



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Marcely Sedmíkové a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobců: **a) P. K., b) V. K.**, zast. JUDr. Viliamem Kováčikem, advokátem se sídlem Průmyslová 1200/4a, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem v Hradci králové, Pivovarské náměstí 1245, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. září 2012, č.j. 14351/DS/2012-2-Ma, **t a k t o :**

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. září 2012, č.j. 14351/DS/2012-2-Ma, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen n a h r a d i t žalobcům náklady řízení ve výši 13.920,-- Kč do 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Viliama Kováčíka, advokáta se sídlem Průmyslová 1200/4a, Hradec Králové.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět sporu

Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil usnesení Městského úřadu Nový Bydžov ze dne 26. 6. 2012, č. j. D/9105/2012/Vos/625/2012, jímž bylo rozhodnuto o zastavení řízení ve věci žádosti žalobců o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a to následovně :

a) Slovo „USNESENÍ“ v hlavičce výrokové části se nahrazuje slovem „ROZHODNUTÍ“,

b) Část textu počínaje slovem „zastavuje“ až po slova „...a uváděné „překážky“ nejsou na pozemní komunikaci nýbrž na pozemku, který nese označení pozemku ostatní plocha a způsob využití ostatní komunikace.“ na straně první odvoláním napadeného usnesení se nahrazuje tímto textem: „ZAMÍTÁ podle ustanovení § 51 odstavce 3 správního řádu žádost paní V. K., nar. X a pana P. K., nar. X, Stěžířky 78, Stěžery, PSČ 503 21, zastoupených na základě plné moci panem JUDr. Viliamem Kováčkem, advokátem, Průmyslová 1200/4a, Hradec Králové, PSČ 500 02 o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace – p. p. č. 41/3 v k. ú. Stěžířky a obci Stěžery, neboť byla zjištěna skutečnost, že se pevná překážka nenachází na pozemní komunikaci.“

c) Část textu „...proto je zastavení zahájeného správní řízení na místě.“ na straně páté odvoláním napadeného usnesení se nahrazuje tímto textem „...proto je na místě shledat, že se na zatravněné části pozemku p. č. 41/3 v k. ú. Stěžířky, obci Stěžery nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v pl. znění, neboť absentují minimálně dva znaky prokazující její existenci – znatelnost cesty v terénu a nutná komunikační potřeba. Za takovéto situace nelze žadatelům vyhovět, neboť ti to se domáhali odstranění pevné překážky z pozemní komunikace. Proto nezbylo než postupovat podle § 51 odst. 3 správního řádu, který uvádí, že je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“

d) Část textu „Poučení : proti tomuto usnesení se lze podle § 76 odst. 5) z. č. 500/2004 Sb. správního řádu odvolat do 15 dnů ode dne jeho doručení ke Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, Odboru dopravy a to podáním učiněným u Městského úřadu Nový Bydžov, odboru dopravy. Podle § 76/ odst. 5) správního řádu odvolání nemá odkladný účinek.“ na straně šesté odvoláním napadeného usnesení se nahrazuje tímto textem „...Poučení : proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do 15 dnů po jeho doručení ke Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, který o odvolání rozhodne, a to prostřednictvím Městského úřadu Nový Bydžov. Lhůta pro podání odvolání se počítá ode dne následujícího po dni, kdy bylo rozhodnutí doručeno.“

Ve zbývajících částech odvoláním napadené usnesení žalovaný potvrdil.

Ve věci pak ještě vydal opravné rozhodnutí ze dne 29. 10. 2012, č. j. 14351/DS/2012-4-Ma, kterým opravil zřejmé nesprávnosti ve výrokové části žalovaného rozhodnutí takto:

- 1) V části I b) výroku „...o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace – p. č. 41/3 v k. ú. Stěžířky a obci Stěžery,...“ se tento text nahrazuje textem „...o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace – p. p. č. 39/3 v k. ú. Stěžířky a obci Stěžery,...“
- 2) V části I c) výroku „...proto je na místě shledat, že se na zatravněné části pozemku p. č. 41/3 v k. ú. Stěžířky, obci Stěžery nenachází veřejně přístupná účelová komunikace...“ se tento text nahrazuje textem „...proto je na místě shledat, že se na zatravněné části pozemku p. č. 39/3 v k. ú. Stěžířky, obci Stěžery nenachází veřejně přístupná účelová komunikace...“

II. Obsah žaloby

Žaloba obsahovala několik žalobních námitek.

V prvé z nich žalobci vytýkali správnímu orgánu, že vydal rozhodnutí, které neodpovídá jejich původnímu návrhu, v němž žádali odstranění pevných překážek z pozemku p. č. 39/3 v k. ú. Stěžířky sloužícího jako pozemní komunikace. Napadené rozhodnutí se však vztahuje na pozemek p. č. 41/3 v tomtéž katastrálním území. Rozhodnutí žalovaného sice původní rozhodnutí prvoinstančního orgánu opravuje, nikoli však v té podstatné části, aby bylo zřejmé, že se týká pozemku dotčeného návrhem žalobců.

Dále vytkli žalobci žalovanému, že při svém rozhodování vycházel z podkladů, které nemají oporu v provedeném dokazování. Správní orgány obou stupňů se odvolávají na místní šetření, které však vůbec neproběhlo. Bylo sice prvostupňovým správním orgánem svoláno, ale ve skutečnosti se o místní šetření ve smyslu důkazního řízení ve správním řízení nejednalo. O úkonu nebyl pořízen žádný zápis, případně protokol. Účastníkům řízení nebyla dána možnost se k tomuto úkonu vyjádřit, případně přednést připomínky. Pokud by tento úkon byl proveden řádně, pak by jej dle žalobců nebylo možno omezit pouze na zjišťování, zda dotčený pozemek vykazuje zevní znaky komunikace, ale byly by posouzeny i další rozhodné skutečnosti. Jako ta, zda je zajištěna přístupnost k nemovitosti čp. 78, resp. na pozemek p. č. 41/4 (zahrada u nemovitosti čp. 78) a zda stávající stav vyžaduje zajištění takové přístupnosti. Při důkladném provedení místního šetření by muselo být zjištěno, že je nezbytně nutný přístup na pozemek p. č. 41/4 z důvodu nutnosti provádět odčerpávání a čištění septiku zbudovaného na tomto pozemku včetně zajištění přístupu k tomu odpovídající techniky. Stejně tak je nutné zajištění přístupu požárních vozidel k zadnímu traktu budovy čp. 78 pro případ požáru. Jiným způsobem než přes pozemek p. č. 39/3 tento přístup zajistit nelze.

Pokud správní orgán uzavírá, že pozemek p. č. 39/3 je zatravněnou plochou a nevykazuje znaky zpevněné plochy charakteru komunikace, bylo dle žalobců jeho

povinností zkoumat důvod takového stavu. Žalobci již v průběhu správního řízení namítali, že za stav pozemku odpovídá jeho vlastník, tedy obec Stěžery, a ten má povinnost zajistit sjízdnost takové komunikace. Zatrávnění pozemku provedli vlastníci sousedního pozemku p. č. 41/7 a to bez souhlasu jeho vlastníka. Takové jednání považovali žalobci za účelové, vedené snahou navodit situaci, že se na pozemku žádná komunikace nenachází. Správní orgány tak měly zkoumat, zda nejsou splněny podmínky pro to, aby uložily buď původci nepovolené úpravy nebo vlastníkově pozemku povinnost uvést komunikaci do původního stavu.

Další žalobní námitka směřovala k existenci rozhodnutí Okresního národního výboru v Hradci Králové ze dne 24. 10. 1989, sp. zn. VLHZaŽP 1874/201-3-141/153-4/89-Je, kterým byl předmětný pozemek vyňat ze zemědělského půdního fondu, což žalovaný při svém rozhodování bezdůvodně pomíjel a prohlásil jej za nadbytečný. V tomto rozhodnutí je uvedeno, že pozemek slouží jako veřejné prostranství, hřiště, komunikace. Na základě tohoto rozhodnutí byl u daného pozemku v katastru nemovitostí uveden záznam „jiná plocha – způsob využití komunikace“.

Žalovaný pominul také další důkaz založený ve spise, a to geometrické zaměření pozemku p. č. 39/3 za účelem zjištění shody či neshody s původním zaměřením. Tento důkaz opatřil správní orgán prvního stupně. Ze zaměření je patrné, že současný stav vykazuje neoprávněný záběr části cizího pozemku (p. č. 39/3) vlastníkem pozemku p. č. 41/7 jednak zbudováním pevné podezdívky plotu a jednak osázením keří.

Důvodem poslední žalobní námitky byl dle žalobců fakt, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabývá otázkou, o jaký druh pozemku se tedy v případě pozemku p. č. 39/3 jedná. Není zřejmé, zda přisvědčuje závěru prvoinstančního orgánu, který tuto část pozemku nazval „prolukou“ nebo se dle něho jedná o jiný druh pozemku a pokud činí takový závěr, na základě jakých skutečností tomu tak je.

Žalobci proto závěrem žaloby navrhli, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se nejprve ztotožnil s názorem žalobců, že předmět řízení se týkal pozemku p. č. 39/3 v k. ú. Stěžírky, obci Stěžery. Pokud jde o výrok napadeného rozhodnutí, byl tento změněn opravným rozhodnutím. Dále upozornil, že žalobci si byli vědomi, že se jednalo o chybu v psaní, neboť i jejich další argumentace směřuje vůči posouzení povahy pozemku p. č. 39/3 provedenému správními orgány obou stupňů.

Dále žalovaný uvedl, že správní řízení v dané věci se vedlo po dobu téměř dvou let. Žalobci, kteří byli ve správním řízení zastoupeni advokátem, tj. osobou práva znalou, mohli po celou dobu správního řízení vyjádřit své stanovisko, a to jakéhokoli obsahu. Tohoto svého práva také využívali (viz např. č. I. 66 spisu

správního orgánu prvního stupně). Lze se ztotožnit s názorem žalobců, že o místním šetření (resp. ohledání místa), ústním jednání apod. musí být pořízen protokol podle § 18 správního řádu. Nicméně, nelze se s nimi ztotožnit v úvaze, že absencí protokolu byla účastníkům řízení odebrána možnost, aby se k věci samé (předmětu správního řízení) vyjádřili. Jestliže tedy žalobci ve správním řízení konstantně tvrdili, že zatravněná část předmětného pozemku plní pro nemovitost v jejich vlastnictví nutnou komunikační potřebu, ale již neoznačili důkazy na podporu takového tvrzení, resp. doložili maximálně fotografie části své zahrady a výpis z katastru nemovitostí, museli být srozuměni s tím, že v souladu s § 52 správního řádu budou správní orgány považovat uvedené za důkazy, které byli povinni označit na podporu svých tvrzení.

Dále žalovaný odkázal na skutečnosti, které uvedl v posledním odstavci na straně 4 a 5 žalobou napadeného rozhodnutí ve spojení s obsahem spisu správního orgánu prvního stupně (zejm. č. I. 59 spisu). Z uvedeného je dle něho evidentní, že oplocení s podezdívkou, které má dle názoru žalobců představovat pevnou překážku na pozemní komunikaci je na místě samém od roku 1986, přičemž žalobci nabyli vlastnické právo k pozemku p. č. 41/4 v k. ú. Stěžířky na základě kupní smlouvy z roku 2006 (až v roce 2010 učinili žadatelé podání ve shora uvedené věci). Na základě znalosti těchto faktů se nabízí logické otázky – jak byl od roku 1986 údajný septik čištěn a proč proti údajné pevné překážce brojí vlastník septiku až od roku 2010? Pokud jde o otázku přístupu hasičů, odkázal žalovaný opět na stranu 4 žalobou napadeného rozhodnutí.

Dále žalovaný konstatoval, že dostal i zásadě materiální pravdy, neboť bylo zjištěno, že dle stavu zápisu v katastru nemovitostí je pozemek, který má být tvrzenou pozemní komunikací napojován, zahradou a není možné připustit, aby účastník řízení účelově namítal existenci septiku až v odvolacím řízení (viz odůvodnění rozhodnutí žalovaného), kdy nebylo jakéhokoli objektivního důvodu zjišťovat, zda náhodou pod povrchem nemá žadatel stavbu, když toto po dobu 2 let sám neuvedl – tj. nebylo důvodných pochybností (srov. ust. § 3 správního řádu) domnívat se, že zde jakákoli stavba nebo obecněji objekt v podzemí je, když by bylo logické, že toto v průběhu správního řízení uvede a též doloží sám žadatel. Proto lze uzavřít, že v dané věci byl zjištěn v prvním stupni stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti. Dále žalovaný doložil snímky z místa samého (srpen 2012).

Žalovaný se ohradil proti tvrzení žalobců, že správní orgán byl povinen zkoumat, kdo provedl zatravnění části p. č. 39/3 v k. ú. Stěžířky. I kdyby snad takováto zákonná povinnost existovala, nemělo by uvedené zjištění vliv na obsah výroku rozhodnutí žalovaného, neboť pokud není pozemní komunikace znatelná v terénu, nemůže se jednat o pozemní komunikaci, jinak vyjádřeno, pokud neexistuje fyzicky znatelná cesta v terénu, je absurdní o existenci cesty uvažovat. Pokud jde o soukromoprávní otázku – tj. zda dal vlastník pozemku souhlas s osetím semene trávy, je třeba upozornit, že krom uvedeného je dán souhlas obcí minimálně konkludentní. Je samozřejmě pravdou, že vlastnické právo zavazuje a vlastník odpovídá za stav své nemovitosti. Nicméně pokud jde o povinnosti vlastníka pozemní komunikace udržovat tuto sjízdnou případně schůdnou, pak je třeba upozornit, že

takováto povinnost vlastníka účelové komunikace neexistuje (viz § 26 a násl. zákona o pozemních komunikacích). Správní orgány neshledaly ve správním řízení na zatravněné části pozemku existenci účelové komunikace, proto nebylo možné nařizovat uvedení pozemku do původního stavu, přičemž i kdyby zde pozemní komunikace existovala, nebylo by možné to, co požaduje žalobce, vlastníkovi nařídit, k tomuto chybí jakékoli zákonné zmocnění.

Pokud šlo o námitku, že správní orgány nezohlednily důkazy listinami, které žalobci citovali v žalobě, žalovaný upozornil, že správní orgány posuzují věc ke dni vydání rozhodnutí, nikoli podle právního stavu v roce 1989; navíc netřeba měnit cokoli na názoru správních orgánů, že provedení důkazu danou listinou by bylo nadbytečné a nikterak by nepřispělo k objasnění věci, neboť správní orgány shledaly absenci dvou znaků účelové komunikace i bez dokazování za pomoci této listiny, přičemž pouhá absence jednoho znaku zapřičiňuje to, že cestu nelze považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Žalovaný v této souvislosti ještě zdůraznil stanovisko vlastníka dotčeného pozemku, kdy vlastník zatravněnou část tohoto pozemku rovněž nepovažuje za veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Z další fotografie, kterou žalovaný učinil součástí svého vyjádření, je dle něho evidentní, že zde absentuje znatelnost cesty v terénu, ale zejména upozornil na fakt, že je zde nesnížená obruba (a není zde případné dopravní značení), což lze označit za skutečnost, která svědčí tomu, že vlastník tohoto pozemku ani další subjekty nepovažovali zatravněnou část tohoto pozemku za účelovou komunikaci. Zákon o pozemních komunikacích ve znění platném a účinném ke dni vydání stavebního povolení upravoval připojování pozemních komunikací, když uváděl: *„O připojování pozemních komunikací, zřizování sjezdů ze silnice nebo místní komunikace na sousední nemovitosti, o úpravách nebo zrušení připojení pozemních komunikací a sjezdů ze silnice nebo místní komunikace na sousední nemovitosti rozhoduje s ohledem na ochranu dotčené pozemní komunikace a na bezpečnost provozu na ní příslušný silniční správní orgán.“* Těmito dalšími subjekty byli projektanti, i příslušný stavební úřad, jakož i další subjekty, kteří se účastnili projednávání územního a stavebního řízení, kterého bylo třeba ke stavbě pozemní komunikace, jenž je viditelná na spodní části fotografie. Pokud by se v místě na níže uvedené fotografii křížily dvě pozemní komunikace (jedna účelová komunikace by se napojovala na další), pak by nemohlo být zvoleno dané technické řešení ani vydáno příslušné stavební povolení, dodal žalovaný.

Žalovaný dále poukázal na skutečnost, že správní řízení bylo zahájeno na návrh žalobců, kteří se domáhali odstranění pevné překážky z účelové komunikace a tímto vymezili předmět správního řízení. V daném typu správního řízení si správní orgán (resp. správní orgán vystupující z pozice silničního správního úřadu) nejprve musí vyjasnit otázku, zda je ve věci příslušný rozhodovat, neboť pokud by se nejednalo o pozemní komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, nebylo by možné, aby byla věc řešena správním orgánem podle tohoto zákona a nezbylo by, než správní řízení zastavit, jak se stalo v tomto případě.

Není povinností (ani právem) správního orgánu, který vede správní řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, rozhodnout o povaze pozemku nebo jeho části poté, co shledá, že se na předmětném místě nenachází pozemní komunikace. Nicméně, správní orgán vyslovil v odůvodnění názor, že ona zatravněná část je veřejným prostranstvím. Tvrzení žalobců, že se žalovaný s namítaným nevypořádal, tak není pravdivé. I kdyby ale snad bylo, nemůže to mít s ohledem na shora uvedené vliv na správnost postupu žalovaného v posuzovaném správním řízení.

Žalovaný závěrem svého vyjádření navrhl, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Skutkové a právní závěry soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."). Učinil tak bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když k takovému postupu udělili žalobci i žalovaný souhlas postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s., o čemž byli ve výzvě předsedy senátu řádně poučeni. O věci usoudil následovně.

A. Obecná zákonná úprava a relevantní judikatura soudů týkající se institutu veřejně přístupné účelové komunikace

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je důležitým předmětem posouzení otázka vzniku a existence veřejné účelové komunikace, krajský soud pokládal za nutné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky

Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon o pozemních komunikacích, který je vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (srovnej § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.

Podle ustanovení § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která *slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace

přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, jak jsou vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona.

První dva znaky účelové komunikace tak definuje zákon o pozemních komunikacích. Jsou to 1) zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidla a chodci pro účel dopravy a 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků.

Kromě shora uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.“ (Boh A 10017/32).

Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). 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. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tyto nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně

projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Existují-li tedy jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

B. Konkrétní posouzení dané věci

Úvodem krajský soud předesílá, že se veškeré níže označené pozemky či budovy nacházejí v katastrálním území Stěžířky. Tento údaj již tedy nebude z důvodu úspornosti u jednotlivých pozemků a budov dále uváděn.

Předmětem přezkoumávaného správního řízení byla žádost žalobců o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, konkrétně z části pozemku p. č. 39/3 (dále také jen „předmětný pozemek“ nebo „dotčený pozemek“). Je třeba přisvědčit názoru žalovaného, že si v takovém řízení musí silniční úřad v první řadě posoudit, zda žádostí dotčený pozemek skutečně účelovou komunikací ve smyslu shora nastíněných kritérií je.

Správní orgány obou stupňů dospěly k jednoznačnému závěru, že předmětný pozemek nesplňuje hned první z definičních znaků, tedy zřetelnost cesty v terénu. Poukazovaly zejména na absenci vyjetých kolejí či vyšlapané cesty, které by zřetelnost účelové komunikace v terénu potvrzovaly. Krajský soud dává za pravdu správním orgánům, že předmětný pozemek je skutečně souvisle zatravněn, žádné vyjeté koleje či vyšlapaná stezka na něm nejsou, jak plyne z četné fotografické dokumentace založené ve správním spise. Nemůže však souhlasit s tím, že neexistence těchto skutečností sama o sobě, bez dalšího, je způsobilým důvodem pro závěr, že uvedený znak účelové komunikace není naplněn. Vždy je totiž nutno přihlédnout k individuálním vlastnostem posuzovaného pozemku.

Ze snímku pozemkové mapy i z předložených fotografií je na první pohled patrný zvláštní tvar pozemkové parcely p. č. 39/3, jejímž výlučným vlastníkem je obec Stěžery. Její podstatná část je tvořena asfaltovou komunikací užívanou nepochybně obyvateli a návštěvníky obce k chůzi či jízdě motorovými i nemotorovými vozidly. Nabízí se otázka ohledně charakteru této části uvedeného pozemku. Správní orgány se touto otázkou nezabývaly. Krajský soud si dovoluje vyslovit úsudek, že by se mohlo jednat o místní komunikaci ve smyslu ustanovení § 6 zákona o pozemních komunikacích. Na tuto úvahu pak navazuje další otázka, a to zda pozemek p. č. 39/3 nebyl v minulosti celý (tedy včetně předmětného pozemku) zařazen do kategorie místní komunikace a není tak zapsán v pasportu místních komunikací. Pokud by tomu tak bylo, musely by se správní orgány s touto skutečností při rozhodování o povaze dotčeného pozemku vypořádat. Tak tomu v dané věci nebylo, pochopitelně z toho důvodu, že se úvahy správních orgánů tímto směrem vůbec neubíraly. Toliko první výtku krajského soudu.

Dle jeho názoru dále nelze přehlédnout a pominout tvar a polohu předmětného pozemku. Ten tvoří jakousi „odbočku“ z vyasfaltované části pozemku p. č. 39/3. Jedná se o několik desítek metrů dlouhý a zhruba 3 metry široký pás, který již svým tvarem evokuje podobu cesty. Stejně jako navozuje dojem, že tento pás obecního (dříve zřejmě státního) pozemku nebyl mezi sousedními pozemky soukromých vlastníků ponechán v době realizace okolní zástavby (počátek 80. let minulého století) náhodně, nýbrž že měl mít určitý účel. Tím mohla být právě možnost přístupu či příjezdu k zahradě žalobců (pozemek p. č. 41/4) či k pozemkům sousedícím s tímto pásem (například pozemky p. č. 41/5 nebo 41/7). Tomu nasvědčuje i širě dotčeného pozemku umožňující průjezd osobního automobilu.

Uvedená fakta dle krajského soudu nemůže znehodnotit bez dalšího skutečnost, že vyasfaltovanou část pozemku p. č. 39/3 dělí od dotčeného pozemku obrubník, tedy že při budování asfaltové komunikace nebyl vybudován na dotčený pozemek nájezd a nebylo umístěno dopravní značení. Mohlo se jednat o opomenutí nebo nesprávné vyhodnocení charakteru dotčeného pozemku v době budování asfaltové cesty. Jinými slovy, pokud dotčený pozemek byl v té době veřejně přístupnou účelovou komunikací, nemohla toliko absence vybudování nájezdu na křižení s vyasfaltovanou částí pozemku p. č. 39/3 způsobit, že by v důsledku toho dotčený pozemek charakter veřejně přístupné účelové komunikace ztratil.

Krajský soud proto ohledně otázky existence prvého z definičních znaků účelové komunikace, tedy zřetelnosti cesty v terénu, uzavírá, že tento znak musí být vždy posuzován individuálně. Nutným předpokladem zřetelnosti cesty v terénu nemusí být existence vyjetých kolejí či vyšlapané stezky. Je nutno zohlednit rovněž jiné vlastnosti posuzovaného pozemku, např. jeho tvar či polohu ve vztahu k sousedním pozemkům.

Krajský soud rovněž nemohl přisvědčit žalovanému ohledně jeho závěru, že nebyla prokázána existence posledního ze shora vyjmenovaných definičních znaků účelové komunikace, totiž nutná komunikační potřeba. Žalovaný argumentoval tím, že žalobci přístup na svůj pozemek p. č. 41/4 (zahrada za domem čp. 78) zajištěn mají a to přes svůj dům stojící na st. p. č. 194. Důraz kladl právě na možnost přístupu přes vlastní nemovitosti, což dle něho vylučuje úvahy o nutné komunikační potřebě přes dotčený pozemek v obecním vlastnictví. Dle krajského soudu ale tato skutečnost sama o sobě nutnost komunikační potřeby žalobců přes dotčený pozemek nevylučuje. Bylo na místě, aby v souvislosti s posuzováním této otázky správní orgány vyhodnotily, zda přístup žalobců k pozemku p. č. 41/4 přes jejich dům je skutečně ekvivalentní variantou přístupové cesty v porovnání s přístupem přes dotčený pozemek. Tedy zda přístup přes dům čp. 78 umožňuje žalobcům realizovat ve vztahu k pozemku p. č. 41/4 podstatnou většinu těch činností, jako umožňuje přístup po dotčeném pozemku. Respektive, zda skutečně podstatná většina důvodů, pro které žalobci mohou využít dotčeného pozemku k přístupu na svoji zahradu, může být realizována stejně tak prostřednictvím přístupu přes dům čp. 78. Krajský soud nechce tuto otázku uzavírat definitivně, neboť se domnívá, že v tomto směru existuje jistě prostor pro doplnění dokazování, ovšem dovoluje si na základě doposud provedených důkazů učinit domněnku, že existence variantní

přístupové cesty žalobců k pozemku p. č. 41/4 oproti přístupu přes dotčený pozemek prokázána dosud nebyla. Tento (a krajský soud znovu zdůrazňuje, že toliko předčasný, na základě dosavadního stavu dokazování učiněný) závěr vyslovuje krajský soud při vědomí, že (a to i dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu) nemusí variantní přístupová cesta být po stránce kvalitativní zcela rovnocenná s posuzovaným pozemkem. Irelevantní je pak fakt, že některé rodinné domy v okolí jinou možnost přístupu na za nimi se nacházející zahrady nemají vůbec.

Již shora vytknuté nedostatky žalobou napadeného rozhodnutí způsobují jeho nezákonnost v intenzitě vyžadující jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení ve smyslu § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. Žaloba byla důvodná v tom, že správní orgány dospěly k závěru, že dotčený pozemek není veřejně přístupnou účelovou komunikací, na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a také na základě chybného právního závěru. Proto krajský soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku. Rozhodl se přitom zrušit pouze rozhodnutí žalovaného, ačkoliv je pravdou, že uvedené nedostatky vykazuje i rozhodnutí silničního úřadu. Krajský soud ale považuje za rozumné ponechat na žalovaném, aby posoudil, zda (například) s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie nastíněné doplnění dokazování provede sám coby odvolací orgán nebo zda bude považovat za vhodnější, aby tak učinil správní orgán prvního stupně.

Správní orgány tedy v dalším řízení přistoupí k doplnění dokazování, v první řadě ohledně zodpovězení otázky, zda se na předmětném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud v souvislosti s tím považuje za nezbytné, aby byl znovu proveden důkaz ohledáním dotčeného a sousedních pozemků ve smyslu § 54 správního řádu (zahrnující i tzv. místní šetření) a to za dodržení všech zákonných předpokladů (včetně pořízení řádného protokolu o tomto důkazu). Vhodným se jeví rovněž provedení důkazu svědeckými výpověďmi. Jako svědci by měly být vyslechnuty ty osoby, které mohou mít povědomost o tom, z jakého důvodu byl v zástavbě rodinných domů ponechán volný pás tvořící dotčený pozemek. Svědectví o tom bezpochyby budou moci podat vlastníci pozemků sousedících s dotčeným pozemkem, původní vlastníci rodinného domu čp. 78 či tehdejší funkcionáři místního národního výboru.

Jejich výpovědi budou mít s velkou pravděpodobností význam i pro zkoumání existence dalšího z definičních znaků veřejné účelové cesty, tedy souhlasu vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob (veřejností). V souvislosti s tím se správní orgán bude muset zabývat i otázkou vlastnictví dotčeného pozemku s přihlédnutím k tomu, že se dnes jedná o pozemek ve vlastnictví obce. Na počátku 80. let, tedy v době realizace výstavby rodinných domů, se zřejmě jednalo o pozemek, k němuž měl právo hospodaření stát, ale jde pouze o domněnku soudu. I odpověď na tuto otázku bude třeba postavit na jisto.

Správní orgány samozřejmě provedou případně i další důkazy, ať už na návrh účastníků správního řízení nebo z vlastní iniciativy, shledají-li je potřebnými pro zjištění úplného skutkového stavu věci.

Krajský soud ještě zdůrazňuje, že se za této situace, kdy bylo zrušeno žalované rozhodnutí a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, nezabýval jednotlivě dalšími ze žalobních námitek, neboť to nepovažoval za důležité. Jednalo se výhradně o doplňující námitky týkající se skutečností, které se s největší pravděpodobností stanou po doplnění dokazování nevýznamnými až bezpředmětnými. Ostatně jak uvedl také Ústavní soud „[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“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

Pro úplnost krajský soud připomíná, že v dalším řízení je správní orgán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VII. Náklady řízení

Žalobci byli ve věci úspěšní, a proto mají nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Jejich důvodně vynaloženými náklady soudního řízení byly zaplacený soudní poplatek v celkové výši 6.000,-- Kč a odměna advokáta a jeho režijní výlohy (viz § 35 odst. 2 s. ř. s.). Ze soudního spisu je zřejmé, že zástupce žalobců učinil ve věci 4 úkony právní služby při společném zastupování 2 osob (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby) po 1. 680,- Kč (srovnej § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále § 9 odst. 3 písm. f/ ve spojení s § 7 cit. vyhlášky). Dále má právo na náhradu hotových výdajů za 4 úkony právní služby po 300,-- Kč. Zástupce žalobců nedoložil doklad o tom, že je plátcem DPH. Proto krajský soud závázal žalovaného povinností žalobcům tyto prokázané náklady řízení uhradit k rukám jejich zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-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.

V Hradci Králové dne 31. ledna 2014

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu