



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **F. D.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Pavlem Zahradníkem
sídlem Sládkova 351/II, Jindřichův Hradec

žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 57, Jihlava

za účasti: **M. K.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2019, č. j. KUJI 3289/2019, sp. zn. ODSH 1836/2018 – Pr/Odv,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2019, č. j. KUJI 3289/2019, sp. zn. ODSH 1836/2018 – Pr/Odv, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Pavla Zahradníka, sídlem Sládkova 351/II, Jindřichův Hradec.

IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 17. 9. 2018, č. j. SZ-MMJ/OD/2628/2017 MMJ/OD/130329/2018-SchH. Tímto rozhodnutím silniční správní úřad k žádosti osoby zúčastněné na řízení rozhodl, že na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. X se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace (dále též „sporná cesta“). Silniční správní úřad shledal naplnění tří znaků veřejné cesty (zřetelnost cesty v terénu, spojení nemovitostí s ostatními komunikacemi, souhlas vlastníka s užíváním komunikace), avšak čtvrtý znak spočívající v existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby ve věci naplněn nebyl. Dle názoru silničního správního úřadu totiž existuje srovnatelná alternativní přístupová cesta k nemovitostem žalobce vedoucí po silnici III/13421 a dále přes pozemky parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X, vše v k. ú. X (dále též „alternativní cesta“).

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou. Namítl, že správní orgány nezohlednily posudek Ing. B. S., podle nějž sporná cesta nevyžaduje stavební úpravy a je vhodná pro přístup vozidly i chodci. Naopak u alternativní přístupové cesty by dle tohoto posudku byla nutná úprava povrchu cesty doplněním vyjetých kolejí štěrkodrtí a zhutněním a úprava styku cest na parc. č. X a X, čímž by mohlo dojít k zásahu do významného krajinného prvku „Na Pekle“. Silniční správní úřad nemá dle žalobce takové odborné znalosti, aby se mohl odchýlit od tohoto posudku. Žalovaný se dále nevypořádal s odvolací námitkou, že alternativní cesta v délce 730 m je nevhodná pro svou vzdálenost i proto, že vede po frekventované komunikaci bez chodníku. Žalovaný svým rozhodnutím zabránil pěším v přístupu po sporné komunikaci k významnému krajinnému prvku. Žalovaný se rovněž nevyjádřil k námitce, že k užívání a úpravě alternativní cesty nebyl zjišťován postoj vlastníků dotčených pozemků. Žalovaný nesprávně posoudil stanovisko Městského úřadu v Třebíči, podle nějž je alternativní cesta zcela nevhodná, neboť při intenzivním užívání této trasy by mohlo dojít k negativnímu ovlivnění významného krajinného prvku. Alternativní komunikace rovněž neumožňuje průjezd bez složitého manévrování ostrou zatáčkou a bez vyjíždění mimo alternativní cestu za účelem složitého otáčení. Tvrdí-li žalovaný, že pěším nikdy nebylo bráněno v průchodu po sporné komunikaci, pak osoba zúčastněná na řízení právě za tímto účelem umístila na pozemek parc. č. 42 posuvnou bránu; následně byla vyzvána k odstranění této stavby. Podle žalobce se správní orgány rovněž neřídily názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 12. 2016, č. j. 62 A 52/2015 – 68.
3. Žalobce tedy z uvedených důvodů navrhl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Na tomto procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před soudem.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení k žalobě

4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval, že ke sporné cestě existuje alternativní komunikace, a tudíž sporná cesta neplní funkci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalovaný navrhl, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta, a na tomto procesním postoji setrval po celou dobu řízení před soudem.
5. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že ke sporné cestě existuje alternativní komunikace, která je užívána bez omezení žalobcem i veřejností. Žalobce se tak nemůže domáhat užívat spornou cestu jen proto, že je to pro něj pohodlnější. V době, kdy byla sporná cesta užívána tehdejší JZD, nebylo možno z pozice jejích vlastníků (předků osoby zúčastněné na řízení) bránit se takovému užívání. Nelze proto dovozovat souhlas s užíváním sporné komunikace veřejností udělený předchozími vlastníky, přičemž osoba zúčastněná na řízení takový souhlas nikdy neudělila. Ostatně z údajů evidence nemovitostí i z katastru nemovitostí vyplývá, že pozemek parc. č. st. X v k. ú. X byl vždy veden jako zastavená plocha a nádvoří bez jakékoliv zmínky o existenci komunikace na pozemku.

IV. Posouzení věci

6. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
7. Zdejší soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
8. Zdejší soud na úvod poznamenává, že žalovaný ve věci rozhodoval poté, co bylo jeho dřívější rozhodnutí zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 1. 12. 2016, č. j. 62 A 52/2015 – 68. V něm byl žalovaný zavázán právním názorem, aby se zabýval souhlasem vlastníka s užíváním sporné cesty veřejností a své závěry podepřel příslušnými skutkovými zjištěními, např. výsledkem pamětníků. Dále bylo žalovanému uloženo, aby se zabýval tím, zda alternativní cesta splňuje podmínku ještě přijatelné náhrady s ohledem na nutnost jejích úprav a kolizi této cesty s významným krajinným prvkem.
9. Lze konstatovat, že ve vztahu k existenci souhlasu s užíváním sporné cesty veřejností postupovali silniční správní úřad i žalovaný v souladu s uvedeným právním názorem, neboť za tímto účelem provedl silniční správní úřad výslech řady svědků – pamětníků. Žalobce v žalobě dále proti závěru silničního správního úřadu a žalovaného, že tento souhlas je dán, zcela logicky nijak nebrojí. Soud je přitom vázán rozsahem žalobních bodů, a nemůže se proto tímto znakem účelové komunikace blíže zabývat. Pouze v obecné rovině lze poznamenat, že závěr silničního správního úřadu potažmo žalovaného je důkazně podložen a není nepřezkoumatelný.
10. Pokud jde o posouzení znaku nutné komunikační potřeby – existence alternativní cesty, pak správní orgány sice opatřily určité podklady a provedly porovnání sporné i alternativní cesty, avšak jejich závěry nemohou obstát.

IV. A) Obecná východiska

11. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly

a chodci (§ 2 odst. 1 zákona). Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů.

12. Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích, je účelová komunikace pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Podle § 19 odst. 1 téhož zákona v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.
13. Ustálená judikatura vykládá uvedená ustanovení tak, že účelová komunikace vzniká *ex lege* při naplnění čtyř podmínek: 1) existence (patrnost) dopravní cesty v terénu, 2) naplnění účelu stanoveného v § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích, 3) souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním jako komunikace a 4) nutná komunikační potřeba (neexistence alternativní cesty); srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, publ. pod č. 2826/2013 Sb. NSS, a ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS); nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11. Jelikož účelová komunikace vzniká přímo ze zákona při kumulativním naplnění všech čtyř znaků, tak na její vznik a existenci nemá žádný vliv to, zda je uvedena v katastru nemovitostí, jak mylně uvádí osoba zúčastněná na řízení.
14. V projednávané věci zůstává sporným naplnění čtvrtého znaku spočívajícího v tom, zda sporná cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu žalobce, resp. zda existuje jiná alternativní komunikace, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, publ. pod č. 2370/2011 Sb. NSS). K otázce, co je třeba při posuzování tohoto znaku účelové komunikace zkoumat, se dosavadní judikatura vyslovila několikrát. Aby bylo možné říci, že sporná cesta nenaplňuje nutnou komunikační potřebu, musí alternativní cesta zejména skutečně existovat v terénu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2018, č. j. 3 As 127/2017-57, ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, či ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 167/2014-46). Dále pak musí tato alternativní cesta naplnit komunikační potřebu v dostatečné míře. K vymezení dostatečné míry naplnění komunikační potřeby je přitom třeba přihlížet zejména k povaze nemovitostí, ke kterým cesty vedou, k dopravně technickému stavu alternativní cesty (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 – 87), k rozdílu v délce obou cest či množství dotčených vlastníků (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2015, č. j. 46 A 5/2013-155), ke vztahu obou cest k ostatním cestám v lokalitě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012-42) a k případné nutnosti upravit zpřístupňované

nemovitosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2018, č. j. 3 As 127/2017-57).

15. V projednávané věci je situace specifická tím, že zvažovaná alternativní cesta vede po řadě pozemků ve vlastnictví fyzických osob a nikoliv veřejnoprávních korporací typu obec, kraj nebo stát. Komplexní a systematické řešení této situace je prezentováno v odborné literatuře, srov. Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 58. Podle názoru uvedených autorů by měly správní orgány v této situaci posuzovat fyzický a právní stav obou komunikací, zjišťovat souhlas vlastníka pozemku, po němž vede alternativní komunikace, s jeho užíváním a v případě jeho nesouhlasu se zabývat tím, která varianta nejméně zatěžuje soukromé vlastnictví.
16. Na základě citované judikatury a literatury dospívá soud k závěru, že v případě posuzování existence alternativní komunikace vedoucí po pozemcích ve vlastnictví fyzických či právnických osob (tj. nikoliv veřejnoprávních korporací typu obec, kraj či stát) by měl silniční správní úřad postupovat v následujících krocích:
 - 1) Fyzická způsobilost. V tomto kroku silniční správní úřad zjišťuje, zda alternativní cesta vůbec existuje a zda je patrná v terénu. Dále se zabývá tím, zda stavebně technický stav cesty a její umístění zcela nevylučují její užívání jako účelové komunikace s ohledem na typ dopravy, který by po ní měl být provozován (tj. zda snese stejný provoz jako cesta, o níž je veden před správním úřadem spor). Cestu nelze považovat za fyzicky způsobilou též tehdy, je-li s ohledem na situaci v daném místě zjevně nepřiměřeně dlouhá.
 - 2) Právní způsobilost. V tomto kroku se silniční správní úřad zabývá existencí právních překážek bránících užívání alternativní cesty jako účelové komunikace pro daný typ dopravy. Zpravidla se bude jednat o překážky veřejnoprávního charakteru (ochranná pásma, chráněná území apod.); za účelem jejich posouzení si silniční správní úřad vyžádá souhlasy či stanoviska dotčených orgánů, je-li to pro posouzení právní způsobilosti alternativní cesty nezbytné.
 - 3) Souhlas vlastníka pozemku. Je-li alternativní cesta fyzicky a právně způsobilá k plnění funkce účelové komunikace, zjistí silniční správní úřad, zda vlastník pozemku, po němž alternativní cesta vede, souhlasí s dalším užíváním této cesty jako účelové komunikace.
 - 4) Proporcionalita. Jestliže vlastník alternativní cesty s jejím užíváním jako účelové komunikace nesouhlasí, bude silniční správní úřad zvažovat, která z cest méně zasahuje do vlastnického práva všech zúčastněných osob. V rámci tohoto kroku může silniční správní úřad posoudit zejména:
 - a) která cesta pokrývá menší plochu pozemků ve vlastnictví fyzických či právnických osob (zpravidla bude postačovat porovnání jejich délek);
 - b) zda některá z cest vyžaduje údržbu, stavební či jiné úpravy, v jakém rozsahu a v jaké finanční náročnosti (zákon vlastníku pozemku, po němž vede účelová komunikace, nestanoví povinnost o tuto cestu pečovat a udržovat ji v řádném stavu, srov. § 9 zákona o pozemních komunikacích *a contrario*; případné opravy a údržba tak v zásadě vyžadují dohodu mezi vlastníkem pozemku a uživatelem cesty, přičemž dosáhnout takové dohody nemusí být snadné);

- c) zda některá z cest vyžaduje úpravu zpřístupňovaných nemovitostí (tj. vyvolává zásah do vlastnického práva uživatele cesty);
- d) která cesta méně zatěžuje své okolí (s ohledem na její povrch, sklon, tvar, průběh, šířku, zářez v krajině apod.).

Z uvedeného postupu vyplývá, že ke třetímu a čtvrtému kroku silniční správní úřad přistoupí teprve tehdy, jsou-li splněny první a druhý krok. Případný souhlas vlastníka s užíváním alternativní cesty (zjišťovaný ve třetím kroku) znamená, že zpravidla není nutné zkoumat přiměřenost zásahu do jeho vlastnických práv (čtvrtý krok). Současně je třeba zvážit, zda by vlastník alternativní cesty neměl být účastníkem správního řízení: pokud by totiž silniční správní úřad vyslovil, že sporná cesta není účelovou komunikací, neboť zde existuje alternativní cesta, může být vlastník této alternativní cesty (resp. pozemku, na němž se nachází) tímto rozhodnutím dotčen ve svých právech ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

17. Výše uvedené úvahy soud aplikoval na projednávanou věc. Důvodem celého správního řízení je otázka přístupu k nemovitým věcem žalobce – pozemkům parc. č. st. X a st. X, na nichž se nachází zbořiště bývalého statku a stodoly. Sporná cesta, která je předmětem správního řízení, vede z návsi obce X v délce 105 m po pozemcích parc. č. st. X a X ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Alternativní cesta vede od silnice III/13421 v délce 374 m přes pozemky parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X; při započtení délky silnice III/13421 od návsi měří alternativní cesta 730 m.

IV. B) Fyzická způsobilost

18. Z rozhodnutí silničního správního úřadu je zřejmé, že alternativní cesta je patrná v terénu, přičemž její povrch je hlinitopísčitý obdobně jako povrch sporné cesty. Na alternativní cestě nejsou fyzické překážky a tato cesta je širší než sporná cesta. Z hlediska dopravní obsluhy nemovitých věcí žalobce, svoz odpadu apod. poskytuje alternativní cesta shodné podmínky jako cesta sporná. S těmito úvahami silničního správního orgánu se soud ztotožňuje stejně jako se závěrem žalovaného, že ostrost zatačky u napojení pozemků parc. č. X a X nebrání sjízdnosti alternativní cesty. Pokud jde o délku alternativní komunikace, ani zde nelze uvažovat o tom, že by byla zjevně nepřiměřená. Ačkoliv lze říci, že délka alternativní cesty je v absolutních číslech sedminásobná oproti sporné cestě, stále se jedná řádově o stovky metrů a nikoliv o kilometry, kde by se už o nepřiměřenosti dalo uvažovat.
19. Podle názoru zdejšího soudu je tedy prvek fyzické způsobilosti alternativní cesty dán. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že alternativní cesta není bezpečná pro chodce, neboť vede z části po frekventované silnici III. třídy bez chodníku – i na tomto typu silnice je pohyb chodců možný za dodržení pravidel silničního provozu. Zcela bez vlivu na uvedený závěr je rovněž námitka žalobce, že dochází k omezení v přístupu chodců k významnému krajinnému prvku „Na Pekle“, neboť pro věc není podstatný zájem neurčité skupiny chodců na přístupu k významnému krajinnému prvku, nýbrž komunikační potřeba ve vztahu k nemovitým věcem žalobce.

IV. C) Právní způsobilost

20. Ze správního spisu i z vydaných rozhodnutí vyplývá, že alternativní cesta prochází významným krajinným prvkem „Na Pekle“ nacházejícím se na pozemcích parc. č. X, X a X v k. ú. X.
21. Podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se významný krajinný prvek vymezuje jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny, která utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability. Významnými krajinnými prvky jsou lesy, rašelinště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy. Dále jsou jimi jiné části krajiny, které zaregistruje podle § 6 orgán ochrany přírody jako významný krajinný prvek, zejména mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy. Mohou jimi být i cenné plochy porostů sídelních útvarů včetně historických zahrad a parků. Podle § 4 odst. 2 téhož zákona jsou významné krajinné prvky chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umísťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Podrobnosti ochrany významných krajinných prvků stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.
22. Podle § 90 odst. 2 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny jsou souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu závazným stanoviskem podle správního řádu. Podle § 149 odst. 1 a 2 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Podle odst. 4 téhož ustanovení jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
23. V projednávané věci nelze vyloučit, že užívání alternativní cesty může ohrozit či oslabit ekologicko-stabilizační funkci významného krajinného prvku, případně jej dokonce poškodit. V takovém případě bylo na místě, aby si silniční správní úřad vyžádal závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k tomuto možnému zásahu podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Silniční správní úřad takto postupoval a zaslal dne 9. 5. 2018 žádost o stanovisko Městskému úřadu Třešť, který je orgánem ochrany přírody příslušným k vydání závazného stanoviska k zásahu do registrovaného významného krajinného prvku podle § 76 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny. Městský úřad zaslal dne 4. 6. 2018 silničnímu správnímu úřadu dopis (č. l. 71 správního spisu), z jehož obsahu vyplývá, že užívání alternativní trasy jako účelové komunikace je zcela nevhodné a

intenzivním užíváním by mohlo dojít k negativnímu ovlivnění významného krajinného prvku. Dále se městský úřad Třešť vyjadřoval též k tomu, že obě cesty lze užívat pro pěší či osobní automobily, avšak nikoliv pro nákladní dopravu.

24. Jelikož žalobce v žalobě namítal, že žalovaný nesprávně posoudil stanovisko Městského úřadu v Třešti, zabýval se soud v souladu s § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. i tímto stanoviskem. Zdejší soud musí konstatovat, že uvedené stanovisko formálně ani obsahově neodpovídá § 149 správního řádu, neboť neobsahuje závaznou část ani odůvodnění, zcela v něm absentují ustanovení zákona a právních předpisů, podle nichž bylo vydáno, nelze z něj seznat podklady závazného stanoviska ani úvahy orgánu ochrany přírody, jimiž se řídil při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů. Toto stanovisko je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
25. Tato skutečnost zjevně vedla k tomu, že silniční správní úřad ve snaze se s tímto „stanoviskem“ vypořádat ve svém rozhodnutí uvedl, že omezení nákladní dopravy zmiňované v tomto stanovisku nemá zákonný podklad, přičemž jinak stanovisko provozování osobní automobilové dopravy připouští. Žalovaný pak dokonce uzavřel, že uvedené stanovisko není pro žalovaného právně závazné a jde jen o názor úřadu, který není dotčeným správním orgánem z hlediska zákona o pozemních komunikacích. Tento závěr je zcela mylný, neboť žalovaný pomíjí ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, jak jsou uvedena výše.
26. Jelikož ve věci vydané závazné stanovisko orgánu ochrany přírody je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, avšak žalovaný v tomto ohledu nezjednal nápravu (nevyžádal si stanovisko nové, přezkoumatelné) a odmítl se tímto stanoviskem řídit, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z tohoto důvodu je nutno rozhodnutí žalovaného zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

IV. D) Souhlas vlastníků

27. Alternativní komunikace vede po silnici III/13421 a dále prochází přes pozemky několika vlastníků – vedle osoby zúčastněné na řízení jimi jsou Česká republika – Státní pozemkový úřad, J. N., R. D., L. K. a F. K. Silniční správní úřad ve svém rozhodnutí uvedl, že všichni svědci shodně vypověděli, že nikdy, nikdo a nikomu nebránil v průjezdu po obou cestách a je tudíž zřejmé, že byl prokázán konkludentní souhlas s užíváním obou cest. Jelikož se uvedení vlastníci užívání těchto cest nebránili, není ani nikterak omezeno jejich vlastnické právo. S tím se v podstatě ztotožnil i žalovaný.
28. S těmito závěry zdejší soud nesouhlasí. Z celkem 11 slyšených svědků se k otázce druhé cesty vyjádřilo sedm. Z toho pět pouze obecně hovořilo o cestě z druhé strany, aniž by bylo zřejmé, kudy by tato cesta měla vést (M. K., L. D., R. C., A. M., Ing. J. O.). Dva svědci (Ing. Z. Š. a J. K.) pak hovořili o alternativní trase okolo suširny – dnes chalupa pana D. na parc. č. st. X. Zjevně tak hovořili o cestě vedoucí přes pozemek parc. č. X, která je zahrazena závorou (viz zákres na s. 6 rozhodnutí silničního správního úřadu), nikoliv o alternativní cestě. Každopádně z těchto výsledků nelze dovodit, že by výše uvedení vlastníci souhlasili s užíváním alternativní cesty po pozemcích parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X jako veřejně přístupné účelové komunikace. Závěr žalovaného je v tomto ohledu v rozporu s obsahem spisu, což je další důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Současně z výsledku svědků neplyne, zda tito

vlastníci souhlasí s dalším užíváním alternativní cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace.

IV. E) Proporcionalita

29. Jelikož správní orgány nedostatečně posoudily právní způsobilost alternativní cesty a souhlas vlastníků pozemků, na nichž se tato cesta nachází, s jejím dalším užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace, je předčasné se zabývat přiměřeností zásahu do vlastnických práv. Soud nicméně podotýká, že při posuzování této otázky nelze pominout stav alternativní cesty a případnou nutnost jejich úprav a oprav. Tvrzení silničního správního úřadu, že rovněž sporná cesta vyžaduje opravy a že s žalobcem uváděnou částkou oprav ve výši 60 000 Kč nelze argumentovat, nemají žádnou oporu ve spisu. Stejně tak názor silničního správního úřadu a žalovaného, že otázka oprav komunikace není předmětem řízení, je s ohledem na výše uvedené nesprávný. Silniční správní úřad případně žalovaný si k této otázce mohou obstarat potřebné podklady, včetně odborných vyjádření nebo znaleckých posudků (§ 56 správního řádu); ostatně posudek předložený v řízení žalobcem (který ovšem formálně znaleckým posudkem není) je z roku 2012 a je skutečně otázkou, jaká je v současné době jeho vypovídací schopnost.

V. Závěr a náklady řízení

30. S ohledem na konstatované vady řízení zdejší soud rozhodnutí žalovaného zrušil bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).
31. V novém řízení je tak třeba v první řadě vyžádat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k užívání alternativní cesty jako účelové komunikace. Jestliže toto stanovisko bude nesouhlasné, nelze nadále o této cestě jako o alternativě sporné cesty uvažovat. Bude-li toto stanovisko souhlasné, případně souhlasné s určitými podmínkami, budou se správní orgány zabývat tím, zda vlastníci pozemků, po nichž vede alternativní cesta, souhlasí s jejím dalším užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud takový souhlas nebude ze strany těchto vlastníků udělen či zjištěn, bude na místě dále porovnat obě cesty a posoudit, která z nich méně zasahuje do vlastnických práv. Současně bude třeba zvážit, zda vlastníci pozemků, po nichž vede alternativní cesta, nemají být účastníky správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.
32. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
33. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce naopak dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce jsou tvořeny odměnou jeho zástupce za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále žalobci náleží náhrada hotových výdajů jeho zástupce v paušální výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K tomu soud připočetl náhradu za daň z přidané hodnoty,

kterou je zástupce žalobce povinen odvést z odměny a náhrad ve výši 1 428 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) a zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy žalobci na náhradu nákladů řízení náleží částka ve výši 11 228 Kč. Zdejší soud uložil žalovanému zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám zástupce žalobce v přiměřené lhůtě.

34. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení:

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Brno 5. listopadu 2020

Mgr. Petr Šebek v.r.
předseda senátu