezení rozsahu přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí přispěl Ústavní soud, který např. v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 45, nález 64, str. 77, vyslovil, že odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval soud při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena. Ústavní soud rovněž v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na nalus.usoud.cz) také konstatoval: „Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.“ V tomto nálezu Ústavní soud dále vyslovil, že „je-li povinností krajských soudů vyplývající z práva na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod to, aby se vypořádaly i s námitkami žalobců uplatněnými opožděně, a to z pohledu včasnosti jejich uplatnění, tím spíše je dána povinnost krajských soudů vypořádat se s námitkami uplatněnými v žalobě, tedy řádně a včas“. Z konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 3, nález 34, str. 257, a nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 8, nález 85, str. 287) také vyplývá, že jedním z požadavků vyplývajících z práva na spravedlivý proces a z principů právního státu je povinnost soudů svá rozhodnutí odůvodnit. Ve správním soudnictví nachází tato zásada vyjádření v ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění rozsudku musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, protože by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Také Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích opakovaně vyslovil, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také

uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, a také rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, www.nssoud.cz). Obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34 (dostupný na www.nssoud.cz), bylo vysloveno, že „*je povinností soudu stranám sporu ozřejmit, jakými úsudky byl veden a k jakým závěrům dospěl*“. V této souvislosti lze také poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, dostupný na www.nssoud.cz, v němž se uvádí, že v situaci, kdy „*je část odůvodnění rozsudku krajského soudu, v níž se měl krajský soud vyjádřit ke skutkovým a právním otázkám vyplývajícím z uplatněných žalobních bodů, tvořena z valné části toliko pasážemi převzatými bez dalšího komentáře z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž by krajský soud zároveň vyložil, jaký význam mají tyto převzaté závěry pro jeho rozhodnutí ve věci, je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů*“. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost pak lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS). Také správní rozhodnutí lze považovat za nepřezkoumatelné buď pro nedostatek důvodů, nebo pro nesrozumitelnost. Stejně závěry je třeba zásadně vztáhnout i na rozhodnutí správních orgánů.

V posuzované věci podal žalobce ad a) poměrné obsáhlé odvolání o 5 stranách. Svě námítky koncipoval obdobně jako v podané žalobě. Soud jeho námítky jen ve stručnosti shrne.

První část námitek směřovala proti nesprávnému posouzení zřetelnosti cesty v terénu správním orgánem I. stupně. Namítal, že správním orgán I. stupně opřel svůj závěr o aktuální fotodokumentace, že na pozemku se nenachází žádné vyjeté koleje a ani zde nemohou být, neboť se zde nachází náletové dřeviny. Žalobce k tomu uvedl, že tomu tak je z důvodu více než dvouletého řešení odstranění pevné překážky. Z jím předložené fotodokumentace k rozhodnutí o odvolání jsou však vyjeté koleje patrné. Není správný ani závěr správního orgánu, že z důvodu náletových dřevin není cesta zřetelná. Žalobce totiž požádal o jejich pokácení a byl informován přípisem ze dne 17. 2. 2011 o rozhodnutí obce o jejich pokácení. Dosud se tak nestalo. Náletové dřeviny pak průjezd pouze ztěžují nikoliv znemožňují. K důkazu č. 48 namítal, že tento nákres je nepřesný a značně zkreslující. Správní orgán první stupně dále své rozhodnutí opíral mimo jiné o letecké snímky a o provedené svědecké výpovědi. Žalobce namítal, že dle jeho stanoviska ze dne 25.3.2012 (č. 26) došlo v roce 2002 k zaměření hranic pozemků p.č. 66, 67/1, 67/2, 61, 63/1, 63/2, 64 a 1091, a za účasti starosty obec. Z měřičského náčrtu na vytýčení hranic pozemku je patrné, že se žádné vzrostlé stromy na pozemku p.č. 1091 nenacházely. Jediný zakreslený strom je hruška, která na pozemku stále roste. Z tohoto plánu je zřetelné, že kamenný val (kameny) se nacházel na pozemku p.č. 63/1. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí konstatoval, že mapy předložené obcí Ústí neodpovídají geometrickému zaměření pozemku. Při detailním prostudování přílohy

ortofotomapy je zřetelné, kde se v horní a spodní části pozemku nacházejí thuje a o kolik je tedy zkrešlena hranice pozemků v tomto nákresu. Pokud toto zkrešení promítneme i do náletových stromů zakroužkovaných na snímku z roku 2004, je z rozložení korun stromů evidentní, že kmeny těchto porostů nemohly být na pozemku p.č. 1091, nýbrž na pozemku sousedním. Správní orgán I. stupně shledal tvrzení B. M., opřené o ji přiloženo fotodokumentaci, že se na cestě nacházely zdravé javory věrohodnou, avšak s jeho odlišnou argumentací a důkazy se nevyrovnal. Jde-li o svědecké výpovědi žalobce trvá na svých námitkách ze dne 16. 4. 2012 k osobám svědků a průběhu dokazování. Brojil i proti tomu, že provedením úkonu (svědeckých výpovědí) byl starostou pověřen J. B., zastupitel obce Ústí, a to s odkazem na ust. § 15 odst. 2 správního řádu. Odkázal na ust. § 14 správního řádu, kde je definován pojem „úřední osoba“. Uvedl, že pověřit lze toliko osobu, která je v pracovně právním vztahu k orgánu územně samosprávného celku tj. obci Ústí. Zastupitel obce však není zaměstnancem obce a proto nemůže být ani úřední osobou zařazenou do obecního úřadu a tudíž ani pověřenou úřední osobou. Starosta jako vedoucí úředník může ve smyslu ust. § 15 odst. 2 správního řádu pověřit pouze svého podřízeného pracovníka, zaměstnance obecního úřadu a pokud jej nemá, pak musí úkon provést sám. Protokoly o svědeckých výpovědích svědků datované dne 30. 8. 2012 nejsou přítom ani J. B. podepsány. A jeho pověření se vztahuje na výslech svědků předvolaných na den 16. 8. 2012. Svědecké výpovědi proto nebyly provedeny oprávněnou osobou. Namítal i to, že dle potvrzení o dostavení se k jednání o výslechu svědků ze dne 30. 8. 2012 trval výslech všech 4 svědků 11 minut, včetně vyhotovení protokolu.

Druhá část námitek se týkala spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Dle žalobce nemá ve správním spise oporu tvrzení správního orgánu I. stupně, že M. ani S. nemohli nikdy využívat pozemek p.č. 1091 jako přístupovou komunikaci a předmětné nemovitosti nejsou zemědělsky obdělávány a slouží jen k rekreačním účelům. Žalobce k tomu v odvolání namítal, že na pozemky nemohlo být z pozemku 1089/11 vjížděno, neboť dříve byl oplocen a nyní je osázen stromy. Učinění takového závěru na základě svědeckých výpovědí, které působí nevěrohodně, uvádějí skutečnosti, které je možno listinnými důkazy i jinými svědeckými výpověďmi vyvrátit, a navíc byly učiněny v rozporu se správním řádem, nemůže obstát.

Třetí část námitek směřovala proti souhlasu vlastníka účelové komunikace. Žalobce v odvolání namítal, že zastupitelstvo obce dne 13.9.2010 revokovalo usnesení o prodeji pozemku p.č. 1091. Stalo se tak na základě faktu, že při rozhodnutí o prodeji došlo k pochybení ze strany obce, neboť nebyl zohledněn fakt, že se jedná o přístupovou komunikaci (zápis usnesení zastupitelstva ze dne 13. 9. 2010). I dopis starosty č. j. ou. ust. 31/2011 připouští existenci pevné překážky a nutnost odstranit plot pro znovu zpřístupnění komunikace. Souhlas obce jako vlastníka k užívání účelové komunikace musel být navíc v minulosti konkludentně udělen, o čemž svědčí samostatné vedené pozemku jako komunikace v KN.

Čtvrtá část odvolacích námitek směřovala proti nutné komunikační potřebě. V rámci této odvolací námítky žalobce především uváděl, že je vlastníkem několika hektarů polností a lesů, které zemědělsky obhospodařuje. K pozemku p.č. 61, přes který si žalobce má dle vyjádření

správního orgánu I. stupně zřídit přístup přiložil fotografii z jara letošního roku, podle níž se pozemek výrazně podmáčí. Tvrdí-li správní orgán, že pochůzkou na místě samém v době před vydáním rozhodnutí bylo zjištěno, že pozemek není podmáčen ani na jaře (po tání sněhu) ani v podzimním období pak není zřejmé, kdo a kdy takové ohledání pozemku provedl. Po pozemku p.č. 1091 a po cestě na pozemku p.č. 1089/10 a 1089/15 je na pozemky žalobce dopravováno dřevo z jím vlastněných lesních pozemků. Přístup z obce není po asfaltové komunikaci na pozemku p.č. 64/1 na návsi možný, neboť rozměrově neodpovídá poloměru otáčení této techniky dle ČSN. To, že komunikace není vedena v pasportu komunikací, svědčí o nedostatku pasportu a jeho špatnému provedení ze strany obce. V rámci správního řízení však pasport komunikací nebyl nikdy předložen.

Žalobkyně podala odvolání prostřednictvím právního zástupce a uplatnila obdobné odvolací námitky, týkající se výsledku svědků, osoby oprávněné svědky vyslýchat, zřetelnosti cesty v terénu, potvrzení zastupitelstva obec o účelové komunikaci, neprovedení důkazu výsledkem J. S., nevedení komunikace v pasportu komunikací obce a jeho nepředložení k důkazu.

Soud k věci dále uvádí, že podle ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace pozemní komunikací, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.

V této souvislosti je potřeba předeslat, že účelové komunikace vznikají mnohdy živelně, dlouhodobým užíváním a k jejich platnému vzniku není třeba vydání konstitutivního správního rozhodnutí. V praxi je proto vydáváno příp. pouze deklaratorní správní rozhodnutí silničního správního úřadu, kterým se autoritativně určuje existence či neexistence určité účelové komunikace. V případě existence účelové komunikace pak takové rozhodnutí působí s účinky ex tunc (od tehdy), přičemž k jeho vydání je zapotřebí naplnění jednotlivých znaků každé účelové komunikace, jimiž jsou:

1. stálost a zřetelnost (v terénu) cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci;
2. plnění účelu účelové komunikace, tzn., že slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků;
3. souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob (veřejností);
4. nutná komunikační potřeba.

První dva znaky lze přitom dovodit ze zákona o pozemních komunikacích (§ 2 odst. 1 a § 7 odst. 1), další dva pak z judikatury (srov. zejm. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, publ. pod č. 2, sv. 48 Sb. n. u. US, str. 9, dostupný též z <http://nalus.usoud.cz>, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, a ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, oba dostupné též z www.nssoud.cz).

Dalšími definičními znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jež dovodila judikatura, se podrobněji zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 3/2013 – 191, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42, a ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS (všechny na www.nssoud.cz). V posledním z citovaných rozsudků uvedl: „Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

(...) V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 – 105).

Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevem výslovně, obvykle totiž půjde o

souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66). Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 in fine zákona o pozemních komunikacích).“

Pokud nelze zjistit, zda některý z předchozích vlastníků projevil souhlas s veřejným užíváním komunikace nebo takové užívání strpěl, přihlíží se k tomu, zda byla komunikace jako veřejná užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby. V této souvislosti lze odkázat například na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, www.nssoud.cz).

V posuzovaném případě žalobci zcela konkrétními odvolacími námitkami (viz jejich rekapitulace výše) brojili proti tomu, že dle názoru správního orgánu I. stupně nebyly splněny jednotlivé znaky účelové komunikace. Posouzení této otázky bylo přitom stěžejní pro rozhodnutí o zastavení řízení. Žalovaný však především rekapituloval předcházející průběh řízení, aniž by konkrétně uvedl, z jakých důvodů považuje jejich odvolací námitky za liché, mylné či vyvrácené. Nevyrovnal se s ani s některými odvolacími námitkami proti procesním nedostatkům v řízení před správním orgánem I. stupně (provádění důkazu svědeckou výpovědí neoprávněnou osobou, délka trvání svědeckých výpovědí apod.). Jeho rozhodnutí proto i s ohledem na výše uvedenou judikaturu shledal soud nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů dle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Žalobní námitky pak byly obdobné jako odvolací námitky a směřovaly i proti tomu, že žalovaný odvolací námitky řádně nevypořádal. Soud nemůže nahrazovat činnost odvolacího správního orgánu a nejprve na něm je řádné vypořádání odvolacích námitek, což pak může být podrobeno přezkumu správním soudem.

Soud pro úplnost k věci uvádí, že žalobci byli oprávněni uplatnit jen taková pochybení, kterými byli dotčeni na svých veřejných subjektivních právech. Nemohli uplatňovat námitky ohledně porušení práv jiných osob. Sem spadá jejich námitka, týkající se nedostatků doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nesprávného postupu žalovaného v případě Veroniky Svobodové. Soud pak neshledal, že by ve výroku rozhodnutí žalovaného absentovaly zákonné náležitosti dle § 68 odst. 2 správního řádu, jak namítali žalobci. Účastníci řízení jsou identifikována jménem, příjmením a je zde uvedena i jejich adresa. Z výroku žalovaného je zřejmé, které rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo předmětem jeho rozhodnutí. Ve výroku je rovněž uvedeno podle kterých ustanovení a jakých zákonů bylo rozhodováno. Rovněž je nepochybné, že odvolání žalobců bylo zamítnuto.

VII. Náklady řízení

Vzhledem k tomu, že žalobci byli ve věci úspěšní, přiznal jim soud ve smyslu § 60 odst. 1 náhradu nákladů řízení. Uložil proto žalovanému, aby žalobcům uhradil celkem 26 182,80 Kč. Tato částka představuje úhradu soudního poplatku ze žaloby 6 000 Kč a každému ze žalobců odměnu za 3 úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsí žaloby, podání repliky) ve výši 3 100 Kč za jeden úkon (§ 9 odst. 3 písm. f), § 7, § 11 odst. 1 písm. b), d) vyhl. č. 177/1996 Sb.), kterou je však nutno dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu snížit o 20%, tedy se jedná částku 7 440 Kč u každého ze žalobců a dále každému ze žalobců náleží částka k úhradě hotových výdajů za 3 úkony právní služby ve výši 300 Kč za jeden úkon u každého ze žalobců (§ 13 odst. 3 cit. vyhl.). Protože žalobcův advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku , odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Podle ust. § 60 odst. 5 s.ř.s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, které ji soud uložil. Z důvodu zvláštního zřetele hodných může ji soud na návrh přiznat právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění povinnosti a ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, právo na náhradu nákladů jim nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 23. 1. 2015

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu