



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., ve věci žalobců **a) Mgr. J. Š.** a **b) Mgr. H.Š.**, zastoupených JUDr. Milošem Slabým, advokátem se sídlem Nádražní 9, Mohelnice, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3.12.2012, č.j. KUOK 102427/2012, ve věci veřejně přístupné účelové komunikace,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 3.12.2012, č.j. KUOK 102427/2012 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení částku 9.364,60 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Miloše Slabého, advokáta se sídlem Nádražní 9, Mohelnice.

III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni b) na náhradě nákladů řízení částku 9.364,60 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Miloše Slabého, advokáta se sídlem Nádražní 9, Mohelnice.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se žalobou podanou k soudu v zákonné lhůtě domáhají přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Maletín ze dne 24.9.2012, č.j. 481/2012 (dále jen „OÚ“), který jako silniční správní úřad dle § 40 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPK“), dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.“) rozhodl, že na pozemcích parc. č. X a X v k.ú. Nový Maletín, obci Maletín (pozemky budou dále označovány pouze parcelními čísly) se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 ZPK.

Žalobci namítali, že první rozhodnutí OÚ ve věci bylo žalovaným zrušeno pro četné vady, jichž se OÚ dopustil, avšak v žalobou napadeném (novém) rozhodnutí se žalovaný nezabýval tím, zda OÚ svá předchozí pochybení napravil, nýbrž toliko převzal nijak neodůvodněná tvrzení z nového rozhodnutí OÚ, které však fakticky nedoznalo žádných změn oproti rozhodnutí původnímu. Věc se tudíž jeví, jakoby žalovaný své první rozhodnutí nečetl, když prve shledal rozhodnutí OÚ z mnoha důvodů vadné, a následně prakticky totožné rozhodnutí prohlásil za bezvadné. Tím žalovaný porušil zásadu jednotnosti správního řízení a předvídatelnosti rozhodnutí. Od počátku řízení tvrdili, že sporná cesta je patrná v terénu, a k důkazu navrhovali historické mapy, letecké snímky a fotografie z nedávné doby. OÚ však toliko konstatoval, že cesta na pozemku patrná není, neboť je mu situace v místě dobře známá. Žalovaný v prvním zrušujícím rozhodnutí vytkl, že OÚ ohledně patrnosti cesty v terénu neúplně zjistil skutkový stav, v napadeném rozhodnutí se však již zřetelností cesty nezabýval a přejal závěr OÚ, že cesta patrná není. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nezabývá tím, k jakému účelu žalobci tvrzenou cestu využívají, ačkoli v prvním kasačním rozhodnutí dal žalobcům za pravdu, že cestu využívají k obhospodařování svých zemědělských pozemků. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdí, že souhlas s veřejným užíváním cesty nebyl vlastníkem cesty dán, ačkoli žalobci bylo tvrzeno a prokazováno, že vlastník cesty projevil nesouhlas s užíváním cesty teprve v roce 2010, kdy pozemek zoral a oplotil jej elektrickým ohradníkem, do té doby užívání cesty nijak nebránil, tj. konkludentně s jejím užíváním souhlasil. Ve správním řízení dle žalobců rovněž nebyla prokázána existence komunikační alternativy stejné kvality, neboť po tzv. spodní cestě nelze dopravovat objemnější náklad většími vozidly.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a odkázal na obsah napadeného rozhodnutí.

Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Z obsahu spisu soud zjistil, že řízení o určení existence účelové komunikace bylo zahájeno na návrh žalobců, podaný dne 12.10.2010 k OÚ. Žalobci tvrdili, že přes pozemky č. X a X vede již od 30. let 20. století účelová komunikace, kterou mnoho let bez problémů užívali k přístupu a příjezdu ke svým nemovitostem, a to stavbě č. ev. Xna parcele st.č. X, avšak na jaře roku 2010 byla část uvedené komunikace zahrazena elektrickým ohradníkem, umístěným M. H., vlastníkem pozemku č. X, čímž došlo ke znemožnění průchodu a příjezdu po této cestě.

OÚ po shromáždění podkladů a výslechu svědků dne 30.3.2011 vydal dne 19.4.2011 pod č.j. 12/2011/19 rozhodnutí, jímž určil, že se na sporných pozemcích účelová komunikace nenachází. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že z výpovědí svědků vyplývá, že k nemovitosti žalobců vedly cesty dvě, přičemž spodní cesta byla rozbitá, a proto se používala cesta horní. Dále uvedl, že z leteckých snímků z roku 1953 a historické mapy z roku 1935 je zřejmé, že k příjezdu do domu se užívalo spodní cesty a horní cesta se užívala pouze k obhospodařování přilehlých pozemků. Dále uvedl, že dne 27.8.2008 byl vydán územní souhlas k oplocení pozemku č. X pro chov koní, s čímž souhlasil i vlastník pozemku č. X. Závěrem OÚ uvedl, že žalobci neprokázali existenci nutné komunikační potřeby. Dále uvedl, že k nemovitostem žalobců vede komunikace, jejíž existenci lze doložit historickou mapou z roku 1835, leteckými snímky z roku 1958, 2008 a doloženou fotodokumentací, kterou užívají i vlastníci sousedních nemovitostí, z níž existuje stávající sjezd, který zabezpečuje přístup k nemovitostem žalobců.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 30.8.2011, č.j. KUOK 89113/2011 uvedeného rozhodnutí OÚ zrušil. Uvedl, že účelová komunikace musí plnit funkci spojnice, z § 7 odst. 1 ZPK dovodil nutnost prokázat znatelnost dané cesty v terénu, tj. její zřetelnost, přičemž vytkl OÚ, že se naplněním uvedeného znaku v rozhodnutí nezabýval a uložil mu tento nedostatek v dalším řízení zhojit. Žalovaný dovodil, na kterých fotografiích se zřejmě nachází sporná cesta, nazývaná „horní“, a uvedl, že její patrnost v terénu v době pořízení fotografií byla sporná. Dále vytkl OÚ, že dovodit účel užívání jednotlivých cest v lokalitě z fotografií a map nebylo možné, stejně jako z historických dokumentů nelze vyvozovat existenci cesty v současnosti, neboť z leteckých snímků z roku 1953 a 2008 je zjevné, že trasy cest v dané lokalitě se v průběhu let měnily. Pro vyslovení závěru o aktuální existenci účelové komunikace je třeba prokázat, zda daná cesta slouží k dopravní obsluze přilehlých nemovitostí či k obhospodařování zemědělských pozemků, a zda je jako dopravní cesta užívána pravidelně. Dále uvedl, že další nezbytnou podmínkou k deklaraci existence veřejné účelové komunikace je existence buď konkludentního souhlasu vlastníka cesty s jejím veřejným užíváním, resp. absence jeho kvalifikovaného nesouhlasu. Obehnutí pozemku elektrickým ohradníkem však nelze považovat za projev kvalifikovaného nesouhlasu, nýbrž toliko za projev podnikatelské činnosti. Dále žalovaný uvedl, že v řízení o určení existence účelové cesty je třeba zabývat se tzv. nutnou komunikační potřebou. Zdůraznil, že případná komunikační alternativa musí být srovnatelné kvality, a vytkl OÚ, že opomenul prošetřit pravdivost tvrzení žalobců o nemožnosti přepravy větších nákladů tzv. spodní cestou. Dále žalovaný uvedl, že se OÚ dopustil při opatřování podkladů pro rozhodnutí řady procesních pochybení. Zejména neuvědomil účastníky o provádění důkazu výslechy svědků, které vyslechl mimo ústní jednání bez splnění podmínek § 51 odst. 2 správního řádu, čímž zásadně zkrátil žalobce na jejich procesních právech. Dále žalovaný podrobně popsal obligatorní obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu a vyjádřil závěr, že rozhodnutí OÚ požadavkům zákona nevyhovuje. Závěrem žalovaný poukázal na skutečnost, že sporná lokalita je sice bohatě zdokumentována fotografiemi a mapami, avšak chybí jakýkoli jejich popis, tudíž bez osobní znalosti terénu je značně problematické se v daném území zorientovat. Proto doporučil OÚ doplnit spis o náskres, do nějž by byly zakresleny a barevně odlišeny jednotlivé komunikace.

OÚ ve věci vydal nové rozhodnutí dne 24.9.2012, č.j. 481/2012, v němž uvedl, že respektoval právní názor odvolacího orgánu a při vydání nového rozhodnutí měl na paměti, že pro deklaraci veřejné účelové komunikace je nezbytné kumulativní splnění 4 definičních znaků vyplývajících z § 7 ZPK a soudních rozhodnutí. Uvedl, že je se situací na místě samém dobře seznámen a že předmětné pozemky č. X a X jsou v katastru nemovitostí zapsány jako trvalý travní porost, tudíž se nejedná o pozemky primárně určené k provozování osobní dopravy. Pozemek č. X slouží v současnosti jeho vlastníku k zemědělské činnosti, přičemž na něm není patrná stálá cesta k užití vozidly a chodci, což je vidět na fotografiích, které jsou součástí spisu. Dále uvedl, že předmětná cesta neplní funkci komunikační spojnice, neboť tou je tzv. cesta spodní. Nadto je mezi pozemky č. X a X umístěna zábrana z klád, tudíž tyto pozemky nemohou sloužit k napojení nemovitostí žalobců na ostatní pozemní komunikace. Vlastník pozemku č. X, M. H., nikdy neprojevil souhlas s užíváním jeho pozemku jakožto cesty, naopak se proti tomuto užívání opakovaně ohrazoval s tím, že jeho nesouhlas byl završen montáží elektrického ohradníku, který vyjma své primární funkce zabránit úniku chovaným zvířatům, plní též funkci překážky pro případný pohyb osob nebo vozidel. Současně se dle OÚ nejedná ani o cestu užívanou od nepaměti, neboť takovou skutečnost žalobci neprokázali a nelze ji dovodit ani ze svědeckých výpovědí, které vyzněly rozporuplně, tudíž k nim úřad nepřihlížel. Za dostačující komunikační alternativu označil OÚ cestu na pozemku č. X, který je druhu ostatní komunikace, tzv. spodní cestu, která bezprostředně sousedí s pozemky žalobců, a po níž je možná přeprava i objemnějších nákladů. OÚ tudíž opětovně dospěl k závěru, že se na předmětných pozemcích veřejná cesta nenachází.

Žalobci v odvolání proti rozhodnutí OÚ namítali, že sporná cesta je zřetelná na historické mapě z roku 1935 a leteckém snímku z roku 1953, přičemž je nerozhodné, zda vznikla jako přístupová cesta k nemovitosti, či pro obhospodařování přilehlých pozemků. Je však zjevné, že vznikla z komunikační potřeby, jejíž nutnost přetrvávala a cesta byla užívána soustavně, jinak by bezesporu nebyla zachycena na snímcích a mapách pořízených s odstupem několika desítek let. S ohledem na skutečnost, že cestu i v současné době užívá sám vlastník pozemku č. X, je vyloučeno, aby cesta vyšla z užívání a tím zanikla. Existenci předmětné komunikace dokládá i vybudování sjezdu na pozemky č. X a X, které by bylo zcela neekonomické, pokud by se na daných pozemcích žádná komunikace nenacházela. Užívání sporné cesty bylo akceptováno i současným vlastníkem pozemku č. X, panem Hrdým. Až do jara 2010, tj. do okamžiku vybudování elektrického ohradníku, lze jednoznačně dovodit jeho konkludentní souhlas s užíváním cesty. O opakovaném projevování nesouhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty nesvědčí žádné důkazy ve spise. Rovněž vytkli OÚ, že se nevypořádal se setrvalou námitkou nemožnosti přepravovat po cestě na pozemku č. X objemnější náklady těžšími vozidly.

Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím odvolání žalobců zamítl. Uvedl, že se na pozemcích č. X a X veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, neboť zde neexistuje nutná komunikační potřeba přístupu odvolatelů k jejich nemovitostem. Pozemní komunikaci na pozemku č. X lze dle žalovaného využít i většími automobily. Dále uvedl, že není splněna ani podmínka existence souhlasu vlastníka předmětné komunikace, neboť tento dal zahrazením pozemku jasně najevo, že nesouhlasí s tím, aby byl jeho pozemek jako cesta užíván, přičemž Městský úřad Mohelnice dal k oplocení pozemku souhlas. Dále není splněna podmínka patrnosti cesty v terénu, neboť ze spisového materiálu a fotodokumentace

je zřejmé, že na předmětném pozemku žádná cesta viditelná není. Sporná cesta neplní funkci spojnice nemovitosti s ostatními komunikacemi ani neslouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, neboť žalobci mají příjezd ke svým nemovitostem zajištěn po komunikaci na pozemku č. X, tvořené dvěma vyjetými kolejemi vysypanými štěrkovou drtí.

Podle § 2 odst. 1 ZPK je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

Podle § 7 odst. 1 ZPK je účelová komunikace pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

Podle odst. 2 téhož ustanovení je účelovou komunikací 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.

Z citované právní úpravy vyplývá, že komunikace má charakter účelové pozemní komunikace, naplňuje-li zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 ZPK) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 větě první ZPK (resp. v § 7 odst. 2 větě první).

Po prostudování obsahu napadeného rozhodnutí krajský soud konstatuje, že žalovaný, stejně jako před ním OÚ, sice vyjmenoval zákonné i judikaturou dovozené znaky veřejně přístupné účelové komunikace, avšak reálně se existencí či neexistencí těchto znaků v posuzované věci nezabýval. Rozhodnutí žalovaného, jehož vlastní odůvodnění se nachází toliko na str. 5, je v zásadě toliko parafrází již tak kusých závěrů OÚ.

Zcela zásadního pochybení se dopustil žalovaný ihned při hodnocení prvního znaku účelové komunikace, tj. znatelnosti cesty v terénu. Má-li být deklaratorním rozhodnutím úřadu určeno, že se na pozemku nachází účelová komunikace, je především nezbytné, aby byla v terénu znatelná její trasa a aby jevila známky toho, že je užívána jako dopravní cesta, tj. je určena k užití silničními a jinými vozidly.

Po přečtení prvního rozhodnutí OÚ ze dne 19.4.2011 nabyl soud dojmu, že otázka znatelnosti cesty v terénu není mezi účastníky řízení sporná a že ani OÚ nemá o trase sporné cesty pochybnosti, když tuto sám nazýval pojmem „horní cesta“. Přesto žalovaný ve svém prvním rozhodnutí ze dne 30.8.2011 vytkl OÚ, že se znatelností cesty v terénu v rozhodnutí nezabýval a uložil mu tento nedostatek v dalším řízení zhojit, přičemž zdůraznil, že chybí jakýkoli popis předmětné lokality, nákres sporné cesty na aktuální katastrální mapě, stejně jako vyznačení tzv. spodní cesty. Žalovaný sice sám označil, na kterých fotografiích ve spise se pravděpodobně

vyskytuje sporná cesta, nicméně uvedl, že bez osobní znalosti terénu je značně problematické se v daném území zorientovat, a doporučil OÚ doplnit spis o nákres, do nějž by byly zakresleny a barevně odlišeny jednotlivé komunikace.

OÚ však, jak je shora uvedeno, v novém rozhodnutí toliko lakonicky uvedl, že ví, že žalobci tvrzená cesta v terénu patrná není, neboť je mu situace na místě samém dobře známá. Žalovaný poté v žalobou napadeném rozhodnutí tento závěr OÚ převzal a překvapivě zcela pominul skutečnost, že OÚ jeho dřívější pokyny ignoroval. Soudu, který znalostí místních poměrů nedisponuje, tudíž při absenci jakéhokoli náčrtu a popisu fotografií vskutku není zřejmé, určení jaké cesty se žalobci domáhají, v jaké délce, šířce, po jakých konkrétních částech dotčených pozemků č. X a X má či měla cesta vést a jaký má či měla mít povrch.

„Znalost místních poměrů“ může sloužit úřadu jako podklad pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu toliko tehdy, není-li v rozporu s tvrzeními a důkazy předkládanými v řízení některým z účastníků. Dojde-li však k rozporu, může správní úřad argumentovat vlastní znalostí poměrů toliko prostřednictvím popisu daného stavu, zachyceného v protokolu o místním šetření, pořízeném v rámci řízení za umožnění účasti všech účastníků. Pouhé tvrzení OÚ o znalosti místních poměrů bez popisu stavu předmětných pozemků tak nemůže v konkurenci s tvrzením žalobců, dokládáným fotografiemi, mapami a výpověďmi svědků, obstát. Nadto při závěru o nezřetelnosti cesty v terénu postrádají smysl další úvahy a rozборы správních orgánů o ostatních znacích účelové komunikace, které tak činí rozhodnutí vnitřně rozporným.

K závěru o existenci prvního z definičních znaků účelové komunikace ve smyslu § 7 ZPK, tedy zřetelnosti cesty v terénu, tudíž chybí ve spise jakékoli podklady a závěr žalovaného o neexistenci uvedeného znaku je pro soud zcela nepřezkoumatelný. Druhé určení pozemku dle katastru nemovitostí, tedy skutečnost, že se jedná o trvalý travní porost, může poskytovat toliko podpůrnou informaci, na existenci či neexistenci účelové komunikace však z něj usuzovat nelze.

Při závěru o nepřezkoumatelnosti závěrů o existenci prvního ze znaků účelové komunikace, tedy zřejmé patrnosti cesty v terénu, ztratilo na významu zabývat se žalobními námitkami směřujícími k problematice dalších znaků, tj. zejména existenci souhlasu vlastníka s užíváním pozemku a nutné komunikační potřeby.

Krajský soud však pro úplnost považuje za nezbytné upozornit žalovaného i na další pochybení, jichž se v řízení a rozhodnutí dopustil, a docílit tak jejich nápravy v rozhodnutí po vrácení věci.

V prvé řadě žalovaný, stejně jako OÚ, zaměňuje druhý zákonný znak účelové komunikace s nutnou komunikační potřebou, když uvádí, že žalobci tvrzená cesta *neplní funkci spojnice nemovitosti s ostatními komunikacemi ani neslouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, neboť žalobci mají příjezd ke svým nemovitostem zajištěn po komunikaci na pozemku č. X*. Otázka, zda je sporná cesta komunikační spojnici a nikoli „slepou cestou“, popř. zda slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, přitom otázce nutné komunikační potřeby předchází. Jinými slovy: může existovat cesta, která bude

spojnicí nemovitostí s ostatními komunikacemi, popř. bude sloužit k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, avšak nebude komunikačně nenahraditelná, neboť k témuž cíli poslouží v krajině i komunikace jiná. Uvedené znaky je proto nutné odlišit.

Dále žalovaný pochybil při zjišťování a následném hodnocení existence souhlasu vlastníka pozemku č. X s veřejným užíváním předmětné cesty.

Definiční znak veřejně přístupné účelové komunikace, spočívající v existenci souhlasu vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním, dovodila judikatura, a to z režimu tzv. *obecného užívání* (§ 19 ZPK). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) sp. zn. 2 As 44/2011 spočívá obecné užívání účelové pozemní komunikace v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Jelikož právo obecného užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ v zákoně o pozemních komunikacích, nikoli v občanskoprávních předpisech, je nutno podmínit existenci veřejně přístupné účelové komunikace souhlasem jejího vlastníka (rozsudek NSS sp. zn. 5 As 20/2003). Pro vlastníka účelové komunikace totiž z režimu jejího obecného užívání vyplývá povinnost strpět popsané užívání neomezeným okruhem osob, nemožnost toto užívání regulovat, či dokonce zrušit. Jinými slovy je nezbytné, aby vlastník pozemku, byť konkludentně (mlčky, nikoli výslovně) s veřejným užíváním cesty souhlasil, tj. cestu veřejnému užívání věnoval. Pokud by takový souhlas neexistoval, jednalo by se o nucené omezení vlastnického práva, které je dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Veřejně přístupné účelové komunikace, definované v § 7 ZPK, jsou však veřejnoprávním institutem omezujícím vlastnické právo, s nímž poskytnutí náhrady spojeno není. Nezbytnou podmínkou (*conditio sine qua non*) jeho ústavní konformity je tudíž souhlas vyjádřený vlastníkem (viz v podrobnostech rozsudek NSS sp. zn. 1 As 32/2012).

Ke kvalitě souhlasu samotného soudy dovodily, že tento nemusí být udělen výslovně (slovní proklamací), nýbrž postačuje souhlas konkludentní, projevující se bezvýhradným strpěním veřejného užívání předmětné cesty a naopak absencí aktivního bránění takovému užívání. Jestliže tedy 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 (viz např. rozsudek NSS sp. zn. 5 As 27/2009).

Dále je nutno upozornit na judikaturní závěr o tom, že souhlasu pozdějšího vlastníka není třeba, udělil-li předmětný souhlas vlastník dřívější, neboť souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě na vlastníka pozdějšího přechází (viz rozsudek NSS sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Dle rozsudku NSS sp. zn. 1 As 76/2009 je nicméně předmětem zkoumání v každém konkrétním případě, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen s tím, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

Žalovaný k otázce souhlasu vlastníka pozemku č. X s užíváním (vymezené části) tohoto pozemku jako účelové komunikace uvedl, že souhlas vlastníka dán není, neboť tento dal zahrazením pozemku jasně najevo, že nesouhlasí s tím, aby byl jeho pozemek jako cesta užíván, přičemž Městský úřad Mohelnice dal k oplocení pozemku souhlas. Uvedený závěr však opět nemůže obstát, jelikož žalovaný neprovedl žalobci navržené důkazy (výslechy svědků) k prokázání jejich tvrzení, že vlastník pozemku č. X do jara 2010 nijak užívání jeho pozemku jako dopravní cesty nebránil, neboť tyto důkazy apriori hodnotil jako rozporuplné. Souhlas Městského úřadu Mohelnice s oplocením pozemku přitom nemusí být ve vztahu k existenci účelové komunikace relevantní, neboť z obsahu spisu se nepodává, z jakých podkladů Městský úřad Mohelnice při udělení souhlasu vycházel a zda tedy o případné existenci cesty na předmětném pozemku věděl.

Způsob, jakým se OÚ „vyrovnal“ s výtka žalovaného vůči procesní nepoužitelnosti výpovědí svědků pro porušení § 51 správního řádu, obsaženou v jeho rozhodnutí ze dne 30.8.2011, považuje soud za zarážející. Avšak skutečnost, že žalovaný sám v žalobou napadeném rozhodnutí tento postup OÚ aproboval, hodnotí soud jako flagrantní porušení ustanovení § 3 správního řádu, tj. povinnosti správního úřadu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Za opatření podkladů pro rozhodnutí je správní orgán odpovědný a rozhodne-li se některé z účastníků navržených důkazů neprovést, musí důvody, které jej k tomu vedly, v rozhodnutí vyjádřit.

Podle judikatury Ústavního soudu v zásadě nelze spatřovat porušení procesních práv účastníka pouze v tom, že rozhodující subjekt nevyhoví všem jeho důkazním návrhům (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 55/01). Na druhou stranu tento proces nemůže vykazovat prvky libovůle rozhodujícího orgánu. V souladu s tím Ústavní soud stanovil, že neakceptování důkazního návrhu účastníka lze ospravedlnit (1) z důvodů nadbytečnosti navrhovaného důkazu; (2) jestliže tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení a (3) pokud důkaz není s to ani ověřit, ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potenci (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 118/09). Těmto požadavkům však rozhodnutí OÚ ani žalovaného nevyhovují.

Konečně je třeba dle názoru krajského soudu vyjádřit se k otázce tzv. nezbytné komunikační potřeby, kterou žalobce v žalobě i správní orgány ve svých rozhodnutích rozebírají a ohledně jejíhož prokázání existuje zásadní spor. Je sice pravdou, že shora uváděná judikatura se nutnou komunikační potřebností cest zabývá, podstatné je však poukázat na to, v jakých souvislostech bývá nutná komunikační potřeba zohledňována.

Na tuto otázku podává v obecné rovině odpověď NSS v rozsudku sp. zn. 2 As 44/2011 (publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS) tak, že při nesporném prokázání souhlasu (byť konkludentního) s veřejným užíváním účelové komunikace, je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu. Jestliže totiž dle závěru NSS vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci veřejnému užívání, aktivoval tím režim jejího obecného užívání, jenž není oprávněn následně svévolně omezovat, či rušit.

Povinnost zkoumání nutné a nenahraditelné komunikační potřeby v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí tak NSS citovaným rozsudkem omezil na situace, kdy o udělení souhlasu vlastníka existují důvodné pochyby. Jde tak především o případy tzv. starých cest, užívaných dle tvrzení některých účastníků od nepaměti. *Komunikace, u níž sice 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* (viz rozsudky NSS sp.zn. 5 As 27/2009, či rozsudek sp.zn. 1 As 76/2009, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS a rozsudek sp. zn. 1 As 32/2012, publikovaný pod č. 2826/2013 Sb. NSS). Jinými slovy, pokud aktuální vlastník komunikace nesouhlasí s jejím užíváním a neexistuje důkaz o tom, že by k dlouhodobému užívání věnoval předmětnou cestu veřejnosti jeho předchůdce, je možné konkludentní souhlas dovodit prokázáním skutečnosti, že cesta je užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby.

Závěrem soud uvádí, že po srovnání rozhodnutí žalovaného ze dne 30.8.2011, které soud hodnotí jako zcela správné, přesvědčivé a pro správní orgán I. stupně srozumitelně instruktivní, s žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 3.12.2012, nelze než přisvědčit žalobcům, že žalovaný se se svým prvotním rozhodnutím zjevně neseznámil.

Na základě uvedených skutečností krajský soud podle § 78 odst. 1 s.ř.s. žalobou napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení, spočívající v nedostatků důvodů rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., a dále v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; v něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právními názory soudu vyslovenými v tomto zrušovacím rozsudku.

Správní orgány budou po vrácení věci zejména povinny jasně identifikovatelným způsobem vyznačit na fotografiích či mapě komunikace, které se ke dni rozhodování správního orgánu na dotčených pozemcích nacházejí, zdokumentovat tvrzení žalobců o existenci (viditelnosti) sporné cesty a zákonným způsobem provést a vypořádat se s důkazy, jimiž žalobci existenci cesty dokládají. Dojdou-li správní orgány k závěru o nezřetelnosti cesty v terénu, budou povinny vypořádat se rovněž s otázkou, zda nezřetelnost pozemní komunikace nebyla způsobena protiprávním či jinak nedovoleným jednáním vlastníků pozemků v minulosti. Dojdou-li naopak správní orgány k závěru o zřetelnosti cesty v terénu, musí dále vyjasnit, zda se jedná vskutku o dopravní cestu ve smyslu § 2 odst. 1 ZPK, která je užívána v režimu obecného užívání, tj. zda jsou zde skutečnosti nasvědčující tomu, že by se jednalo o užívání neomezeným počtem subjektů. Pro případ, že by se nejednalo o cestu veřejně užívanou, nemohlo by se jednat ani o pozemní komunikaci (srov. závěry NSS v rozsudku sp. zn. 1 As 32/2012).

Dospějí-li správní orgány k závěru, že se v případě sporné cesty nejedná o užívání obecné, nýbrž že by měla daná cesta sloužit toliko žalobcům, považuje krajský soud za přiléhavé odkázat na opakovaně vyjadřované názory Ústavního soudu (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 268/06), že optimálním řešením v obdobných

situacích by pro obě strany sporu bylo zřízení věcného břemene za finanční náhradu. Dokud však taková úprava právních vztahů mezi účastníky neexistuje, je třeba důsledně poskytovat ochranu vlastnickému právu, a nikoliv je nepřípustně omezovat skrze institut účelové komunikace, tam kde veřejný zájem absentuje.

Konečně se budou správní orgány po kladném zodpovězení prvních otázek povinny zabývat existencí souhlasu vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním, popř. též nutnou komunikační potřebou sporné cesty, a to při vědomí shora uvedených judikатурních závěrů.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že v řízení plně procesně úspěšní žalobci mají právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady každého z žalobců ve výši 9.364,60 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a 2) náklady za zastupování advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) jako odměna za zastupování ve výši 4.960 Kč za 2 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení a sepsí žaloby (odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT, a dále snížena o 20 % dle § 12 odst. 4 AT na částku 2.480 Kč), a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony v rozsahu jedné poloviny částky 600 Kč, tj. 2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 AT, to vše zvýšené o DPH z odměny a náhrad ve výši 1.104,60 Kč (tj. 21 % z částky 5.260 Kč), neboť zástupce žalobců je plátcem uvedené daně. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 o.s.ř.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí nebo nařízení exekuce.

V Ostravě dne 29. ledna 2015

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu