



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobkyně: **Mgr. L. K.**

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

za účasti: 1. V. K.

2. Zemědělské družstvo Sněžné, IČ 00144932
sídlem 592 03 Sněžné 205

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2018, č. j. 65/2015-120-STSP/26

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy – Odboru pozemních komunikací ze dne 6. 6. 2018, č. j. 65/2015-120-STSP/26, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 091 Kč ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno předchozí prvostupňové správní rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 28. 1. 2015, č. j. KUJI-5535/2015, sp. zn. ODSH 197/2014 Ma, jímž bylo rozhodnuto, že na pozemcích p. č. x (PK), x (PK), x (PK) a x v k. ú. x (dále jen „předmětné pozemky“) neexistují ke dni vydání rozhodnutí veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, přičemž dále bylo žalovaným rozhodnuto, že řízení ve věci neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na těchto pozemcích se zastavuje.

II. Obsah žaloby

2. Ve včas podané žalobě žalobkyně namítala, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, žalovaný nebyl oprávněn řízení zastavit. Zastavení řízení bylo zcela svévolné bez toho, aniž by k tomu žalovaný měl potřebné podklady. Žalobkyně dále namítala nezákonnost rozsudků Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 105/2014 – 47 ze dne 31. 7. 2017 a Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 As 319/2017 – 72.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení k žalobě

3. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, zdůraznil, že v dané věci postupoval podle pokynů správních soudů, vyslovených v posledně citovaných rozsudcích. Žalovaný dospěl k závěru, že dané řízení je třeba v souladu se zásadou procesní ekonomie zastavit postupem podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).
4. Osoby zúčastněné na řízení se k žalobě nevyjádřily.

IV. Obsah nařízeného jednání před soudem

5. Jednání před soudem se osobně zúčastnila pouze žalobkyně, žalovaný se z jednání omluvil, osoby zúčastněné na řízení jednání přítomny nebyly. Žalobkyně zopakovala argumentaci uplatněnou v žalobě a doplnila, že na předmětných pozemcích se nenachází žádné veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž žalovaný se nezabýval porovnáním předmětu původního rozhodnutí z roku 2009 a žádostí manželů K. z 9. 8. 2013. Nebyly zde dány žádné důvody pro to, aby mohlo být řízení ve věci určení neexistence veřejně přístupných účelových cest na předmětných pozemcích zastaveno. Žalobkyně navrhla, aby rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno pro nezákonnost.

V. Posouzení věci krajským soudem

6. Žaloba byla podána včas osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
7. Žalobkyně namítala, že v rámci správního řízení nebyly zajištěny takové podklady, které by odůvodňovaly zastavení řízení o návrhu žalobkyně a jejího manžela na vydání deklaratorního rozhodnutí o neexistenci veřejně přístupných účelových komunikací na předmětných pozemcích.

8. Krajský soud pro přehlednost uvádí stručnou historii nyní řešené věci (ta vyplývá jak z obsahu správního spisu, tak je známa soudu z jeho rozhodovací činnosti). Návrhem ze dne 22. 4. 2009 na vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupných účelových komunikací na pozemcích p. č. x (PK), x (PK), x ostatní plocha, x (PK), x (PK) a x orná půda v k. ú. x se osoba zúčastněná na řízení (Zemědělské družstvo Sněžné) domáhala vydání deklaratorního rozhodnutí podle ust. § 142 správního řádu. Ačkoliv návrh byl směřován vůči Obecnímu úřadu Daňkovic (věcně příslušnému správnímu orgánu) na základě žádosti o převzetí správního řízení probíhalo řízení před Krajským úřadem Kraje Vysočina, odborem dopravy a silničního hospodářství. Tento správní orgán rozhodnutím ze dne 21. 8. 2009, č. j. KUJI 63692/2009 ODSH 514/2009-Šed vydal postupem podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu rozhodnutí (dále jen „Rozhodnutí z roku 2009“), jehož výroková část zněla takto: Na pozemcích p. č. x, x, x (PK), x (PK), x (PK), x (PK), x v k. ú. x existují ke dni vydání tohoto rozhodnutí účelové komunikace dle § 7 odst. 1 a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích v návaznosti na § 2 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, které spojují jednotlivé objekty v areálu Zemědělského družstva Sněžné. Jednalo se o rozhodnutí, kterým navzdory návrhu družstva o určení existence veřejně přístupných účelových komunikací bylo rozhodnuto o existenci účelových komunikací ve smyslu ust. § 7 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích (výše citováno).
9. Podle ust. § 7 odst. 1 tohoto zákona platí, že účelová komunikace je 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. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.
10. Podle ust. § 7 odst. 2 tohoto zákona platí, že účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.
11. Ze shora citované výrokové části Rozhodnutí z roku 2009 jednoznačně vyplývá, že na předmětných pozemcích došlo k deklaraci jak veřejně přístupné účelové (příp. účelových) komunikace (komunikací), tak účelové (příp. účelových) komunikace (komunikací) nepřístupné (nepřístupných) veřejnosti, nacházející (nacházejících) se v uzavřeném prostoru nebo objektu. Jak již bylo řečeno, návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí z 22. 4. 2009 však zcela evidentně požadoval deklaraci veřejně přístupných účelových komunikací, tedy takových, nacházejících se mimo uzavřený prostor nebo objekt, nesloužících výhradně potřebě vlastníka uzavřeného prostoru nebo objektu; družstvo se domáhalo deklaraci veřejně přístupných komunikací, na nichž se vztahuje obecné užívání s tím, že soukromá práva současných vlastníků pozemků jsou omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. V předmětném návrhu rovněž družstvo odkazovalo na zakres komunikací a takto zakreslené komunikace žádalo deklarovat jako veřejně přístupné.

12. Proti Rozhodnutí z roku 2009 podal Nejvyšší státní zástupce k Městskému soudu v Praze žalobu, jenž byla rozsudkem citovaného soudu ze dne 29. 12. 2011, č. j. 5 A 240/2010 – 38 zamítnuta, přičemž důvod nezákonnosti spatřoval Nejvyšší státní zástupce ve skutečnosti, že rozhodnutí bylo vydáno orgánem věcně nepřislušným. Tento názor potvrdil Městský soud v Praze, avšak dovodil, že tato skutečnost sama o sobě nečiní žalobu státního zástupce důvodnou. Kasační stížnost nynější žalobkyně, tehdejší osoby zúčastněné na řízení, byla odmítnuta Nejvyšším správním soudem usnesením ze dne 13. 9. 2012, č. j. 7 As 47/2012 – 40.
13. Dne 9. 8. 2013 podala žalobkyně k Obecnímu úřadu Daňkovice návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí, kterým by bylo určeno, že na pozemcích manželů K. - p. č. x (PK), x (PK), x (PK) a x v k. ú. x neexistují žádné veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Na základě uvedeného návrhu bylo Krajským úřadem Kraje Vysočina, odborem dopravy a silničního hospodářství, rozhodnutím datovaným dne 26. 1. 2015, vydaným pod č. j. KUJI 5535/2015, sp. zn. ODSH 197/2014 Ma vydáno rozhodnutí podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu, jenž ve výroku uvedlo: Na pozemcích p. č. x (PK), x (PK), x (PK) a x v k. ú. x (resp. p. č. x, x, x a x v k. ú. x) neexistují ke dni vydání rozhodnutí veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
14. Před tímto rozhodnutím ještě ovšem prvostupňový správní orgán dvakrát v dané věci rozhodoval, a to dne 3. 3. 2014, kdy návrh žalobkyně a jejího manžela zamítl a dále dne 20. 8. 2014, kdy předmětné řízení zastavil postupem podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Rovněž žalovaný do doby vydání rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 26. 1. 2015, č. j. KUJI 5535/2015 rozhodoval dvakrát (dne 4. 7. a dne 13. 11. 2014), vždy tak, že zrušil prvostupňové správní rozhodnutí a věc vrátil Krajskému úřadu Kraje Vysočina k dalšímu řízení.
15. Žalovaný dále rozhodl k odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 26. 1. 2015, č. j. KUJI 5535/2015, a to rozhodnutím ze dne 30. 4. 2015, č. j. 65/2015-120-STSP/3, kterým zamítl odvolání Zemědělského družstva Sněžné a zároveň potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, jenž deklarovalo neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ve vztahu ke shora citovaným pozemkům ve vlastnictví manželů K. Zmiňovaná rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a žalovaného, týkající se deklarace neexistence veřejně přístupných účelových komunikací byla vystavěna na závěru, že se nejedná o tzv. nové rozhodnutí ve smyslu ust. § 101 správního řádu, ale o rozhodnutí, jímž byl deklarován určitý právní vztah existující ke dni vydání rozhodnutí (ust. § 142 správního řádu). Jelikož v předmětné věci již bylo správním orgánem rozhodnuto (viz Rozhodnutí z roku 2009), bylo třeba, aby navrhovatelé prokázali nové skutečnosti, které by odůvodnily změnu v posouzení právního vztahu. Za takovouto novou skutečnost označil žalovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 1. 2013, sp. zn. 30 A 61/2011. V jeho rámci soud hodnotil prohlášení J. H., týkající se účelových komunikací mj. na předmětných pozemcích, přičemž toto prohlášení bylo soudem hodnoceno odlišným způsobem, než v rámci Rozhodnutí z roku 2009.
16. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2015, č. j. 65/2015-120-STSP/3 zrušil zdejší soud rozsudkem ze dne 31. 7. 2017, č. j. 30 A 105/2015 – 47 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení s tím, že shora již též citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2013,

č. j. 30 A 61/2011 – 79 (vč. navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 As 9/2013 – 41) nemůže být tzv. novou skutečností, odůvodňující změnu v posouzení právního vztahu. Uvedený závěr zaujal následně i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 As 319/2017 – 72, který však významně doplnil právní názor krajského soudu následujícím textem: „*Stěžovatelka ovšem namítá, že z usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 47/2012 – 40 plyne možnost nového posouzení, pokud předchozí správní rozhodnutí nebylo dostatečně určité. V označeném usnesení tento soud přesněji řečeno uvedl, že překážka věci rozhodnutí je dána v tom rozsahu, v jakém se předchozí rozhodnutí s předmětem řízení vypořádalo. Pouze části předchozím rozhodnutím nevypořádané mohou být předmětem dalšího řízení. Zda tomu tak v dané věci je či není, ovšem musí být posouzeno nejprve žalovaným a v tomto směru je třeba doplnit závazný právní názor, vyslovený krajským soudem v napadeném rozsudku ...*“. Oba dva posledně citované rozsudky správních soudů se výslovně zmiňovaly pouze o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace v Rozhodnutí z roku 2009, neboť návrh manželů K. z 9. 8. 2013 učinil předmětem správního řízení otázku neexistence právě tohoto typu účelových komunikací na daných pozemcích (jak však již bylo shora vysvětleno, Rozhodnutí z roku 2009 deklarovalo existenci jak veřejně přístupných účelových komunikací, tak také účelových komunikací s vyloučením přístupu veřejnosti – ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Úkolem správních orgánů po vydání posledně citovaných rozsudků správních soudů bylo tedy především zjistit, do jaké míry byl předmět řízení zahájeného návrhem manželů K. ze dne 9. 8. 2013 vypořádán v rámci Rozhodnutí z roku 2009 (viz shora citovaná část rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 As 319/2017 – 72).

17. V žalobou napadeném rozhodnutí však žalovaný vyšel pouze ze závěrů rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 7. 2017, č. j. 30 A 105/2015 – 47, nikoliv však z významně doplněného závazného právního názoru, vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 As 319/2017 – 72. Úkolem správního orgánu zcela jednoznačně bylo posoudit, jak přesně (o čem) rozhodl Krajský úřad Kraje Vysočina v Rozhodnutí z roku 2009. Toto rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem v jeho usnesení ze dne 13. 9. 2012, č. j. 7 As 47/2012 – 40 označeno jako takové, jenž se zabývá deklarováním účelových komunikací na předmětných pozemcích s tím, že na těchto pozemcích se nachází (přesněji řečeno mohou (!) nacházet) účelové komunikace, jejichž konkrétní poloha a rozsah nejsou stanoveny jinak, než odkazem na skutkový stav v rozhodný okamžik, který však nebyl podle obsahu spisu u přezkoumávaného správního rozhodnutí zjišťován. Uvedená neurčitost však nedosahuje takové hranice (jak vyslovil Nejvyšší správní soud), aby mohlo být Rozhodnutí z roku 2009 prohlášeno za nicotné.
18. Při hodnocení dané otázky je však třeba vzít v úvahu také pozdější (konstantní) judikaturu Nejvyššího správního soudu vyplývající z jeho rozsudků ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 – 68, ze dne 17. 9. 2015, č. j. 1 As 195/2015 – 30 a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64. V citovaných rozsudcích Nejvyšší správní soud dospěl shodně k závěru, že výrok rozhodnutí vydaného v řízení o určení právního vztahu (§ 142 odst. 1 správního řádu), jehož předmětem je existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace (ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) musí být určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, v jaké délce, šířce a po jakých zcela konkrétních částech jí dotčených pozemků vede, a to již s přihlédnutím k tomu, že takováto komunikace nemusí mít dokonce ani zpevněný povrch, nemusí být ani stavbou

v občanskoprávním smyslu, nemusí být ani zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí, kdy rozhodující je pouze faktický stav terénu, tj. musí jít o cestu, která je prokazatelně užívána vozidly a chodci; jen takové určité rozhodnutí je způsobilé napevno postavit existenci dané účelové komunikace a zabránit případným sporům do budoucna ohledně rozsahu práv a povinností s jejím užíváním spojených, což je také smyslem rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí, které přesně nevymezuje průběh účelové komunikace, jejíž existenci deklaruje, neslouží právní jistotě vlastníkům dotčených pozemků, ani uživatelů účelové komunikace, neboť nebrání budoucím sporům ohledně rozsahu práv a povinností spojených s užíváním této komunikace, přičemž takové rozhodnutí proto ani nemůže představovat překážku věci rozhodnuté. I případná skutečnost, že by všem účastníkům řízení bylo zřejmé, na kterou konkrétní cestu se rozhodnutí vztahuje, takové vyjádření nepostačí. Rozhodnutí musí být natolik určité, aby profil a průběh cesty byl jasně deklarován i pro potřeby budoucích vlastníkům dotčených nemovitostí a uživatelů účelové komunikace a aby byl seznatelný z rozhodnutí samotného. Rozhodnutí, které nesplňuje uvedené podmínky pro svou nedostatečnou přesnost a konkrétnost, nemůže založit překážku věci rozhodnuté v otázce existence účelové komunikace ani ve vztahu k pozemkům, které ve svém výroku výslovně vyjmenovává. Obecně musí být pro vznik překážky věci rozhodnuté kumulativně splněny dvě podmínky – totožnost účastníků a totožnost předmětu řízení. Totožnost účastníků bude zachována i v případě jejich právních nástupců, např. kdyby vlastnické právo k dotčeným pozemkům přešlo na jiného. O totožný předmět řízení by se jednalo zejména tehdy, kdyby správní orgán rozhodoval o tom, zda se účelová komunikace nachází na totožné části totožného pozemku, příp. nástupnického pozemku, o jakém již dříve rozhodl.

19. V rozsudku ze dne 17. 9. 2015, č. j. 1 As 195/2015 – 30 Nejvyšší správní soud mj. vyslovil, že výrok „*na části pozemku parc. č. x v k. ú. x, v úseku od napojení na místní komunikaci (sic) na parc. č. x v k. ú. x po hranici pozemků parc. č. x v k. ú. x, existuje veřejně přístupná účelová komunikace*“ uvedeným nárokům na přesnost nevyhovuje. V rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64 Nejvyšší správní soud dále uvedl: „...Navíc z napadeného rozhodnutí nelze vůbec seznat profil, délku nebo šířku deklarované cesty, a tedy v rozhodnutí absentuje informace, v jakém rozsahu se vlastnické právo majitelů dotčených pozemků omezuje za účelem obecného užívání. Povinností správního orgánu bylo vymezit, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, tj. uvést údaje, v jaké délce a šířce a na jakých konkrétních částech dotčených pozemků vede. Pokud takové vymezení nebylo slovy dobře možné, bylo lze uvažovat o zpracování geometrického plánu, jenž by se stal součástí rozhodnutí.“
20. V rámci žalobou napadeného rozhodnutí se žalovaný dostatečným způsobem nezabýval porovnáním předmětu Rozhodnutí z roku 2009 (o čem a jak bylo rozhodnuto) a předmětu návrhu manželů K. z 9. 8. 2013, nesplnil tak pokyny z doplňujícího závazného názoru, vysloveného Nejvyšším správním soudem v odst. 22 rozsudku ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 As 319/2017 - 72. Za uvedeného stavu proto nebylo možné dospět k závěru o splnění podmínek pro zastavení předmětného řízení postupem ve smyslu ust. § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.
21. V dalším řízení žalovaný uvedenou vadu napraví, přičemž je ve smyslu ust. § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) vázán právním názorem, jenž zdejší soud shora vyslovil.

VI. Náklady řízení

22. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně měla ve věci plný úspěch a přísluší jí právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila proti žalovanému, jakožto účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Za účelně vynaložené náklady lze nepochybně považovat zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, jakož i cestovné na trase B. – Brno a zpět, vynaložené v souvislosti s účastí žalobkyně na jednání konaného u Krajského soudu v Brně dne 30. 10. 2019 v celkové výši zaokrouhlené na částku 1 091 Kč (náhrada za použití osobního automobilu Škoda Octavia byla stanovena podle ust. § 157 odst. 4 písm. b) zákoníku práce a vyhlášky č. 333/2018 Sb., přičemž soud vycházel z ujeté vzdálenosti 192 km při průměrné spotřebě 4,7 l/100 km motorové nafty (v ceně dle předpisů 33,60 Kč/1 l) se zohledněním sazby základní náhrady za použití osobního motorového vozidla ve výši 4,10 Kč / 1 km. Celkem se jedná o částku 4 091 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 30. 10. 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu