



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry v právní věci

žalobkyně: **Obec Poříčí u Litomyšle, IČ 005 79 611**
sídlem Poříčí u Litomyšle 81, 570 01 Poříčí u Litomyšle

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje, IČO 70892822**
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti: **1. P. L., nar. X**
bytem X
2. P. L., nar.
bytem X
3. neznámí dědicové M. L., nar. X, zemř. X, posledně bytem X, zastoupeni
opatrovníkem P. L., nar. X, bytem X
osoby zúčastněné na řízení zastoupeny JUDr. Janem Najmanem,
advokátem se sídlem nám. Republiky 53, 530 02 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2022, č. j. KrÚ 19215/ODSH/2022 – Sv

takto:

- I. Žalované rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4. 3. 2022, č. j. KrÚ 19215/ODSH/2022-Sv, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Krajskému soudu byla dne 3. 5. 2022 doručena žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně podané proti rozhodnutí Městského úřadu Litomyšl, odbor místního a silničního hospodářství, ze dne 25. 11. 2021, č. j. MěÚ Litomyšl 029954/2021, kterým bylo rozhodnuto, že na pozemcích p. p. č. A, B, C, D, E, F, G a H v katastrálním území X se v současné době nachází účelová komunikace (dále jen „*posuzovaná komunikace*“), která není veřejně přístupná. Řízení bylo zahájeno na základě žádosti žalobkyně o vydání deklaratorního rozhodnutí správním orgánem prvního stupně o tom, že se na uvedených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

2. Žalobkyně se domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, s nímž nesouhlasila a považovala jej za nezákonné. Namítala předně rozpor závěrů napadeného rozhodnutí se závěry správního orgánu prvního stupně, který spatřovala v tom, že správní orgán prvního stupně na předmětných pozemcích shledal účelovou komunikaci, byť neveřejnou, žalovaný však v rozhodnutí uvedl, že předmětné pozemky nejsou užívány jako komunikace a komunikace není znatelná v terénu. Tvrzení žalovaného o průjezdnosti alternativních komunikací je v rozporu s realitou, kterou ověřil správní orgán prvního stupně dne 26. 4. 2022 na místě samém a dne 27. 4. 2022 k tomu vydal předběžné stanovisko. Správní orgány měly postupovat v souladu se základními zásadami správního řízení, a to zejména se zásadou nestranného a objektivního postupu, zásadou materiální pravdy, legitimního očekávání apod. Namísto toho správní orgán prvního stupně jako podklad svého rozhodnutí použil listiny a další podklady z řízení předcházejících. Žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí nijak nevyvrací její tvrzení, že předmětná komunikace vykazuje zákonné znaky existence veřejně přístupné komunikace znatelné v terénu. Ohledně možných alternativ komunikace poukázala na to, že je rozhodující faktický stav a nikoliv, jak je předmětná komunikace vedena v katastru nemovitostí. K důkazu navrhla předběžné stanovisko správního orgánu prvního stupně ze dne 27. 4. 2022 č. j.: MěÚ Litomyšl 028781/2022, z něhož mělo vyplývat, že varianty uváděné správními orgány jako alternativní přístupové cesty nejsou v celé své délce patrné a nevedou až k pozemku žalobkyně. Žalobkyně tak měla za to, že komunikace, jež je předmětem žaloby, slouží pro

potřeby vlastníků sousedních nemovitostí jako nenahraditelná a nutná komunikační potřeba.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

3. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Předně poukázal na skutečnost, že žalobní body se shodují s odvolacími námitkami; odkázal tak na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se s nimi vypořádal. Doplnil, že ze spisové dokumentace vyplývá, že předmětná účelová komunikace zanikla, když vlivem dlouhodobého pokojného stavu, kdy nebyla užívána, zanikla její znatelnost v terénu, jak vyplývá z faktického stavu pozemku dle fotodokumentace, a není tak splněn jeden ze základních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Stejně jako o vzniku, tak ani o zániku účelové komunikace není třeba vydávat rozhodnutí, když účelová komunikace zaniká tím, že vyjde z užívání a pozemek tak ztratí svůj dopravní význam. Pak již nadále není možné v režimu zákona o pozemních komunikacích chránit veřejný přístup na pozemek.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

4. Osoby zúčastněné na řízení byly v řízení zastoupeny společným zástupcem; navrhovaly zamítnutí žaloby. Za stěžejní pro soudní přezkum označily rozhodnutí Městského úřadu Litomyšl ze dne 25. 11. 2021 č. j.: MěÚ Litomyšl 029954/2021 a napadené rozhodnutí žalovaného. Skutková problematika se má posuzovat k datu vydání rozhodnutí; vše co nastane ex post, nemůže být důvodem pro kasaci takových rozhodnutí, tedy je bez významu deklaratorní rozhodnutí o existenci či neexistenci čtyř možných alternativ komunikací, kterého se dovolávala žalobkyně. Osoby zúčastněné na řízení předložily snímek katastrální mapy, kde vyznačily, u kterých pozemků se žalobkyně domáhala určení, že se na nich nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Dále poukazovaly na to, že ze snímku mapy je zřejmé, že se žalobkyně k jí obhospodařovaným lesním pozemkům může dostat jinými náhradními způsoby.

V. Replika žalobkyně k vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

5. V replice žalobkyně vyjádřila nesouhlas s tvrzením žalovaného ohledně zániku předmětné komunikace v důsledku dlouhodobého pokojného neužívání. Komunikace je v terénu viditelná, jak prokazuje fotodokumentace pořízená správním orgánem prvního stupně, jež je přílohou rozhodnutí ze dne 26. 4. 2021 č. j. MěÚ Litomyšl 021805/2021. Fotodokumentace, na níž odkazoval žalovaný, nezachycuje pozemky, o něž se v řízení jedná, ale toliko pozemek žalobkyně, na nějž se lze dostat výlučně po komunikaci, jež je předmětem tohoto řízení. Žalobkyně se toliko domáhá přezkumu správnosti a zákonnosti postupu správního orgánu, který při vydání žalobou napadených rozhodnutí vycházel i z jiných předchozích správních řízení a to včetně podkladů. Zároveň uvádí, že to byl od počátku správní orgán, který navrhoval žalobkyni čtyři možné alternativy náhrady za předmětnou komunikaci a vzhledem k tomu, že žalobkyni bylo zřejmé, že se ke svým pozemkům těmito alternativami nedostane, nezbylo ji než se proti postupu správního orgánu bránit a vyžádat si předběžné stanovisko k těmto uvedeným alternativám.

VI. Jednání soudu

6. Krajský soud věc projednal při jednání, v jehož průběhu strany setrvaly na své dříve vyjádřené argumentaci a procesních stanoviscích.

Shodu s prvopisem potvrzuje Mgr. L. M.

7. Žalobkyně doplnila, že na předmětných pozemcích se veřejná účelová komunikace nachází od 60. let minulého století. Poukázal na skutečnost, že správní orgán si pouhým nahlédnutím do katastru nemovitostí učinil závěr o čtyřech dalších alternativách přístupu žalobkyně k jejím pozemkům, čemuž odporuje předběžné stanovisko správního orgánu, které žalobkyně navrhla provést k důkazu.
8. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že pokud se v minulosti na předmětných pozemcích nacházela účelová komunikace, pak do dnešní doby zcela jistě zanikla, což bylo prokázáno místním šetřením a v rámci něj pořízenou dokumentací. V terénu je zřejmé, že v úseku od silážní jámy je komunikace nevyužívaná a neznatelná v terénu. Za této situace nebylo ani povinností správního orgánu navrhopvat žalobkyni alternativy přístupu.
9. Osoby zúčastněné na řízení odkázaly na svá předchozí podání a dodaly, že předběžné stanovisko silničního správního úřadu, jehož se žalobkyně dovolává, by nemělo být krajským soudem zohledněno, neboť soud přezkoumává věc ve stavu, jaký zde byl ke dni vydání napadeného rozhodnutí, a předmětné stanovisko bylo vydáno až po vydání napadeného rozhodnutí.
10. Krajský soud provedl důkaz předběžným stanoviskem Městského úřadu Litomyšl, odboru místního a silničního hospodářství ze dne 27. 4. 2022. Žalovaný se k němu vyjádřil tak, že podstatná je nezřetelnost předmětné komunikace v terénu v úseku od silážní jámy dále, c čehož vyplývá, že ani na pozemcích, kde se žalobkyně domáhala určení existence komunikace, není naplněn znak nutné komunikační potřeby. Osoby zúčastněné na řízení zopakovaly, že se jedná o důkaz, který vznikl až po vydání napadeného rozhodnutí, jeho použití v tomto řízení tedy není přípustné.
11. Závěrem žalobkyně navrhla, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení navrhly zamítnutí žaloby.

VII. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a vycházejí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. Napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně soud v rámci soudního přezkumu posuzoval jako jeden celek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 22/2017 – 37; ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 254/2015 – 27; ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 101/2016 – 62).
14. Žaloba je důvodná.
15. Předmětem sporu v nyní projednávané věci byla otázka, zda se na pozemcích parc. č. A, B, C, D, E, F, G, H v kat. úz. X nachází účelová komunikace, která je veřejně přístupná.
16. Z právní úpravy a navazující ustálené a bohaté judikatury vyplývá, že komunikace bude mít charakter veřejně přístupné účelové komunikace, a to ze zákona, bude-li naplňovat vymezené pojmové znaky. O účelovou komunikaci se jedná, jakmile dojde ke kumulativnímu splnění čtyř znaků: a) znatelnost a stálost cesty v terénu, b) spojení

pozemků s veřejnou komunikací, c) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a d) nutná komunikační potřeba (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59 a další).

17. Mezi stranami byl sporný znak patrnosti v terénu části posuzované komunikace, užívání širší veřejností a nutná komunikační potřeba.

Znak patrnosti v terénu

18. Je třeba přisvědčit námitce žalobkyně ohledně rozporu závěrů správních orgánů v otázce naplnění znaku patrnosti komunikace v terénu. Správní orgán prvního stupně konstatoval, že posuzovaná komunikace je ve svém průběhu patrná až po vjezd do silážní jámy (část pozemku parc. č. 182/7) a tento stav považoval za dostatečný k prokázání znaku patrnosti posuzované komunikace v terénu. Naproti tomu odvolací správní orgán v napadeném rozhodnutí měl za to, že ani tento znak není zcela naplněn, neboť posuzovaná komunikace není patrná právě od silážní jámy směrem k pozemkům žalobce. Je tedy tak zřejmé, že správní orgány hodnotily posuzovanou komunikaci každý v jiném rozsahu, přesto, že přesné určení jejího rozsahu je pro posouzení věci podstatné. Správní orgány tak nedostatečně zjistily skutkový stav věci, což se promítlo do nesprávného posouzení naplnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgány by tak měly vyjasnit a dostatečně určitě specifikovat jaký rozsah posuzované komunikace (přesně vymezit odkud a kam) je předmětem posouzení při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace.

Užívání komunikace širší veřejností

19. Závěr o tom, že posuzovaná komunikace není užívána širší veřejností, vyvodil správní orgán prvního stupně ze skutečnosti, že obecní účelovou komunikaci na pozemku parc. č. 256/2, která je ve vlastnictví žalobkyně, lze od úrovně posuzované komunikace považovat za zcela nevyužívanou až zaniklou, neboť nejsou v terénu patrné žádné stopy po provozu a nelze si tak dost dobře představit, že by se v těchto místech dalo uvažovat o pohybu nějakých dalších subjektů, natož širší veřejnosti (pěší, cyklisté apod.). Toto zjištění je ve správním spise dokládáno fotografiemi. Krajský soud má však za to, že takové skutkové zjištění nemůže vůbec obstát. Zjištění o stavu komunikace na pozemcích žalobkyně nevypovídá nic o tom, v jakém rozsahu a kým je užívána posuzovaná komunikace na pozemcích parc. č. A, B, C, D, E, F, G, H. Správní orgán se tak měl zaměřit na zjištění skutkového stavu stran rozsahu, v jakém je užívána posuzovaná komunikace, nikoliv komunikace na pozemcích žalobkyně, jejíž posouzení nebylo předmětem správního řízení. Nad rámec nutného krajský soud ještě podotýká, že z fotografií, na něž v tomto případě správní orgán poukazoval, není jednoznačně patrné, že by tato komunikace na pozemcích žalobkyně byla zaniklá do té míry, aby nebylo možné ji využít například pro pěší.
20. Dále krajský soud upozorňuje na skutečnost, že konstatuje-li na straně 2 svého rozhodnutí správní orgán prvního stupně, že podle vyjádření 1. a 2. osoby zúčastněné na řízení v době před osazením značky zákazu vjezdu žalobkyně posuzovanou komunikaci v podstatě nevyužívala, pak takový závěr nemá oporu ve správním spise. Správní spis obsahuje jediné písemné vyjádření 1. a 2. osoby zúčastněné na řízení – vyjádření ze dne 17. 7. 2020. Zde je

uvedeno, že posuzovaná komunikace byla dopravním značením v roce 2020 osazena právě z důvodu zvýšeného pohybu dopravních prostředků obce, tj. žalobkyně. Z vyjádření 1. a 2. osoby zúčastněné na řízení tedy vyplývá skutkový závěr přesně opačný, než jaký vzaly správní orgány za základ svého rozhodnutí. Skutkový stav ohledně využívání posuzované komunikace žalobkyní se tak jeví jako nesprávně zjištěný.

Nutná komunikační potřeba

21. Sporná pro posouzení existence posuzované komunikace byla dále existence nutné a nenahraditelné komunikační potřeby. Podle nálezu Ústavního soudu II. ÚS 286/06 ze dne 17. 5. 2007 platí, že *„[z] dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li 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.“* Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 vyplývá, že k prokázání nutné komunikační potřeby je třeba zjistit, zda k sousedním nemovitostem neexistuje alternativní přístup a zda užívání nemovitosti není zajištěno institutem soukromého práva, např. věcným břemenem. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 je podmínka nutné komunikační potřeby naplněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. Z další judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že správní orgány zkoumají, zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí, zda je udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období a zda je vhodná pro nezbytný obslužný provoz nemovitosti většími vozidly, např. popeláři, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod. (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/200). Alternativní cesta musí reálně existovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32).
22. Pokud měly správní orgány za to, že k pozemkům žalobce vede alternativní cesta či cesty, a existenci těchto alternativních cest odůvodnily nedostatek nutné komunikační potřeby, bylo jejich povinností tuto skutečnost také prokázat a podmínku nutné komunikační potřeby tak vyvrátit. Správní orgány ve svých rozhodnutích argumentovaly, že právě takové alternativy existují, a je tedy vyloučena nutná komunikační potřeba. Jako alternativní přístupovou cestu správní orgán prvního stupně uvedl pozemek žalobce p. p. č. A v k. ú. X, přes který podle správního orgánu projede běžný traktor s menším návěsem nebo lehké užitkové vozy, neboť nejmenší šířka průjezdného profilu u garáže č. p. Y je přes 280 cm. Tyto skutečnosti měl správní orgán prvního stupně za zjištěné šetřením na místě a byly doloženy fotodokumentací, která je přílohou jeho rozhodnutí (konkrétně fotografie č. 28 – 34).
23. Krajský soud však shledal, že ze správního spisu není vůbec zřejmé, jaké šetření na místě měl správní orgán na mysli. Ve správním spise chybí jakýkoliv písemný záznam o uvedeném místním šetření. Není tak zřejmé, kdy a zda vůbec bylo místní šetření provedeno, kdo se jej účastnil, ani co bylo jeho předmětem. Naopak z vyjádření žalobkyně vyplývá, že se jako účastník řízení žádného místního šetření neúčastnila, ani o něm nebyla vyrozuměna. Pokud správní orgán provedl jako důkaz místní šetření, jak uvádí v rozhodnutí, avšak o provedení toho důkazu nevyrozuměl účastníky řízení a nepořídil o

něm ani protokol, ale toliko fotodokumentaci, jak vyplývá ze správního spisu, porušil tímto svým postupem § 51 odst. 2 a § 18 odst. 1 správního řádu. Toto podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem vedlo k použití nezákonného důkazu (fotodokumentace, ze které správní orgány zjišťovaly skutkový stav věci, byla pořízena v rozporu se zákonem) a ve svém důsledku mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud je přesvědčen, že projednávaná věc je typickým, modelovým příkladem řízení, v němž je nanejvýš vhodné a účelné, aby správní orgán konal ve věci řádné místní šetření. Při jeho konání je pak třeba důsledně dbát zákonem stanovených procesních pravidel. Předně o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být přítomni účastníci včas vyrozuměni (§ 51 odst. 2 správního řádu). Při provádění důkazu ohledáním (místní šetření) má být vlastníku věci usnesením uloženo strpět ohledání věci na místě (§ 54 odst. 1 správního řádu). Provádění důkazu mimo ústní jednání je zásadně neveřejné, ledaže by správní orgán usnesením rozhodl jinak (*per analogiam* § 49 odst. 2 správního řádu). O místním šetření musí být sepsán protokol, který musí mít zákonné náležitosti a musí být průkazný. Protokol musí obsahovat místo, čas a označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob (jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu), vylíčení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby, který úkony provedla (§ 18 odst. 2 správního řádu). Protokol podepisuje oprávněná úřední osoba, popřípadě osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu, a dále všechny osoby, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily. Odepření podpisu, důvody odepření a námitky proti obsahu protokolu se v protokolu zaznamenají (§ 18 odst. 3 správního řádu).

24. Krajský soud se dále ani nemůže ztotožnit se závěrem správního orgánu o průjezdnosti pozemku v části u garáže tak, jak je tvrzena správním orgánem. Z výše specifikované fotodokumentace není jednak vůbec patrné, že naměřená délka činí uváděných 280 cm, neboť na fotografii č. 33 je zachyceno toliko měřicí pásmo bez bližších detailů ohledně skutečně naměřené délky a na fotografii č. 34 je zachycena pouze část pásma, ale opět bez bližších souvislostí, co bylo předmětem měření. Dále správní orgán nevzal v potaz, že šíře měřeného průjezdného profilu pozemku bude zmenšena v důsledku přesahujícího okapu stavby (dle fotografie zmiňované garáže u č. p. Y), od jejíž paty provedl správní orgán měření. Krajský soud má tak za to, že provedené měření správního orgánu je, co se týká průjezdnosti uváděné alternativní cesty zcela neprůkazné. K tomu dále podotýká, že ani nebyla zjišťována průjezdnost příslušné lesní techniky, kterou žalobce považuje za nezbytnou pro nutné lesní práce a v průběhu správního řízení namítal, že tato technika uvedenou alternativní cestou neprojde. Vzhledem k výše zmíněné judikatuře Nejvyššího správního soudu měl správně i tuto skutečnost, tj. průjezdnost větší techniky, správní orgán zkoumat. Nelze pak přehlédnout, že ze snímku katastrální mapy lze vyčíst, že pozemek parc. č. A má v nejužším místě šířku jen přibližně 190 cm. Význam této hodnoty jistě nelze příliš přeceňovat vzhledem k tomu, že snímek katastrální mapy zachycuje pouze stav evidenční, nikoli skutečný právní, a i vzhledem k povoleným mezním odchylkám přesnosti katastrální mapy. Jde však o okolnost, kterou by se správní orgány při hodnocení průjezdnosti dané trasy měly zabývat a vypořádat se s ní.
25. Vzhledem k tomu, že není zřejmé, zda správním orgánem uvedenou alternativní cestou skutečně projede potřebná lesní technika žalobce, a to v celé její délce až k lesním pozemkům žalobce, není postaveno najisto, zda alternativní cesta zajišťuje plnohodnotné spojení k pozemkům žalobce, a to včetně průjezdu lesní techniky. Správní orgán tak

nemohl – za stávající důkazní situace – vyloučit existenci nutné komunikační potřeby ve vztahu k naplnění znaků posuzované komunikace.

26. Správní orgán také jako další možnou částečnou alternativu označil vytvoření nové, v současné době neexistující, účelové komunikace vedoucí po pozemcích žalobce a Státního pozemkového úřadu (pozemky parc. č. 258 a 182/14). K tomu krajský soud uvádí, že ve správním řízení o určení právního vztahu, zda se na pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, může silniční orgán posuzovat pouze to, zda v terénu reálně existuje alternativní přístupová varianta, nikoliv zda by mohla existovat v budoucnu. Podle výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, 8 As 32/2015 -32 platí, že *„úvaha o případném vytvoření nové komunikaci na jiných pozemcích (ve vlastnictví obce) nemůže být v tomto ohledu dostatečná, neboť pro nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby totiž musí alternativní cesta reálně existovat“*. Pro svou irelevanci tak správní orgán v daném případě nemůže případnou budoucí alternativní cestou úspěšně argumentovat a opírat o ni neexistenci komunikační potřeby.
27. Také z předběžného stanoviska ze dne 27. 4. 2022, č. j. MěÚ Litomyšl 028781/2022, které provedl k důkazu, krajský soud zjistil, že použití alternativních přístupových cest, na které žalovaný odkazoval a o něž opřel nenaplnění znaku nutné komunikační potřeby, je přinejmenším problematické. Toto stanovisko všechny alternativy výslovně vylučuje; protože se ale jedná o stanovisko předběžné, krajský soud z něj nečiní konečný a definitivní závěr o nepřístupnosti jednotlivých alternativních cest, činí z něj však závěr, že skutkový stav zde vyžaduje další doplnění. Krajský soud podotýká, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. správní soud přezkoumává rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, který *tu byl* v době rozhodování správního orgánu, nikoli podle stavu, jak *byl zjištěn* správním orgánem. Správní soud tedy není vázán skutkovým stavem tak, jak jej zjistily správní orgány; je vázán skutkovým stavem, jaký *tu* v době rozhodování správního orgánu skutečně byl. Za účelem tohoto zjištění je správní soud v plné jurisdikci oprávněn provádět jakékoli důkazy, nevyjímaje z toho takové listinné důkazy, které vznikly až po vydání napadeného rozhodnutí, svědčí-li ovšem o skutkovém stavu, jaký *tu* v době vydání napadeného rozhodnutí již byl. To je i případ důkazu provedeného soudem v projednávané věci. Námitka osob zúčastněných na řízení, že tento důkaz je v projednávané věci nepřipustný a soud k němu nemá přihlížet, je tedy neopodstatněná.

K důkaznímu břemenu ve správním řízení o určení právního vztahu

28. Závěrem krajský soud považuje za vhodné připomenout, že ohledně důkazního břemene je třeba mít na zřeteli ust. § 142 odst. 3 správního řádu, které stanoví, že pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně; odkazuje se zde na pravidlo pro dokazování ve sporném řízení. Odkazované ustanovení stanoví, že ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Toto ustanovení oslabuje ve vztahu ke správnímu orgánu vyšetřovací zásadu a zvyšuje odpovědnost účastníků řízení za výsledek řízení tím, že do popředí staví zásadu projednací (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 5 A 142/2013-68). Aplikováno obdobně na projednávanou věc pak uvedené znamená, že žalobkyně, žádající o určení právního vztahu, musí primárně tvrdit a prokazovat skutečnosti rozhodné pro požadovaný rozsah určení.

Žalobkyně však podle názoru krajského soudu břemeno tvrzení unesla a ke svým tvrzením navrhla i relevantní důkazy, z nichž však některé nebyly správními orgány provedeny řádně (místní šetření), některé vůbec (svědecký výslech pamětníka vzniku komunikace). Navzdory tomu, že primárně břemeno tvrzení i břemeno důkazní nese účastník – žadatel o určení právního vztahu, i pro takové řízení platí, že jeho smyslem je zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, potřebném pro rozhodnutí v souladu s dalšími zásadami správního řízení (§ 2, 3 správního řádu). Proto dává ust. § 141 odst. 4 správního řádu správnímu orgánu pravomoc provést i důkazy jiné, je-li to třeba ke zjištění stavu věci. Ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu tedy vyšetřovací aktivitu správního orgánu zcela nepopírá, nevylučuje, pouze ji upozaduje, staví ji do pozice subsidiarity ve vztahu k projednací aktivitě žadatele. Současně je zřejmé, že míra, s jakou se vyšetřovací zásada v řízení uplatní, je omezena rozsahem žádosti, když předmět řízení o žádosti určuje žadatel (dispoziční zásada). Není však na místě, aby správní orgán zcela rezignoval na úsilí o to, zjistit – v mezích žádosti – stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, odůvodňuje tento svůj postup zásadou formální pravdy; takový postup by byl přepjatě formalistický.

VIII. Závěr a náklady řízení

29. Krajský soud má tak za to, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav ohledně patrnosti posuzované komunikace v terénu. Závěr o nenaplnění znaku užívání širší veřejností (resp. žalobkyní) nemá oporu ve správním spise. Dále nesprávně posoudily otázku nutné komunikační potřeby, a to pro vadu správního řízení spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu, když nepostavily najisto existenci alternativní přístupové cesty, mimo jiné v důsledku vady dokazování spočívající v neprovedení řádného místního šetření za účasti účastníků řízení a zjištění skutečných možností průjezdnosti cesty včetně průjezdnosti žalobcem označené lesní techniky. Správní orgány tak nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když přinejmenším ve shora popsáných otázkách důvodné pochybnosti přetrvávají a vyžadují doplnění dokazování, jež by přesahovalo rámec přezkumného soudního řízení správního, neboť soud by dalším dokazováním nahrazoval činnost správního orgánu, což není jeho úlohou.
30. Krajský soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, proto jej zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Důkazy provedené správním soudem zahrne žalovaný v dalším řízení mezi podklady pro nové rozhodnutí (§ 78 odst. 6 s. ř. s.).
31. V dalším řízení správní orgány především znovu posoudí naplnění sporných znaků veřejné účelové komunikace. K tomu doplní dokazování, a to zejména řádně provedeným místním šetřením (ohledáním) za účasti všech účastníků, dále výše zmiňovaným předběžným stanoviskem silničního správního úřadu, případně důkazy dalšími, bude-li jich třeba k tomu, aby byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností. V této souvislosti zohlední také důkazní návrh žalobkyně k provedení výslechu svědka – pamětníka vzniku posuzované komunikace, a bude-li to třeba, provedou jej.
32. O nákladech řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšné žalobkyni přiznal proti žalovanému náhradu nákladů řízení

spočívající v zaplaceném soudním poplatku za podání žaloby ve výši 3 000 Kč; jiné náklady žalobkyně neuplatňovala.

33. Výrok o nákladech osob zúčastněných na řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. Osobám zúčastněným na řízení nebyla v řízení soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady. Stejně tak soud neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady dalších nákladů řízení; ostatně osoby zúčastněné na řízení takové důvody ani netvrdily.

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 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: <http://www.nssoud.cz>.

Pardubice 19. října 2022

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu