



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta, ve věci žalobců **a) V. P., b) L. P., a c) F. B.**, všichni zast. Mgr. Janem Štanglem, advokátem se sídlem ve Vysokém Mýtě, Bří. Škorpilů 44, PSČ 566 01, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské nám. 1245, Hradec Králové 3, PSČ 500 03, za účasti **1. J. K., a 2. V. K.**, bytem tamtéž, oba zast. JUDr. Františkem Loskotem, CSc., advokátem se sídlem AK v Hradci Králové, třída ČSA 556, PSČ 500 03, **3. L. B., a 4. Z. A.**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. ledna 2012, č.j. 1439/DS/2012-2-MA, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. ledna 2012, č.j. 1439/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 34.524,-- Kč, k rukám Mgr. Jana Štangla, advokáta se sídlem ve Vysokém Mýtě, Bří. Škorpilů 44, PSČ 566 01, a to do 8 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 26. ledna 2012, č.j. 1439/DS/2012-2-MA, žalovaný zamítl odvolání žalobců, coby účastníků řízení, proti rozhodnutí Obecního úřadu Chleny ze dne 12. 10. 2011, č.j. 106/2011, a toto potvrdil. Zmíněným prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto ve výroku I. o tom, že na pozemcích parc. č. 23/3, 27/3, 30, 27/11 a parc. č. 46/1, jakož i na části pozemku parc. č. 458/1, vše v kat. území Chleny, a to v místě dokumentovaném na grafickém snímku technické zprávy o situačním zaměření asfaltové komunikace, vyhotovené zeměměřickou kanceláří Ing. J. N. z Kostelec nad Orlicí, Palackého náměstí 27, číslo zakázky 71/2010, a ověřené jmenovaným pod pol. 110/2010, dne 21. 5. 2010, prochází veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění. Výrokem II. bylo žalobcům označeným shora písmeny a) a b) jako vlastníkům brány umístěné na pozemku parc. č. 46/1 a pozemku parc. č. 27/11 v kat. území Chleny, v prostoru veřejně přístupné účelové komunikace (viz vpředu), uloženo zdržet se jejího užívání jako nepovolené pevné překážky bránící obecnému užívání uvedené účelové komunikace. Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného včas podanou společnou žalobou, kterou odůvodnili následujícím způsobem.

Předně namítali, že napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném a neúplném zjištění skutečného stavu věci a nesprávném právním posouzení. Namítali, že jim nebylo před jeho vydáním doručeno žádné usnesení, kterým by byl zcela jasně stanoven termín, do kdy mohou činit své návrhy. Tím jim mělo být procesně znemožněno před vydáním rozhodnutí ve věci podat veškerá svá vyjádření a činit procesní návrhy. Dále namítali, že ve věci v prvním stupni rozhodovala vyloučená osoba, a to J. P., starosta obce Chleny, který má více než přátelské vazby na blízké rodinné příslušníky rodiny navrhovatelů. Jeho podjatost dávali do souvislosti rovněž s obsahem odůvodnění rozhodnutí, zkresleného neakceptací posouzení stavu komunikace na pp. č. 896 v k. ú. Chleny Ing. J. S., autorizovaným projektantem v oboru dopravní stavby – nekolejová doprava, které je obsaženo ve spise.

Další pochybení spatřovali v tom, že správní úřad udělil plnou moc k projednání této věci JUDr. J. M., který ji převzal a dne 19. 9. 2011 obeslal žalobce s tím, že zastupuje Obecní úřad Chleny. Podle žalobců ale není možné, aby správní úřad zplnomocnil advokáta k projednání a rozhodnutí věci, ani k jednotlivým procesním úkonům. Tímto postupem došlo podle nich k závažnému zásahu do jejich práv, byla porušena zásada neveřejnosti správního řízení, neboť byl umožněn přístup do spisu osobě, která nebyla účastníkem správního řízení. V důsledku toho by se mělo podle žalobců řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí ve věci, zcela zopakovat.

Žalobci dále namítali nesprávnost napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že z obsahu spisu nevyplyvá, že by jejich pozemky byly užívány nepřetržitě s jejich souhlasem jako cesta. Podle nich správní úřad pochybil, když vycházel jen z jakési činnosti obce, která je zmiňována již v první větě odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, aniž by tuto skutečnost prokázal důkazy. Zmiňovaná nájemní smlouva ze dne 30. 12. 1998 sice zakládala právo nájemce užívat předmětné pozemky k účelu, který je ve smlouvě určen, ale byla sjednána na dobu určitou, tedy do 31.12.2002, čímž bylo prokázáno, že k tomuto datu zaniklo oprávnění nájemce pozemky užívat. To, že bylo následně jednáno o darování pozemků obci, neznamená, že by žalobci souhlasili s dalším užíváním jejich pozemků bývalým nájemcem. Dále již neuzavřeli žádnou smlouvu, kterou by převedli vlastnické právo nebo založili užívací právo ve prospěch obce k předmětným nemovitostem.

Stejně nedostatky spatřovali ve skutkovém stavu věci, když z něho nelze zjistit, kdy a na čí náklad měl být na jejich pozemcích vybudován asfaltový povrch. Za mnohé v tomto směru vypovídá formulace, použitá obecním úřadem obce Chleny v odůvodnění rozhodnutí, a to: „V přesně nezjištěném období“. Ani ohledně této skutečnosti nebylo dostatečným způsobem provedeno dokazování, když nebyly opatřeny potřebné dokumenty o tom, za jakých okolností došlo k vyasfaltování plochy na cizím pozemku. Především nebyl doložen souhlas vlastníků pozemků, na kterých obec Chleny vyasfaltovala povrch a v žádném případě nebylo doloženo, zda takto bylo učiněno s předchozím řádným stavebním rozhodnutím. Není krom toho přípustné, aby jeden a tentýž subjekt, tedy obec Chleny, mohl rozhodovat ve věci, kde se i jako předběžná otázka řeší práva a povinnosti, které v důsledku zasahují do sféry práv a povinností obce Chleny – tedy, zda měla oprávnění stavět na pozemku žalobců a zda dodržuje povinnosti dle silničního zákona. S odkazem na to označili žalobci rozhodnutí v dané věci za nepřezkoumatelné.

Z obsahu spisu totiž nelze podle nich vyvozovat, že by dali souhlas s užíváním svých pozemků k účelu veřejně přístupné účelové komunikace. Naopak prokázali, že obec opakovaně vyzývali ke zjednání nápravy a odstranění asfaltu. Oplocením pozemků si pak zajišťovali svůj majetek proti vstupu cizích osob, čímž dali jasně najevo, že si nepřejí, aby byl jejich pozemek užíván cizími osobami. Byť je přitom správní řízení ovládáno zásadou materiální pravdy, tedy správní úřad má povinnost zjišťovat vždy správně a úplně skutkový stav věci, v daném případě si vystačil s pouhým přejmutím tvrzení některé ze stran. Žalobcům totiž není známo, že by spis obsahoval takový důkazní materiál, který by byl dostatečný k závěru o existenci souhlasu s užíváním a umístěním asfaltu.

Prvoinstanční úřad zmiňoval v odůvodnění rozhodnutí, které předcházelo napadenému rozhodnutí žalovaného, dále jako důkaz jakési místní šetření. Žádné místní šetření však neproběhlo, neboť nebyli o konání místního šetření úřadem vyrozuměni a nemohli se jej tedy ani zúčastnit a vyjádřit se na místě k rozhodným skutečnostem. Tím bylo opět významným způsobem zasaženo do jejich práv a s ohledem na to není možné místní šetření považovat za průkazné a je nutné je zopakovat. Při místním šetření přitom bylo možné odstranit pochybení silničního správního úřadu ohledně ztotožnění pozemků, na kterých se skutečně má

komunikace nacházet a těch, o kterých prozatím vedl řízení. Dotčeny jsou také pozemky parc. č. 23/5, 23/4 a 361/2, nacházející se v obci a k. ú. Chleny. Jejich vlastníkem je Z. A., který měl být účastníkem řízení. Správní orgán s ním však v tomto řízení jako s účastníkem nejednal.

Žalobci se neztotožňovali ani se závěry, že by předmětnou veřejně přístupnou komunikací měl být zajišťován přístup i k dalším pozemkům, než jenom navrhovatelů. Rovněž tato zjištění opět zcela postrádají oporu v obsahu spisu, nehledě na to, že řízení v této věci bylo vedeno k návrhu manželů K., který byl o přístupu k jejich nemovitostem. Shora uvedený závěr jde zjevně nad rámec návrhu a nevychází z obsahu spisu. Žalovaný tímto závěrem vyplnil značné mezery v důvodnosti rozhodnutí o klasifikaci komunikace dle § 7 odst. 1) zákona o pozemních komunikacích. Jde však o závěr opět nepodložený a nepřezkoumatelný.

Pokud by se podle žalobců již mělo jednat o účelovou komunikaci, pak nikoliv klasifikovanou dle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ale dle § 7 odst. 2 citovaného zákona. Žalobci totiž na pozemcích provozují zemědělskou výrobní činnost, pozemky mají oplocené a tyto tvoří ucelený celek, uzavřený prostor, tak jak o něm mluví § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný se těmito otázkami dostatečným způsobem nezabýval, když nijak neodůvodnil rozhodnutí o klasifikaci účelové komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace a zcela zřejmě ani neprovedl žádné dokazování k zjištění jakých pozemků se naléhavá komunikační potřeba týká. I z tohoto důvodu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

V dané věci není podle žalobců splněna podmínka existence naléhavé komunikační potřeby navrhovatelů účelovou komunikací bezplatně užívat. Mají totiž možnost přístupové cesty ke svým nemovitostem po pozemku p. č. 896 – ostatní plocha, ostatní komunikace, nacházející se rovněž v obci a k. ú. Chleny. Tato cesta je ve vlastnictví obce Chleny, která má povinnost jako vlastník se o tuto cestu starat, spravovat ji a udržovat ve stavu odpovídajícím jejímu způsobu využití. Silniční správní úřad v daném případě pochybil, když se touto skutečností nezabýval. Přitom navrhovatelé k přístupu ke svým nemovitostem využívají právě pozemek parc. č. 896 – ostatní plocha, ostatní komunikace, nacházející se v obci a k. ú. Chleny, ve vlastnictví obce Chleny. Žalobci přitom doložili do spisu odborné vyjádření Ing. J. S. a Ing. J. J., ze kterého vyplývá, že předmětná cesta přes parc. č. 896 v k. ú. Chleny plní obslužnou funkci a stavebně technické uspořádání a vlastnosti pozemku umožňují praktické využívání pozemku parc. č. 896 jako místní obslužné komunikace k nemovitostem čp. 76 a čp. 32. Žalovaný se ve svém rozhodnutí ani s touto námitkou nevypořádal.

Nezákonnost rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu spatřovali žalobci i v tom, že jím bylo nařízeno zdržet se užívání brány v prostoru veřejně přístupné komunikace podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Toto ustanovení se podle žalobců užije v případě pevných překážek na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice a místní komunikace. Tato definice neupravuje podle žalobců pojem pevná překážka pro případ účelové komunikace, a nelze proto

výkladem tento pojem vztáhnout i na případ účelových komunikací. Odkazovali se přitom na dělení pozemních komunikací dle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, kde jsou označeny jednotlivé kategorie pozemních komunikací a kde je účelová komunikace samostatnou kategorií pozemních komunikací. V taxativním výčtu kategorií pozemních komunikací dle ust. § 29 zákona o pozemních komunikacích účelová komunikace uvedena není. Z toho žalobci dovozovali, že prvoinstanční správní orgán věc nesprávně právně posoudil, když vztáhl úpravu dle ust. § 29 zákona o pozemních komunikacích na projednávaný případ, kde se nejedná o kategorii pozemní komunikace, která by byla obsažena v taxativním výčtu ust. § 29 zákona o pozemních komunikacích. Krom toho byla brána před vydáním rozhodnutí odstraněna, tedy ke dni rozhodnutí na místě nebyla a správní úřad má rozhodovat za skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí. Pokud by tedy správně provedl dokazování, nutně by tuto skutečnost zjistil a nemohl by rozhodovat o povinnostech vlastníků brány.

Podle žalobců žalovaný dále pochybil tím, že nezkoumal otázku existence souhlasu všech vlastníků pozemků se zřízením účelové komunikace. V daném případě nelze dovodit ani jejich konkludentní souhlas, přičemž žalobci s tím, aby byly jejich pozemky veřejně užívány, vyslovili opakovaně nesouhlas a vše vyvrcholilo zřízením brány. Nebylo rovněž zkoumáno, zda byla výstavba tvrzené účelové komunikace řádně povolena. Dle názoru žalobců se jedná zřejmě o nepovolenou stavbu a tento nedostatek nelze zhojit tím, že bude prohlášena za účelovou komunikaci, navíc veřejně přístupnou. Nebylo rovněž zkoumáno, zda tvrzená účelová komunikace vyhovuje obecným požadavkům na výstavbu.

Žalobci uzavřeli souhrnným konstatováním, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu s obsahem spisů a vyžaduje zásadní doplnění. Tím, že blíže nezkoumal okolnosti, uváděné žalobci, nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci. Vzhledem k tomu navrhovali, aby krajský soud zrušil jak žalované rozhodnutí, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 24. 4. 2012. Uvedl, že žalobní námitky jsou v podstatě totožné s námitkami odvolacími, a proto i jeho vyjádření k žalobě kopíruje odůvodnění žalovaného rozhodnutí. O něm bude podrobná zmínka v další části tohoto rozsudku, a proto v tuto chvíli krajský soud pouze konstatuje, že žalovaný neshledal důvodnou ani jednu žalobní námitku, a proto navrhoval žalobu zamítnout.

Osoby zúčastněné na řízení, označené výše čísly 1 a 2, se vyjádřily k žalobě společným podáním ze dne 23. 9. 2013. Reagovaly v něm na všechny žalobní námitky, přičemž je shledaly nedůvodnými v podstatě z týchž důvodů, jako žalovaný. Zastávají názor, že nedošlo k procesním pochybením namítaným žalobci, že se tito mohli k věci před rozhodnutím ve věci vyjádřit, námitky podjatosti úřední osoby rozhodující ve věci jsou podle nich rovněž nedůvodné, stejně jako tvrzení, že advokát JUDr. J. M. vystupoval v řízení coby správní orgán. Skutkový stav byl podle nich zjištěn úplně, veřejně přístupná účelová komunikace byla náležitě

zadokumentována a je zřetelná v terénu. Byla vybudována bývalým JZD za účelem obsluhy přilehlých nemovitostí a po celou dobu byla veřejně přístupná a užívána neomezeným počtem osob. Nejedná se o komunikaci v uzavřeném prostoru a nic na tom nemůže změnit ani neoprávněné umístění překážky na komunikaci – brány. Jde o jedinou přístupovou cestu k jejich nemovitostem, když žalobci uváděná komunikace po pozemku parc. č. 896 je nesjízdná. Se žalovaným se shodly i v závěrech ohledně brány, kterou rovněž považují za překážku bránící provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci. Vzhledem k tomu navrhovaly žalobu jako nedůvodnou zamítnout, když žalované rozhodnutí je podle nich věcně správné a náležitě odůvodněné.

K projednání žaloby nařídil krajský soud na 24. 9. 2013 jednání. Z účasti na něm se omluvila L. B. (osoba zúčastněná na řízení, viz shora označená č. 3), přičemž uvedla, že jak žalované rozhodnutí, tak i jemu předcházející rozhodnutí Obecního úřadu Chleny pokládá za naprosto správné, neboť zajišťuje jediný možný přístup k pozemkům v jejím vlastnictví. Z těchto důvodů navrhovala žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Při jednání pak setrvali účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení na svých dosavadních stanoviscích. Poté krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního, zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), přičemž dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům.

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je předmětem posouzení otázka vzniku a existence veřejné účelové komunikace, krajský soud pokládal za nutné nejprve připomenout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky včetně následného hodnocení jejich dopadu na úplnost skutkových zjištění správních orgánů ve světle žalobních námitek uvedených v žalobě.

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, 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. To znamená, že předmětná komunikace, je-li veřejně přístupnou účelovou komunikací, a to musí prokázat příslušné orgány státní správy, si tento svůj charakter ponechává bez ohledu i na tento rozsudek. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné 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 (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.

Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. ve svém rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezení veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: *„Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou* (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35).

Dále Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí uvedl, že na tuto starší prvorepublikovou judikaturu je možno navázat i v současnosti, neboť je řešen tentýž problém, a to proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu spočívajícího v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se přitom o účelovou pozemní komunikaci, pak zde (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) platí režim tzv.

obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání je možno podřadit pod širší pojem „veřejné užívání“, které právní teorie definuje jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vzniku právní možnosti veřejného užívání se rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání“* (srovnej Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 5. vydání, Praha : C. H. Beck, str. 261 - 265). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá 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.

V návaznosti na závěry obsažené ve shora citované judikatuře (vedle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, dostupný na www.nssoud.cz), tak je možno z hlediska vzniku účelové komunikace obecně vymezit následující základní modelové situace: 1) účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; 2) účelová komunikace vznikla a existuje bez toho, aniž by s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas.

V každém konkrétním případě tak bude nutno zkoumat, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS), a rovněž je nutno rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, dostupný na www.nssoud.cz). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání.

Ve druhém případě je však situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v takovém případě představuje potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci (tj. její obecné užívání), a v takovém případě bude nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu.

V souladu se zásadou proporcionality pak musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby tedy mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace, přičemž tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace a vůbec z účelu tohoto institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. i co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tak musí být nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, a to na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území, jejíž provedení je úkolem silničního správního úřadu.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že silniční správní úřad je povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předpokladem takového závěru pak musí být jednak to, že vlastník příslušného pozemku (či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet) souhlasil s omezením svého vlastnického práva ve prospěch neomezeného užívání komunikace neurčitým okruhem třetích osob, a jednak to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu.

Z obsahu správního spisu však v dané souvislosti vyplynulo, že shora uvedeným požadavkům žalovaný v posuzované věci nedostál.

Žalovaný zrekapituloval v rozhodnutí nejprve dosavadní průběh řízení a obsah správního spisu do doby, než mu bylo předloženo k rozhodnutí odvolání žalobců proti rozhodnutí Obecního úřadu Chleny ze dne 12. 10. 2011, č.j. 106/2011. Poté uvedl jejich jednotlivé odvolací námitky a vyjádření prvoinstančního správního orgánu a účastníků zastoupených advokátem JUDr. Františkem Loskotem, CSc. k nim. K jednotlivým odvolacím námitkám poté vyslovil následující závěry.

K první odvolací námitce, podle níž bylo účastníkům řízení procesně znemožněno před vydáním napadeného rozhodnutí ve věci podat veškerá svá vyjádření a činit procesní návrhy, konstatoval, že: *„Krajský úřad Královéhradeckého kraje neshledává tuto odvolací námitku důvodnou a plně se ztotožňuje s výše uvedeným vyjádřením OÚ Chleny i zástupce účastníků řízení. Ustanovení § 36 odst. 1) správního řádu zní: „Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.“*

Ztotožní-li se odvolací orgán se závěry prvoinstančního správního orgánu, lze jistě na jeho odůvodnění odkázat. Bylo by totiž nadbytečné opakovat totéž jen jinými

slovy. V takovém případě ale musí být z rozhodnutí zřejmé, v čem se odvolací orgán vlastně s prvoinstančním správním orgánem shoduje, s kterou částí napadeného prvoinstančního správního rozhodnutí. V daném případě se však žalovaný neztotožňoval s důvody rozhodnutí, nýbrž s vyjádřením prvoinstančního správního orgánu k výše uvedené odvolací námitce, které žalovaný uvedl v žalovaném rozhodnutí následujícím způsobem:

„OÚ Chleny k tomuto uvedl, že jde o právo a nikoli povinnost správního orgánu takovouto lhůtu stanovit.“

Z takto formulovaného vyjádření navíc nejen že nelze nic spolehlivě zjistit (viz § 68 odst. 3 správního řádu o náležitostech odůvodnění rozhodnutí), ale je třeba mít na paměti, že musí jít vždy o odůvodnění rozhodnutí rozhodujícího odvolacího správního orgánu o odvolací námitce, a to nelze nahrazovat odkazy na vyjádření prvoinstančního správního orgánu k ní v předkládací zprávě. Z odůvodnění rozhodnutí proto musí být naprosto zřetelné, že obsahuje důvody a závěry samotného rozhodujícího orgánu a nikoliv subjektu mimo něj. Nehledě na to, že se prvoinstanční správní orgán vyjádřil k dané věci v přípisu ze dne 16. 1. 2012, č.j.: 106/2011, mnohem podrobněji, což by ve své podstatě nutilo účastníky řízení „doseznamenat se“ s důvody rozhodnutí mimo jeho rámec, což je již zcela nepřijatelné.

Uvedená námitka má však mnohem hlubší základ, neomezuje se totiž z materiálního hlediska jen na § 36 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), neboť má souvislost s odstavcem třetím uvedeného ustanovení. Podle něho *„nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí“*. Jde o jedno ze základních procesních práv správního řízení vyplývající obecně již z Listiny základních práv a svobod, resp. z práva na spravedlivý proces. Tomuto právu žalobců nebylo dle správního spisu učiněno zadost, byť se v rozhodnutí Obecního úřadu Chleny ze dne 12. 10. 2011, č.j. 106/2011, a to na straně čtvrté, ve druhém odstavci, uvádí, že *„bylo všem účastníkům oznámeno ukončení správního řízení s poučením o právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.“* Nesvědčí tomu totiž žádná listina ve správním spisu a ani jeho spisový přehled. Ostatně obsah spisu je nejasný i z jiných hledisek. Např. v oznámení o zahájení řízení ze dne 25. 8. 2010, č.j.: 28/10-Kr, je uvedeno, že je zahajováno řízení o *a) návrhu na vydání předběžného opatření dle § 61 správního řádu a za b) o žádosti o odstranění nepovolené pevné překážky na účelové komunikaci*. V jeho textu se dále mimo jiné sděluje, že v rámci tohoto řízení bude řešena jako předběžná otázka existence veřejné přístupové účelové komunikace na pozemcích parc. č. 27/3, 27/10 a parc. č. 27/11 v kat. území Chleny. Že by předmětem řízení mělo být posouzení toho, zda se i na pozemcích parc. č. 23/3, 30, 46/1 a na části pozemku parc. č. 458/1v kat. území Chleny nachází veřejně přístupná účelová komunikace, není v oznámení o zahájení řízení ani slova. V odůvodnění rozhodnutí Obecního úřadu Chleny ze dne 12. 10. 2011, č.j. 106/2011, se pak na straně třetí dole sice konstatuje, že při jednání dne 15. 9. 2010 bylo jeho účastníkům doručeno usnesení z téhož dne, jímž se slučují řízení o žádosti ze dne 2. 6. 2010 a

řízení o žádosti o odstranění nepovolené pevné překážky z předmětné účelové komunikace. Toto usnesení ale není součástí správního spisu a ve spisovém přehledu správního spisu Obecního úřadu Chleny je uvedeno, že jde o usnesení ze dne 1. 10. 2010, tedy jde o usnesení s datem pozdějším.

Již z těchto důvodů proto musel krajský soud konstatovat, že se žalovaný nevypořádal s první odvolací námitkou řádným a přezkoumatelným způsobem.

K námitce podjatosti úřední osoby vedoucí správní řízení v I. stupni žalovaný uvedl, že o ní rozhodl usnesením ze dne 2. 12. 2011, č.j. 22055/DS/2011 – 2 – MA, a že ji shledal nedůvodnou. Proti tomuto usnesení bylo sice podáno odvolání, to však nemělo odkladný účinek, a proto žalovaný nepochybil, když pokračoval v řízení a rozhodl ve věci. Uvedený postup proto shledal krajský soud souladným se zákonem. Třeba k tomu navíc dodat, že v průběhu soudního přezkumného řízení bylo uvedené usnesení shledáno zákonným rovněž Ministerstvem dopravy, které rozhodnutím ze dne 26. dubna 2012, č.j.: 171/2012-120-STSP/2, odvolání žalobců proti němu zamítlo a usnesení o tom, že Jiří Plocek není podjatou oprávněnou úřední osobou v dané věci, potvrdilo.

Z pohledu krajského soudu přitom třeba poznamenat, že šlo o námitku podjatosti v úrovni prvostupňového správního orgánu, takže i kdyby se ukázala být oprávněnou, nemohla-by mít vliv na věcnou správnost žalovaného rozhodnutí. Totéž lze říci i o žalobci namítané účasti advokáta JUDr. J. M. na řízení před Obecním úřadem Chleny. Ze správního spisu neplyne, že by jmenovaný vystupoval v řízení, jehož výsledkem je žalované rozhodnutí, coby příslušný správní orgán, respektive, že by na něho byla delegována pravomoc silničního správního úřadu. Např. z protokolu sepsaném při ústním jednání dne 15. 9. 2010 je zřejmé, že advokát JUDr. J. M. se ho zúčastnil pouze za účelem pořízení zápisu (správně protokolu) z něho, a to vedle starosty obce, který vedl jednání. Na uvedené skutečnosti nespátňuje krajský soud nic mimořádného, neboť obecní úřady k zajištění správních agend, jejichž výkonem byly pověřeny, musí často využívat advokátních služeb vzhledem ke svému nedostatečnému personálnímu obsazení. Krajský soud přitom nesdílí ani názor žalobců, že by účast advokáta ve správním řízení narušila jeho neveřejnost, když ten je vázán mlčenlivostí o skutečnostech, o nichž se při výkonu své činnosti dozví, přímo ze zákona.

Poté se již žalovaný začal zabývat námitkami odvolatelů (žalobců) směřujícími proti jednotlivým definičním znakům charakterizujícím veřejně přístupné účelové komunikace. Právě k nim prvoinstanční správní orgán ve svém rozhodnutí uvedl, že parcely stanovené ve výroku jeho rozhodnutí byly nejméně od roku 1965 užívány jako veřejná účelová komunikace (cesta) a že žalobci označení shora písmeny a) a c) „uzavřeli s Obecním úřadem Chleny nájemní smlouvu, v níž je uvedeno, že se jedná o nemovitost, resp. jejich části,..., i tvořící cestu.... Tato smlouva byla uzavřena 30. 12. 1998, (zřejmě poté, co byly pozemky vráceny), a to na dobu určitou do 31. 12. 2002. V mezidobí po vzniku uvedené cesty obec Chleny obstarávala udržování této komunikace a v přesně nezjištěném období, (uváděn rok 1975), byla cesta (včetně otočky pro odvoz domovního odpadu), vyasfaltována na náklady

obce.“ Nato prvoinstanční správní orgán shrnul námitky žalobců brojící proti existenci předmětné účelové komunikace, přičemž k věcné stránce uvedl toto.

Konstatoval, že „z podání, místního šetření, jakož i z evidence obecního úřadu bylo zjištěno, že na shora uvedených pozemcích prochází pozemní komunikace, která nebyla ve smyslu ust. § 3 zákona č. 13/1997 Sb., ...zařazena do žádné z kategorií, tedy že se jedná o účelovou komunikaci procházející po pozemcích uvedených ve výroku tohoto rozhodnutí. Předmětná komunikace slouží ke spojení pozemků parc. č. 46/1, pp. č. 46/2, pp. č. 46/3, stp. č. 136, dále pak pp. č. 27/10, ppč. 27/11, pp. č. 30, pp. č. 459/15, pp. č. 47/1 a 47/2, dále pak pp. č. 458/1 a pp. č. 459/1 a též pozemků ve vlastnictví žadatelů parc. č. 49 a pp. č. 50, všechny v k. ú. Chleny, s obecní cestou na pozemku parc. č. 23/5, směřující do centra obce.

Ze zjištění vyplývá existence účelové komunikace, jakož i její charakter jako veřejné účelové komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb.“

Prvoinstanční správní orgán dále zmínil s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu předpoklady svého rozhodnutí, které musel zkoumat, a to jestli byl dán souhlas vlastníka pozemku se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace a zda k předmětným pozemkům neexistuje jiný alternativní přístup. Posoudil je s tím, že *„Šetřením bylo zjištěno a dokumentováno, že účelová komunikace na pp. č. 896 k. ú. Chleny dlouhodobým neužíváním („nepotřebností“), jakož i s touto skutečností spojeným neudržováním, zanikla a její obnova do odpovídajícího stavu účelové komunikace posuzované tímto rozhodnutím, by vyžadovala značné investiční náklady, přičemž by řešila přístup pouze pro Klubertovi, nikoliv k dalším pozemkům!*

Z místní znalosti, jakož i provedeného šetření a vedeného řízení vyplynulo, že předmětné pozemky jsou jako veřejná účelová komunikace užívány již řadu let (dokumentováno minimálně od roku 1998), jak lze dovodit z dokumentů spisu a z šetření u ostatních účastníků řízení, tedy že byla naplněna podmínka vzniku veřejně přístupné účelové komunikace v tom, že byl již v minulosti dán souhlas s užíváním pozemků jako veřejné cesta, jak vyplývá z jednání původních vlastníků, jakož i z nájemní smlouvy z r. 1998, (včetně přípisů stran odstranění asfaltového povrchu, kde i odpůrci deklarovali, že se jedná o cestu). Za zásadní se jeví skutečnost, že předmětná komunikace byla nákladem obce zpevněna asfaltovým povrchem a proti jeho provedení nikdo z dotčených účastníků nic nenamítal a po uvedení do užívání (do začátku sousedských sporů), jimi byla spoluužívána. Zejména tato skutečnost dostatečně prokazuje veřejnoprávní charakter uvedené komunikace.

Stran souhlasu lze konstatovat, že sice nabyt dokumentován výslovný souhlas, ale lze jednoznačně prohlásit, že od vzniku uvedené komunikace nebyl dán kvalifikovaný nesouhlas, což je dokumentováno shora. Krom uvedeného je naplněna i druhá podmínka, a to, že předmětná cesta splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace spojené s existencí naléhavé komunikační potřeby pro ostatní účastníky předmětného řízení.“

Poté prvoinstanční správní orgán zmínil rozhodnutí Městského úřadu Kostelec nad Orlicí ze dne 30. 11. 2010, č.j.: ODSH 7433/10-27134/10-zf, jímž bylo rovněž mimo jiné rozhodnuto o tom, že po pozemcích ve výroku jeho rozhodnutí uvedených vede veřejně přístupná účelová komunikace, a to v rámci řízení podle § 5 občanského zákoníku, nicméně toto rozhodnutí bylo následně žalovaným, a to rozhodnutím ze dne 10. 6. 2011, č.j.: 10066/DS/2011-MA-2, zrušeno a věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí právě Obecnímu úřadu Chleny, který již v té době působil jako příslušný silniční správní úřad. Konstatoval, že rozhodnutí bylo zrušeno z procesních důvodů, že odvolací orgán (žalovaný) nevytýkal zrušenému rozhodnutí věcné vady. Procesní nedostatky pak prý odstranil tím, že „*uspořádal správní spis, provedl šetření ke zjištění aktuálního stavu věci, (zda v mezidobí nedošlo ke změně situace). Dále došetřil a upřesnil okruh účastníků předmětného řízení...Vzhledem k náročnosti řízení využil služeb advokátní kanceláře JUDr. J. M.,po provedení stanovených úkonů, doplnění řízení a ověření, že zjištěný a dokumentovaný stav řízení nevyžaduje provedení dalších úkonů, byli o ukončení řízení vyrozuměni účastníci řízení,, že ve lhůtě do 3. 10. 2011 včetně, mohou využít svého práva seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, včetně práva podat návrhy na jejich doplnění.Předmětného práva žádný z účastníků nevyužil. Na základě zjištěných a dokumentovaných skutečností, opírajíce se o uvedená zjištění, zejména z katastrálních map, záznamů v katastru nemovitostí, vyjádření účastníků řízení, zpracované Technické zprávy – situační zaměření asfaltové komunikace,, jakož i dalších dokumentů, postupem podle platné právní úpravy při akceptaci podmínek uvedených v příslušné judikatuře, dospěl silniční správní úřad k závěru uvedenému ve výroku tohoto rozhodnutí, tedy, že na uvedených pozemcích prochází veřejná účelová komunikace splňující kritéria ust. § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a že vlastníci pozemků pod uvedenou komunikací, jsou z uvedeného zákona povinni umožnit její obecné užívání dle ust. § 19 citovaného zákona.“*

S námitkami ohledně věcné stránky dané komunikace se žalovaný vypořádal v bodu čtvrtém a následujících odůvodnění žalovaného rozhodnutí.

K námitce, že nebyl dán souhlas vlastníka nemovitosti s jejím užíváním jako veřejně přístupné komunikace, žalovaný uvedl, že se k této věci již vyjádřil v rozhodnutí o odvolání ze dne 10. 6. 2011, č.j. 10066/DS/2011-MA-2, a je tudíž nadbytečné to znovu opakovat. Dodal, že souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob byl v daném případě prokázán a že se neztotožňuje s námitkami odvolatelů, že by v minulosti vyslovili kvalifikovaný nesouhlas s existencí veřejně přístupné účelové komunikace na svém pozemku. Na daném místě existovala nepochybně cesta - pozemní komunikace – již několik let předtím, než došlo na její části k jejímu zpevnění asfaltem. Dle názoru odvolacího správního orgánu (žalovaného) lze dnes velmi obtížně dokázat, kdo veřejně přístupnou komunikaci zřídil, což pro posouzení její existence není ani právně významné (mohlo se tak stát faktickým užíváním pozemků neurčitým okruhem osob, které jej užívaly a vytvořily dlouhodobým užíváním stále znatelnou cestu v terénu atd.). Pro posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace je též irelevantní otázka úprav jejího povrchu (asfalt), neboť pakliže předmětná cesta byla veřejně přístupnou

účelovou komunikací před těmito úpravami, nemohla toliko v důsledku nich svůj charakter ztratit. I před zpevněním cesty byla veřejně přístupnou účelovou komunikací a tato byla užívána neomezeným okruhem osob na základě konkludentního souhlasu vlastníka pozemku. Ze spisu je dostatečně prokazatelné, že onen konkludentní souhlas byl udělen – viz vyjádření účastníků řízení o užívání cesty. Za mylnou označil žalovaný úvahu, že veřejně přístupná komunikace vznikla až k okamžiku zpevnění cesty asfaltem.

S námitkami odvolatelů, že jim nebyla umožněna účast při místním šetření, neboť o něm nebyli vyrozuměni, se žalovaný vypořádal s tím, že je neshledal opodstatněnými, přičemž na straně šesté odvoláním napadeného rozhodnutí k tomu uvedl: *„Zdejší silniční správní úřad uspořádal předmětný správní spis, provedl šetření ke zjištění aktuálního stavu věci, (zda v meziobdobí nedošlo ke změně situace). Dále došetřil a upřesnil okruh účastníků řízení...“* Z uvedeného je tak zřejmé, že místní šetření nebylo ve věci konáno, což lze dovozovat i z absence zápisu z takového údajného šetření. Návrhy na provedení dalšího dokazování mohli účastníci řízení uplatnit v řízení před vydáním odvoláním napadeného rozhodnutí, což neučinili, přičemž takové možnosti nemusí předcházet jakési vyrozumění ze strany správního orgánu. Návrhy na doplnění dokazování ze strany žalobců až v odvolacích námitkách proto žalovaný označil za účelové. Citoval přitom § 82 odst. 4) zákona správního řádu, podle něhož *„K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“* A mimo to ust. § 36 odst. 1 správního řádu uvádí: *„Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí;...“*

V další části odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že v důsledku umístění pevné překážky (brány) došlo k zamezení přístupu i pro další vlastníky nemovitostí, tedy nejen k nemovitostem manželů K.. Neztotožnil se se žalobci v tom, že se jedná o veřejně nepřístupnou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, když v pochybnostech o tom rozhoduje příslušný silniční správní úřad a že uzavřeným prostorem nemohou být zemědělské pozemky ve vlastnictví určitého subjektu, mezi nimiž prochází cesta, která slouží k uspokojení nutné komunikační potřeby jejích dalších uživatelů. A již vůbec není možné si podle žalovaného myslet, že by takový uzavřený prostor vznikl v důsledku nelegálního umístění pevných překážek na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Oplocení přiléhajících pozemků vedle cesty je pro takové úvahy irelevantní.

K námitce, že existence veřejně přístupné účelové komunikace nebyla posuzována z hlediska nutné komunikační potřeby (žalobci tvrdí, že je pro navrhovatele možný přístup po pozemku po parc. č. 896 v kat. území Chleny), žalovaný uvedl, že tomu tak není. Konstatoval, že disponuje fotodokumentací navrhované cesty z různých období roku 2011 i 2012. Vzhledem k jejím úpravám, k nimž došlo v průběhu podzimu roku 2011, je uvedená parcela sjízdná pouze osobním automobilem a za předpokladu příznivých klimatických podmínek (absence

vydatných dešťových srážek, případně námrazy apod.). Krom toho tato cesta nevede až k nemovitosti, resp. vjezdu k rodinnému domu navrhovatelů, manželů K., neboť je ukončena na hranici pozemku parc. č. 48/1 v kat. území a obci Chleny, který je ve vlastnictví žalobkyně V. P.. Provedené úpravy alternativní cesty nejsou takového rozsahu, aby postačovaly pro komunikační napojení rodinného domu a na situaci nic nemění ani fakt, že odvoláním napadené rozhodnutí bylo vydáno před těmito úpravami. Odvolateli předložená listina nazvaná *„Posouzení skutečného stavu pozemku č. 896. k. ú. Chleny“* z listopadu 2011, zpracovaná Ing. J. J. DiS. a Ing. J. S. jako autorizovaným projektantem v oboru dopravní stavby – nekolejová doprava, v jejímž závěru je uvedeno, že *„Stavebně technické uspořádání a vlastnosti pozemku umožňují praktické užívání pozemku parc. č. 896 jako místní obslužné komunikace k nemovitostem č.p. 67 a č.p. 32, tak jak to bylo již v minulosti“*, nemůže nic změnit na zjištěných prvoinstančního správního orgánu. Nezohledňuje totiž vzájemné posouzení kvality obou cest, zejména skutečnost, že cesta ústí na pozemek p. č. 48/1 v k. ú. a obci Chleny, který dál nepokračuje, cesta je neznatelná a nesjízdná za ztížených povětrnostních podmínek. Takovými otázkami se však musí zabývat silniční správní úřad a jak je uvedeno, po jejich posouzení dospěl k závěru, že tato alternativní cesta nesplňuje příslušná kritéria dle výše uvedené judikatury.

Námitku, že v případě umístění pevné překážky na veřejně přístupnou účelovou komunikaci není možno postupovat dle ust. § 29 zákona o pozemních komunikacích, neboť zde je pojednáváno pouze o pevných překážkách na dálnicích, silnicích a místních komunikacích, žalovaný neshledal důvodnou s tím, že i veřejně přístupná účelová komunikace je pozemní komunikací, na kterou se uvedené ustanovení vztahuje. Odkazoval přitom na publikaci Kočí, R.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů, 3. Vydání. Praha: Leges, 2010, kde se na str. 179 uvádí: *„Zde uvedená lhůta k odstranění nepovolené pevné překážky se stanoví formou rozhodnutí a daný institut lze vztáhnout i na účelové komunikace veřejně přístupné. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp .zn. 6 Ans 2/2007-128 ze dne 15. 11. 2007 jednoznačně judikuje, že silniční správní úřad v daném případě nařizuje odstranit pevnou překážku formou správního rozhodnutí.“* Neopodstatněnou shledal i námitku, že předmětná brána byla před vydáním rozhodnutí odstraněna, tedy že ke dni rozhodnutí na místě nebyla. Odkazoval se přitom na fotodokumentaci z různých časových období s tím, že brána byla opětovně umístěna (mimo další překážky). Podle žalovaného nelze účelově tvrdit, že je dán důvod pro zastavení řízení jenom proto, že se žádost stala zjevně bezpředmětnou v okamžiku, kdy došlo k dočasnému krátkodobému odstranění pevné překážky. To by totiž vůbec nebylo v praxi možné vést správní řízení, neboť by se situace na místě samém měnila třeba i z hodiny na hodinu (účelové odstraňování a opětovné instalování pevných překážek). Na odstranění nepovolené překážky z pozemní komunikace pak dopadá zákon o pozemních komunikacích, nikoliv předpisy stavebního práva.

Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný došel k jednoznačnému závěru, že se na pozemcích žalobců nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Tento závěr ale

náležitým způsobem neodůvodnil, neboť jej v podstatě založil na nedoložených tvrzeních, jak žalobci namítali.

Předně třeba uvést, že v celém správním spisu se nenachází listiny, jimiž by byl proveden důkaz o tom, že žalobci jsou vůbec těmi, na jejichž pozemcích se má předmětná veřejně přístupná účelová komunikace (dále jen „komunikace“) nacházet. Tomu odpovídá koneckonců i samotný výrok rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, podle něhož komunikaci spolutvoří celkem sedm pozemkových parcel (jejich částí), přičemž u čtyř z nich absentuje výpis z listu vlastnictví z katastru nemovitostí. Ze správního spisu tak nelze hodnověrným způsobem zjistit vlastníky dotčené v jejich vlastnických právech předmětnou komunikací a tím ani stanovit správný okruh účastníků řízení. O nevyjasněnosti této základní otázky ostatně svědčí i ta část výroku 1. prvoinstančního rozhodnutí, v němž se uvádí, že parcely nezapsané na žádném listu vlastnictví (LV), byly *„zřejmě oddělené od pozemku parc. č. 46, zjednodušené evidence zapsaného na LV č. 55,“* v kat. území Chleny. Použité slovo „zřejmě“ dává dostatečnou odpověď na otázku, jaká pozornost byla věnována stanovení správního okruhu účastníků řízení. Přitom v rozhodnutí žalovaného ze dne 20. května 2010, č.j.: 8697/DS/2010-3/Nv, jímž bylo zrušeno *„Prohlášení o účelové komunikaci“*, vydané Obecním úřadem Chleny dne 23. 4. 2010, pod č.j.: 28/10, a jež předcházelo jeho prvoinstančnímu rozhodnutí v této věci, bylo na tuto otázku výslovně upozorňováno, a to v souvislosti s osobou L. P. (viz strana třetí, druhý odstavec zdola). Nelze přitom též nezmínit, že ačkoliv i Obecní úřad Chleny je přesvědčen o existenci komunikace, přesto ji situoval ve svém „Prohlášení o účelové komunikaci“ ze dne 23. 4. 2010, č.j.: 28/10, na jiné pozemkové parcely, než tomu je nyní. I to svědčí o nutnosti řešit danou otázku a vést důkazní řízení s co největší pečlivostí. Protože tak postupováno nebylo, nebyl okruh účastníků daného řízení stanoven jasným způsobem. Jinými slovy, v řízení nebylo prokázáno, na pozemcích kterých vlastníků se vlastně komunikace nachází, když tuto otázku neřeší ani situační zaměření asfaltové komunikace.

Věc si stojí prostě tak, a právě proto také bylo podrobně citováno z rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, že v daném prostoru nějaké komunikační spojení bylo a je, každý tak nějak ví, o co jde, a tak jen na základě těchto povšechně existujících skutečností bylo ve věci rozhodnuto, aniž by o tom všem bylo vedeno řádné důkazní řízení. Tento stav je z protokolu sepsaného Obecním úřadem Chleny dne 15. 9. 2010, č.j. 32/10 Kr., zcela zřejmý. Nebyly podle něho prováděny žádné důkazy např. čtením listin, svědeckými výpověďmi, fotodokumentací či dalšími možnými podklady rozhodnutí. Prvoinstanční správní orgán si vystačil s tím, co sám zná a stanoviska účastníků řízení k tomu v podstatě nepotřeboval. Rozhodoval, dalo by se říci, kabinetním způsobem. Co jiného říci k tomu, když Obecní úřad Chleny v rozhodnutí uvádí, že *z místního šetření, jakož i z evidence obecního úřadu bylo zjištěno, že na shora uvedených pozemcích prochází místní komunikace*, když ve správním spisu není protokol ze žádného místního šetření ani žádná taková evidence, natož aby tyto údajné podklady rozhodnutí byly projednány s účastníky řízení, respektive tyto úkony provedeny za jejich účasti. V odůvodnění rozhodnutí Obecního úřadu Chleny ze dne 12. 10. 2011, č.j. 106/2011, jsou odkazy na to, že žalobci označení shora písmeny a) a c) uzavřeli s obcí dne 30. 12. 1998 nájemní

smlouvu o užívání komunikace na dobu určitou, a to do 31. 12. 2002. Nebyl však vůbec vysvětlen její věcný účel či smysl, neboť pokud by se již tehdy jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, byla by tato nájemní smlouva (která není rovněž součástí správního spisu) zcela nadbytečná. Kdy tedy vlastně komunikace vznikla? Jak to doopravdy bylo s oním údajným souhlasem žalobců se zřízením předmětné komunikace? Osoby zúčastněné na řízení, které jsou zastoupeni JUDr. Františkem Loskotem, CSc., k tomu uvedly, že byla vybudována cca v roce 1975 tehdejší JZD Chleny, a to za účelem obslužnosti přilehlých pozemků a nemovitostí. Zřejmě za účelem obhospodařování zemědělského majetku, s ohledem k hospodářskému určení zemědělských družstev, míní krajský soud. V tom případě by JZD žádný souhlas nepotřebovalo, pokud by byla komunikace na pozemcích ve vlastnictví jeho členů. Jak to však bylo ve skutečnosti, to nelze z výsledků dosud provedeného správního řízení zjistit, přičemž v kontextu citované nájemní smlouvy se vše jeví jinak, než je v rozhodnutí předesíláno. Vždyť i na straně čtvrté dole prvoinstančního správního rozhodnutí je spojována existence komunikace se souhlasem daným v nájemní smlouvě. Jako by nebyl dán dříve, ačkoliv z této premisy žalované rozhodnutí vychází. Odpovědi na tyto otázky jsou však pro rozhodnutí určující, stejně jako objasnění komunikačního napojení nemovitostí navrhovatelů rozhodnutí na silniční síť do doby údajného vzniku předmětné komunikace. Nejasnosti v tomto směru pramení i z odůvodnění na straně šesté uprostřed rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, kde je uvedeno, že bylo rozhodnuto ve věci i na základě *zjištění z katastrálních map* a záznamů v katastru nemovitostí, přičemž žádné katastrální mapy ve správním spisu nejsou.

Třeba též poukázat na to, že důkazní řízení se vede způsobem stanoveným ve správním řádu, tedy důkaz listinou se provede tak, že se listina přečte, že tento postup nelze nahrazovat konstatováním, že účastníci řízení měli možnost se s obsahem spisu a založenými listinami seznámit (viz čtvrtý řádek od konce protokolu ze dne 15. 9. 2010).

Takto zjištěný skutkový stav a z něj vyvozené závěry tedy nemají oporu ve spisovém materiálu, když předložená spisová dokumentace neobsahuje žádné takové listiny, z nichž by bylo možno ověřit pravdivost tvrzení správních orgánů. Nebyla věnována pozornost tomu, od kdy se má na předmětných parcelách (jejich částech) komunikace vynacházet, jakým způsobem došlo ze strany jejich vlastníků k věnování (resp. konkludentnímu určení) k veřejnému užívání. Uvedené závěry správních orgánů pak není možno podpořit ani jinými provedenými důkazy (např. svědeckými výpověďmi či fotodokumentací), neboť správní orgány v předmětném řízení žádné dokazování neprováděly. Z obsahu spisu taktéž není možno zjistit, zda prvostupňový silniční úřad prováděl na místě samém šetření či ohledání, byť se jej dovolává. Znalecký posudek o „Posouzení současného stavu obecní cesty v katastru obce Chleny č. kat. 896“, zpracovaný J. K. byl přitom na základě žádosti Obce Chleny vypracován až více jak s půlročním zpožděním od vydání prvoinstančního rozhodnutí, takže ani s ním nebyl prováděn důkaz. Ačkoli v oznámení o zahájení řízení ze dne 25. 8. 2010 obecní úřad - silniční úřad upozornil na skutečnost, že upouští od místního šetření, v rozporu s tímto oznámením se v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí odvolává na místní šetření a na jeho

podkladě učiněné závěry. Pokud však správní orgán provedl ohledání na místě samém, aniž by průběh tohoto úkonu zachytil ve správním spisu a aniž by o něm jakýmkoli způsobem vyrozuměl účastníky řízení, měl uvedený postup nepochybně za následek zkrácení procesních práv žalobců, kterým nebylo umožněno se tohoto úkonu zúčastnit a na místě samém se k němu vyjádřit.

Pokud žalobci namítali, že jako vlastníci předmětných pozemků nedali s jejím zřízením ani s jejím obecným užíváním souhlas, pak se nepochybně jedná o skutkové okolnosti, které byl povinen v předcházejícím řízení náležitě vyhodnotit již správní orgán prvního stupně tak, aby spolehlivě zjistil skutečný stav věci důležitý pro rozhodnutí. Žalobci namítané skutečnosti se vztahují k základním podmínkám, za kterých může správní orgán deklarovat existenci veřejné účelové komunikace, a silniční správní úřad tedy byl povinen důkladně ověřit naplnění těchto podmínek, a to primárně zjištěním poměrů na místě samém, včetně nenahraditelné komunikační potřeby zahrnující zjištění účelnosti využití komunikace a zvážení alternativních komunikačních možností. Ani v tomto ohledu však správní spis neposkytuje krajskému soudu žádné potřebné podklady, na jejichž základě by mohl přezkoumat zákonnost závěrů správních orgánů, že předmětná komunikace skutečně naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Shora nastíněnými otázkami a jejich posouzením se pak správní orgány byly povinny zabývat bez ohledu na to, zda byly tyto námitky uplatněny až v podaném odvolání. Pokud pak jde o námitky týkající se výroku ohledně zdržení se užívání brány, krajský soud je neshledal odůvodněnými, v tomto směru se plně ztotožnil se žalovaným, a proto na jeho závěry o nich v podrobnostech i plně odkazuje.

Na základě uvedeného proto mohl krajský soud konstatovat, že v dané věci nezjistily správní orgány skutečný stav věci, čili správní řízení, v němž byla obě rozhodnutí vydána, trpí vadou spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Nebyl totiž zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti tak, jak stanoví § 3 správního řádu. Zjištění tohoto stavu věci přitom zahrnuje povinnost silničního úřadu použít za tím účelem příslušných důkazních prostředků, a to je třeba zdůraznit (viz výše).

Zároveň správní řízení, v němž byla rozhodnutí vydána, trpí další vadou, a to vadou podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., když skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá ve správních spisech oporu (§ 76 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.), neboť předložená spisová dokumentace neobsahuje žádné historické ani současné katastrální mapy ani další podklady, o něž se opírá a na něž odkazuje (viz výše).

Krajský soud tak musel pro výše uvedené vady řízení (§ 76 odst. 1 písm. b/ a § 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.) žalované rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Právním názorem, který vyslovil krajský soud v tomto zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobci byli ve věci úspěšní, když jimi žalované rozhodnutí bylo zrušeno, a proto mají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s.). Jejich důvodně vynaložené náklady soudního řízení spočívaly v náhradě soudních poplatků v celkové výši 9.000,--Kč (3 x po 3.000,--Kč), odměně advokáta při zastupování tří osob za celkem šest úkonů právní služby po 2.100,--Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby soudu - § 11 odst. 1 písm. a/ a c/ a § 9 odst. 3 písm.f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění platném do 31. 12. 2012), snížené o 20% vzhledem k zastupování tří osob a odměně za tři úkony právní služby při zastupování tří osob po 3.100,--Kč (účast při jednání krajského soudu dne 24. 9. 2013 - § 11 odst. 1 písm. g/ a § 9 odst.3 písm.f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění platném od 1. 1. 2013), snížené o 20% vzhledem k zastupování tří osob, v náhradě hotových výdajů 2.700,--Kč za celkem devět úkonů při společném zastupování tří osob po 300,--Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), v náhradě jízdného osobním vozidlem zn. Porsche Cayenne S, ve výši 674,--Kč za cestu ze sídla advokáta k procesnímu soudu a zpět a v náhradě 200,--Kč za promeškaný čas 200,--Kč při této cestě (§ 14 odst. 1 a 3 cit. vyhlášky za dvě půlhodiny po 100,--Kč). Náhrada nákladů řízení bez daně z přidané hodnoty by tak činila celkem 30.094,--Kč. Protože je ale zástupce žalobců plátcem daně z přidané hodnoty, jak soudu doložil, byla k uvedené částce připočtena podle § 57 odst. 2 s.ř.s. ještě výše této daně (21%) z odměny za zastupování a náhrad ve výši 3.070,--Kč, takže celková výše náhrady nákladů řízení činí 23.687,--Kč. Náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit podle výroku III. tohoto rozsudku zástupci žalobců, neboť je advokátem (viz § 64 s.ř.s. a § 149 odst. 1).

Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s.ř.s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Žádné takové náklady osobám zúčastněným na řízení nevznikly (viz výrok III. tohoto rozsudku).

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 u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje. 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 26. září 2013

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu