



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: I.L., zastoupené JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem, se sídlem Plzeň, náměstí Republiky 2,** proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: M.D.,** v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2014, čj. DSH/13134/13,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 8. 1. 2014, čj. DSH/13134/13, a rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, odboru výstavby a územního plánování, oddělení Silniční správní úřad, ze dne 10. 6. 2013, čj. 1057/OVÚP/13/169/Jk, ve znění rozhodnutí (opravy zřejmých nesprávností) Městského úřadu Stříbro, odboru výstavby a územního plánování, oddělení Silniční správní úřad, ze dne 12. 6. 2013, čj. 1057-1/OVÚP/13/169/Jk, s e z r u š u j í a v ě c s e v r a c í k d a l š í m u řízení žalovanému .

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 9.800,- Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jiřího Vlasáka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku .

III. Osoba zúčastněná na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení .

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobou ze dne 17. 3. 2014 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2014, čj. DSH/13134/13 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), a vrácení věci žalovanému k novému projednání. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, odboru výstavby a územního plánování, oddělení Silniční správní úřad (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*městský úřad*“), ze dne 10. 6. 2013, čj. 1057/OVÚP/13/169/Jk (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že: „*ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 a odst. 2, písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, se na p.p.č. 821/12 v k. ú. Stříbro nachází veřejně přístupná účelová komunikace, která splňuje ustanovení § 7 odst. 1 téhož zákona.*“ Městský úřad rozhodnutím ze dne 12. 6. 2013, čj. 1057-1/OVÚP/13/169/Jk, opravil text části odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí.

Kategorizace pozemních komunikací, jejich stavba, podmínky užívání a jejich ochranu, práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů a výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací příslušnými silničními správními úřady byly upraveny zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o pozemních komunikacích*“).

Správní řízení bylo upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“).

[III] Žaloba

Žalobkyně tvrdila, že byla napadeným i prvoinstančním rozhodnutím zkrácena na subjektivních právech v důsledku porušení procesních práv v řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, a to způsobem uvedeným v žalobních bodech.

Žalobkyně namítala, že nezákonným rozhodnutím žalovaného byla zkrácena na právu na spravedlivý proces, zaručeném čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kdy napadeným rozhodnutím byla potvrzena správnost řízení, jež předcházelo jeho vydání, přestože řízení bylo postiženo závažnými vadami a je nepřezkoumatelné, stejně jako potvrzující rozhodnutí žalovaného. Žalobkyně zároveň tvrdila, že byla jednáním správních orgánů rovněž omezena ve vlastnickém právu, zaručeném v čl. 11 Listiny, neboť správní orgány považují nemovitosti, jejichž je vlastníkem, za veřejnou účelovou komunikaci. Žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, které je nezákonné a nepřezkoumatelné, a to způsobuje i nezákonnost rozhodnutí žalovaného.

Náležitosti rozhodnutí správního orgánu jsou stanoveny zákonem. Podle toho se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí prvostupňového správního orgánu však, podle názoru žalobkyně, tyto náležitosti neobsahuje. V jeho úvodu se odkazuje toliko na rozhodnutí krajského úřadu, které městský úřad obdržel, a pak pouze konstatuje,

že společnost Solar Stříbro, s. r. o., doložila souhlas s užíváním komunikace nacházející se na p.p.č. 821/12 v k.ú. Stříbro. Dále konstatuje, že v předchozím řízení bylo již dostatečně prokázáno a místním šetřením prověřeno, že komunikace na této parcele je patrná v terénu a slouží jako nutná komunikační potřeba, když hlavním účelem uvedené komunikace je její spojovací, dopravní funkce na pozemky společnosti Solar Stříbro, s. r. o., na kterých tato společnost vyvíjí své ekonomické aktivity, a jako přístupová a obslužná komunikace k navazujícím pozemkům. V závěru svého rozhodnutí toliko konstatuje, že předmětná komunikace splňuje zákonné znaky veřejné účelové komunikace a ve čtyřech bodech je vypočítává. Bez dalšího je pak konstatováno, že tato společnost si koupila v dobré víře přístupovou komunikaci, která splňuje všechny znaky účelové komunikace dle zákona. Správní orgán se evidentně nezabýval otázkami převodů, resp. nabytí majetku žalobkyní v restituci, kdy je zřejmé, že byly vydávány předmětné pozemky jako celek, jako součást je zde uvedeno pouze oplocení, a na pozemcích se nemohla nacházet stavba, která by mohla být předmětem samostatného převodu, neboť by to bylo v restitučním rozhodnutí nepochybně zmíněno, případně byla žalobkyně nepochybně v dobré víře, že s navracenými pozemky nabyla případně i vlastnictví všeho, co se na nich nacházelo. Naopak, jak je patrné z kupní smlouvy společnosti Solar Stříbro, s. r. o., resp. jejího právního předchůdce, prodávány byly pozemky, včetně součástí a příslušenství, mezi kterým je uvedena komunikace na pozemku parc. č. 821/12. To ale odporuje realitě a právnímu stavu, neboť nemůže být součástí věci něco, co se nachází na jiné věci. Žalovaný se k odvolání žalobkyně namítanými vadami napadeného rozhodnutí nezabýval, námitky posoudil jako nedůvodné, čímž jeho rozhodnutí trpí vadou obdobnou.

Žalobkyně dále tvrdila, že byla žalovaným zkrácena na právu na spravedlivý proces tím, že žalovaný nepostupoval v řízení v souladu se základními zásadami správního řízení a potvrdil správnost rozhodnutí prvoinstančního orgánu, který postupoval stejně nesprávně a nezákonně. Správní orgán při svém rozhodování dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými ve správním řádu. Žalobkyně byla přesvědčena, že žalovaný se těmito zásadami neřídil, neboť po zákonném a objektivním posouzení věci měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit.

Žalobkyně namítala, s odkazem na § 89 odst. 2 správního řádu, že z jejího odvolání je zřejmé, že zpochybňuje i tu skutečnost, že v řízení před prvostupňovým správním orgánem nebyl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností, jak ukládá správním orgánům § 3 správního řádu. Veřejný zájem nepochybně vyžaduje, aby správní rozhodnutí bylo vydáno na základě správně a úplně zjištěného skutkového stavu. Žalobkyně tvrdila, že žalovaný se uvedenými zásadami neřídil, neboť po zákonném a objektivním posouzení skutkového stavu by měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Neúplná zjištění nebo opomenuté skutečnosti, které by mohly mít vliv na skutkový stav, spočívaly zejména v tom, že nebyly zjišťovány vlastnické poměry při vrácení majetku v restituci, když byl vrácen celek a pak zaměřeny další pozemky. Dle žalobkyně nemohou být

zbytky zpevňované cesty považovány za samostatnou věc ve smyslu zákona a i pokud by tomu tak bylo, tak se stala vlastníkem, ať už z titulu restitučního rozhodnutí či z titulu vydržení. Neověřeno zůstalo rovněž užívání vrácených nemovitostí, když z místního šetření i vyjádření žalobkyně a dalších účastníků jasně vyplývá, že od vrácení majetku v restituci se po těchto pozemcích nejezdilo, když i zástupce společnosti Solar Stříbro, s. r. o. uvedl, že vrata byla otevřena v roce 2010 a využívána firmou při výstavbě solární elektrárny. To potvrzuje tvrzení žalobkyně, že navrácené pozemky nebyly užívány, a to ani armádou, která k přístupu na cvičiště používala cesty jiné, které je možné využívat i nadále, což opět potvrzuje zástupce společnosti v protokolu ze dne 18. 9. 2012. Z toho je zřejmé, že souhlas žalobkyně jako vlastníka předmětné nemovitosti, ať pozemku, či případně existující stavby, k užívání nebyl dán a nemohla tak vzniknout veřejná účelová komunikace. Dále pak nebyla ověřována možnost jiného přístupu či příjezdu, když tato dle opatřených důkazů existuje a není tak splněna ani druhá podmínka vzniku VÚK.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný správní orgán se k věci vyslovil v podání ze dne 17. 4. 2014. Navrhoval zamítnutí žaloby s tím, že ve věci nebylo lze rozhodnout jinak, než bylo rozhodnuto v prvoinstančním, resp. napadeném rozhodnutí.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Krajský soud dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**. Obě strany sporu souhlasily s rozhodnutím věci bez jednání (§ 51 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Žalovaný dospěl v napadeném rozhodnutí (str. 3 - 5) mj. k těmto závěrům: „(...) Prvoinstanční orgán na základě místního šetření předmětnou komunikaci popisuje jako zpevněnou s asfaltovým povrchem a z části štěrkovým krytem udržovanou bez zjevných výtluků a nerovností (byť je užívána bod roku 1978). Budeme-li zkoumat, zda se jedná o stavbu či o určitým způsobem zpracovaný pozemek, který slouží jako pozemní komunikace, je možno se opřít o následující úsudek: „bude-li povrch místní komunikace vytvořen tak, že jeho odstranění nebude možné bez jeho zničení, resp. alespoň podstatného zhoršení sjízdnosti nebo schůdnosti, lze tuto komunikaci kvalifikovat jako samostatný předmět občanskoprávních vztahů“ (Švestka J. a kol.: *Občanský zákoník I. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 653; či Spáčil J.: *Právní rozhledy*, č. 2/2007, s. 74) a s odkazem na názor Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozhodnutí ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. 5 As 62/2008 s odkazem na dosavadní judikaturu Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 11. 10.

2006, zn. 31 Cdo 691/2005) konstatuje, že místní komunikace (a tím spíše silnice či dálnice) mohou být za určitých okolností samostatnou věcí, tj. stavbou ve smyslu § 198 (nyní § 498 odst. 1) občanského zákoníku (...). Nejvyšší správní soud se domnívá, že podobně je třeba postupovat rovněž u účelových komunikací. (...) V případě účelových komunikací je tedy třeba při posouzení otázky, zda se jedná o samostatnou věc v právním smyslu, posoudit stavebně technický charakter dané účelové komunikace. V daném případě je zřejmé, že odstraněním výše popsaného povrchu by došlo k podstatnému zhoršení schůdnosti a sjízdnosti předmětné účelové komunikace, tedy by byla podstatným způsobem vyloučena možnost jejího užívání. (...) Prvoinstanční orgán doplnil důkaz, když dne 16.05.2013 společnosti TOP RENT CAR s.r.o. doložila souhlas s užíváním komunikace veřejností nacházející se na pozemku pare. č. 821/12 v k.ú. Stříbro, čímž byla naplněna první podmínka uvedená v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tj. že jako vlastník účelové komunikace nepožaduje upravit nebo omezit veřejný přístup na tuto komunikaci.“.

Krajský soud pro úplnost doplňuje, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2009, čj. 5 As 62/2008 – 59 (k dispozici na www.nssoud.cz), konstatoval mj. toto: „Pro posouzení otázky, zda je účelová komunikace (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) stavbou spojenou se zemí pevným základem, tj. samostatnou nemovitou věcí, nebo zda je součástí pozemku, na němž se nachází, jsou rozhodná stejná hlediska jako v případě jiných pozemních komunikací. Pokud je stavební provedení účelové komunikace takové, že lze jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů.“.

Není pochyb o tom, že žalovaný správní orgán dospěl k závěru, že zpevněný povrch (komunikace) na pozemku p.p.č. 821/12 je ve smyslu judikatury i doktríny samostatnou věcí, tedy že jeho majitelkou není žalobkyně, ale TOP RENT CAR s. r. o. (kterážto vyslovila souhlas s užitím komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace).

Soud je přesvědčen, že správní orgán svůj závěr přesvědčivě a úplně nezdůvodnil.

Základní problém soud spatřuje v tom, že žalovaný seznal předmětnou komunikaci jako samostatnou věc z toho důvodu, že je zpevněná s asfaltovým povrchem (z části šterkovým krytem) a udržovaná bez zjevných výtluků a nerovností. Z povahy věci se dá nepochybně dovodit, že odstraněním svrchní zpevňovací vrstvy asfaltu a šterku by došlo k jeho zničení. Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že „je zřejmé, že odstraněním výše popsaného povrchu by došlo k podstatnému zhoršení schůdnosti a sjízdnosti předmětné účelové komunikace, tedy by byla podstatným způsobem vyloučena možnost jejího užívání“, avšak z rozhodnutí není patrné, jakou optikou zhoršení sjízdnosti poměřoval. Žalobkyni ani soudu nebylo (ve vztahu k tvrzenému podstatnému zhoršení schůdnosti a sjízdnosti účelové komunikace) vyjeveno např. to, jaké typy vozidel a v jaké frekvenci po oné komunikaci jezdí, zda by odstranění zpevněné vrstvy např. některá vozidla z jejího využití zcela vyloučilo, jakým způsobem by se zhoršení sjízdnosti (schůdnosti) dotklo vlastníků okolních nemovitostí či uživatelů komunikace atp. Otázka případného zásadního zhoršení sjízdnosti či schůdnosti komunikace však musí být pro definitivní přijetí závěru

o samostatnosti komunikace jako věci postavena najisto, včetně jasného vymezení kritérií, prostřednictvím kterých byla hodnocena. Správní orgány však tuto otázku neřešily (žalovaný pouze konstatoval, že k onomu následku dojde, městský úřad se jí nezabýval vůbec), a zatížily tak svá rozhodnutí nepřezkoumatelností spočívající v absenci odůvodnění přijatých závěrů. Za těchto okolností je pak ovšem zrelativizován význam souhlasu uděleného TOP RENT CAR s. r. o. a opětovně nabývají na významu námitky předestřené žalobkyní – tedy otázka jejího souhlasu s užíváním komunikace i vyjasnění naléhavosti komunikační potřeby, resp. jiné komunikační eventuality.

Vzhledem k uvedenému soud napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a současně vyslovil, že se věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Soud ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému rozhodnutí. Tento krok soud zdůvodňuje tím, že to byl právě prvoinstanční správní orgán, který jako první pochybil způsobem, který soud správním orgánům vytýká v tomto rozsudku. Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Soudu nepřísluší předjímat, jaký názor stran povahy oné komunikace mají správní orgány v řízení zaujmout. Vycházet může pouze z toho, co bylo vyjeveno v přezkoumávaném rozhodnutí. Setrvají-li tedy správní orgány na tom, že komunikace je samostatnou nemovitou věcí, bude zapotřebí, aby tento názor pečlivě vyargumentovaly v souladu s výše uvedenými názory soudu.

[V] Náklady řízení

Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem. Žalobkyně v podání doručeném soudu dne 12. 9. 2014 specifikovala výši náhrady nákladů řízení částkou 9.800,- Kč, a to za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000,- Kč a dále za odměnu advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3.100,- Kč/úkon, a za náhradu hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“). Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a žaloba. Protože požadovaná výše náhrady nákladů řízení byla v souladu s tím, co bylo možné žalobkyni přiznat ve smyslu advokátního tarifu, soud rozhodl, že žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 9.800,- Kč.

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možností žalovaného tuto platbu realizovat).

Stran náhrady nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení soud konstatuje, že podle § 60 odst. 5 věta první s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch

nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V této věci však soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nebylo přiznáno.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 25. září 2015

**JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.,
v.r.**

předseda senátu

Za správnost: Kovářiková