



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobců: a) Ing. B.S., a b) Ing. L.S., obou zastoupených JUDr. Julií Šindelářovou, advokátkou, se sídlem Plzeň, Mikulášská třída 9,** proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje, se sídlem Plzeň, Škroupova 18,** v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne **22. 5. 2013, čj. DSH/6842/13,**

t a k t o:

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 22. 5. 2013, čj. DSH/6842/13, a rozhodnutí Obecního úřadu Rybnice ze dne 26. 5. 2010, čj. 106/2010, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému .

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 19.616,- Kč, k rukám zástupkyně žalobců JUDr. Julie Šindelářové, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku .

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobou datovanou dne 16. 7. 2013 a doručenou Krajskému soudu v Plzni dne 17. 7. 2013, se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 22. 5. 2013, čj. DSH/6842/13, (dále též jen

„napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím bylo k odvolání žalobců částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Rybnice (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*obecní úřad*“) ze dne 26. 5. 2010, čj. 106/2010 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobcům uložena „*povinnost odstranit pevnou překážku představující nepovolené stavební úpravy na veřejně přístupné pozemní komunikaci umístěné na parcele č. parc. 1768/20, v k.ú. Rybnice u Kaznějova představující 68 kusů palisád pevně spojených se zemí a vyvýšených do výšky 15 - 30 cm s násypem drtí štěrku v meziprostoru ohraničeném těmito palisádami a štítem stavby budovy umístěné na parcele č. parc. st. 17, v k.ú. Rybnice u Kaznějova.*“.

Problematika účelových komunikací byla upravena 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

Žalobci připomněli, že žalovaný usnesením ze dne 18. 2. 2013, čj. DSH/1637/13, zamítl námitku podjatosti oprávněné úřední osoby v usnesení označené s tím, že tato osoba není vyloučena z projednávání a rozhodování v tomto správním řízení. Ministerstvo dopravy, odbor pozemních komunikací, odvolání žalobců rozhodnutím ze dne 7. 5. 2013, čj. 165/2013-120STSP/5, zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo. V odůvodnění tohoto rozhodnutí je mimo jiné uvedeno, že shora citovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2012 byl doručen do datové schránky Krajského úřadu Plzeňského kraje dne 8. 1. 2013, i když je nepochybné, že tento rozsudek byl doručen jak právnímu zástupci žalobců, tak i žalovanému, dne 5. 12. 2012, což je den, kdy tento rozsudek nabyl právní moci. Tím žalobci zpochybňují uvedené rozhodnutí Ministerstva dopravy, když obsahem odvolání žalobců bylo mj. i námitka nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí. Následně žalovaný vydal touto žalobou napadené rozhodnutí, kterým změnil pouze část rozhodnutí Obecního úřadu Rybnice ze dne 26. 5. 2010, ve zbytku však v rozhodující části, tj. povinnost odstranit nepovolenou pevnou překážku z jejich nemovitosti, potvrdil.

Žalobci se domnívali, že správní orgán nesprávně posoudil předložené doklady, písemné důkazy a i jiné předložené písemnosti a důkazy, neboť z těchto důkazů nevyplývá, že by žalobci jakkoliv porušili současnou právní úpravu a byli na své náklady nuceni odstranit specifikovanou překážku, když se správní orgán nevypořádal ani se závěry znaleckého posudku ze dne 25. 8. 2011, č. 1403/2011, kde znalkyně Ing. M.Š. vyhodnotila otázku pevné překážky ve smyslu § 29 zákona č. 13/1997 Sb., který byl předložen v rámci předchozího soudního řízení a je součástí správního spisu. Žalobci nesouhlasili se závěry napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňového orgánu tak, jak jsou prezentovány v jejich odůvodnění.

Obecní úřad Rybnice vydal ve věci celkem tři rozhodnutí. První dvě (ve stejné věci) krajský úřad po odvolání žalobců zrušil pro hrubé formální vady a vrátil věc k rozhodnutí

na obecní úřad. První rozhodnutí obecního úřadu je ze dne 20. 8. 2008. Odvolání žalobců obsahovalo tři samostatné přílohy, kde je podrobně popsán jak technický stav v terénu, tak vazby na ustanovení právních předpisů. Druhé rozhodnutí obecního úřadu je ze dne 21. 10. 2008 a odvolání žalobců je doloženo. Přestože obě rozhodnutí byla odvolacím orgánem zrušena pro formální vady a vrácena k novému projednání, žalobci konstatovali, že v obou rozhodnutích krajského úřadu nebyly závažné technické a právní námitky žalobců vůbec vypořádány.

Obecní úřad následně zahájil nové správní řízení (dne 23. 3. 2009 pod čj. 83/09). Žalobci zaslali v zákonné lhůtě na obecní úřad své stanovisko k věci a očekávali vydání rozhodnutí ve věci v souladu se správním řádem. Obecní úřad ovšem setrval v nečinnosti, což žalobci považovali za důsledek fatální právní bezmocnosti správního orgánu dostatečně dokumentovaného formulací obou předchozích rozhodnutí a předchozími postupy (dodatečně potvrzeno odvolacím orgánem při přezkoumání postupu obecního úřadu ve věci ohlášení drobné stavby). V roce 2010 byla podána stížnost ve věci z důvodů nečinnosti obecního úřadu. Krajský úřad nevyhověl návrhu žalobců na zastavení řízení a nařídil obecnímu úřadu vydat ve věci rozhodnutí. Ten následně vydal dne 26. 5. 2010 pod čj. 106/2010 v pořadí třetí rozhodnutí ve věci, a to s prodlevou 14 měsíců od zahájení řízení. Protože rozhodnutí bylo opřeno o závěry, které byly před tím vyvráceny rozhodnutím stejného orgánu (OÚ Rybnice), a dále pro další závažné vady v odůvodnění rozhodnutí, žalobci podali znovu odvolání. V něm byla odbornými, technickými a právními odkazy ze strany žalobců zpochybněna nebo popřena tvrzení obsažená v odůvodnění rozhodnutí obecního úřadu. S podaným odvoláním a jeho odůvodněním se odvolací orgán buď nezabýval vůbec, nebo jeho odmítnutí odůvodnil tak, že je to zjevně v rozporu s právními a technickými předpisy. Rozhodnutí první instance potvrdil s úpravami provedenými odvolacím orgánem. Tyto úpravy se projeví jako zcela zásadní a nakonec vedly k tomu, že konečné rozhodnutí je fakticky neproveditelné, což si odvolací orgán zřejmě při jeho vydání neuvědomil.

Souběžně s časovým přesahem před zahájením napadeného správního řízení ve věci bylo s obecním úřadem o statutu účelové komunikace jednáno i v jiném správním řízení. Tato podání a správní rozhodnutí jsou nedílnou a důležitou součástí celého řízení a jejich výsledky byly vždy zahrnuty do vyjádření žalobců ve věci. Odvolací orgán žalobci uváděná nezpochybnitelná fakta zcela ignoroval, proto žalobci znovu přestřeli jejich historii.

Dne 13. 7. 2008 bylo podáno oznámení úprav. Oznámení bylo podáno u příslušného správního orgánu (= obecní úřad). Tento orgán se musí k zamýšlené úpravě vyjádřit vždy, eventuálně oznámení s vyjádřením postoupit speciálnímu stavebnímu úřadu pro komunikace. Dne 26. 8. 2008 byl zaslán dopis obecnímu úřadu ve věci omezení nákladní dopravy na úsek obsluhy nemovitosti E 14 a č.p. 45 od místní komunikace a návrh na osazení dopravních značek. Následovala žádost o vydání předběžného opatření (status účelové komunikace č. kat. 1768/21 ze dne 1. 9. 2008). OÚ Rybnice vydal dne 11. 9. 2008 pod čj. 264/08 rozhodnutí o zamítnutí návrhu na předběžné opatření jako reakci na žádost žalobců a tím potvrdil, že parcela č. kat. 1768/21 nemá charakter účelové komunikace a není tedy využívána pro obsluhu nemovitostí s přístupem veřejnosti. Současně (údajně) postoupil záměr žalobců na osazení oplocení na konci účelové komunikace č. kat. 1768/20 a touto parcelou stavebnímu úřadu v Plasích (záměr z pochopitelných důvodů nebyl realizován). Z toho vyplývá,

že účelová komunikace č. kat. 1768/20 za vjezdem do dvora nemovitosti E 14 slouží pro vlastníky pouze k obsluze zahrady na pozemku č. kat. 96. Těchto rozhodnutí obecního úřadu se námitka podjatosti netýká, protože v rozhodnutích byly řešeny jiné záležitosti. Pro přehled byly v předchozím soudním řízení přiloženy kopie katastrální mapy 1:1000 s vyznačením rozsahu místních komunikací (vlastní a udržuje obec Rybnice) a účelových komunikací (udržují soukromí vlastníci) a vyznačením pevné překážky v podobě uzamčených soukromých vrat přes místní komunikaci a kopii stejné mapy v měřítku 1:264, výpis z listu vlastnictví k účelové komunikaci a fotografie ze začátku úprav. V tomto stavu byly úpravy ponechány až do uplynutí doby vymezené pro souhlas mlčky po ohlášení drobných úprav ze stavebního zákona. Poté byla úprava dokončena dle předloženého nákresu. V oznámení prací nebyla přesně stanovena ani šířka úpravy, ani výška a materiál zvýšené obruby (to zůstalo na uvážení vlastníka účelové komunikace), byl ale stanoven závazek ponechání šířky komunikace pro průjezd osobních automobilů (s přizpůsobením jízdy stavu a povaze vozovky). Ačkoliv oznámení bylo sestaveno velmi volně, obecní úřad jako příslušný správní úřad nijak nereagoval a nepožadoval doplnění a upřesnění technických parametrů zamýšlené úpravy.

Stran napadeného rozhodnutí žalobci dále uvedli, že argumentace zcela zkresluje skutečný stav věci. Stavebník zahájil práce na úpravě v předem ohlášeném termínu na obecní úřad v dobré víře, že tyto úpravy v podstatě nevyžadují ani ohlášení. Obecní úřad měl dostatek času na to, aby ještě před zahájením prací úpravy zastavil do doby vyřízení souhlasu u speciálního stavebního úřadu pro komunikace, což neučinil. Nesouhlas s úpravou vyjádřil až po zahájení prací, proto byly práce neprodleně zastaveny až do uplynutí více jak 40 dnů ode dne podání oznámení, teprve následně byly úpravy dokončeny. Tvrzení orgánu je tedy nepravdivé a zavádějící. Přesto byla formulace „*nepovolené stavební úpravy*“ z rozhodnutí vypuštěna, úpravy tedy byly povoleny a to bez výhrad.

Tvrzení „*tato komunikace navazuje oboustranně na stávající místní komunikace a slouží k dopravnímu spojení rodinných domů*“ je zcela evidentní a prokazatelnou nepravdou, kterou by odborný a kompetentní orgán nikdy neměl zahrnout do svého rozhodnutí. Je otázka, proč tak učinil. Předmětná účelová komunikace navazuje na místní komunikaci č. kat. 1819/3 a je slepá - končí na hranici parcely č. kat. 1768/21, která není ani účelovou, natož místní komunikací (potvrzeno rozhodnutím obecního úřadu). Účelová komunikace tudíž nemůže plnit nutnou komunikační potřebu a být užívána z titulu obecného užívání. Tato právní slovní ekvilibristika bez obsahu má pouze zakrýt naprostou neschopnost obecního úřadu zajistit pro stavbu nově povoleného rodinného domu nutné komunikační připojení požadované zákonem, což patrně při povolovacím řízení OÚ Rybnice stavebnímu úřadu zatajil. Tvrzení, že „*kdyby neexistovala na soukromých pozemcích, byla by zařazena do místních komunikací*“ je vzhledem k nejmenší celkové šířce mezi nemovitostí a plotem natolik nesmyslné, že je opravdu nemohl vytvořit odborník znalý problematiky, ani pouze poučený laik. Podrobné šířkové poměry jsou popsány v jednotlivých odvoláních. Dle „ČSN 73 6110 Projektování místních komunikací“ by platilo, že pokud by tato komunikace byla zařazena jako místní komunikace, pak pouze pro provoz pěších a cyklistů, nikoli pro provoz vícestopých motorových vozidel. Uvedený exces bohužel svědčí o nevalné odborné úrovni úředníků krajského úřadu, stejně jako další části rozhodnutí.

Žalobci se v další části žaloby vyjádřili k materiálu použitému na silniční obrubník s tím, že správní orgán uznal, že předmětná úprava byla povolena na základě oznámení a je také provedena v souladu s tímto oznámením. V oznámení nebylo specifikováno, jaká šířka průjezdného prostoru komunikace zůstane po úpravě. Pokud je pravdivé tvrzení žalobců, že obruby do výšky 20 cm jsou součástí komunikace, pak nemohou tvořit pevnou překážku v komunikaci a není tedy co odstraňovat. Pokud obruby přesáhnou výšku 20 cm od zpevnění povrchu, vymezí tak hranici průjezdného prostoru a jsou umístěny mimo komunikaci. Pak ovšem rovněž není co odstraňovat, protože mimo průjezdný prostor komunikace si může vlastník pozemku umístit v podstatě cokoliv a s komunikací to nesouvisí. Zásadní podmínkou uvedenou v oznámení bylo zachování možnosti průjezdu běžných osobních automobilů za podmínky přizpůsobení stavu a povaze komunikace. Podmínka bez ohledu na teoretické úvahy o skutečné šířce průjezdného prostoru byla splněna a s občasným průjezdem osobních vozů nejsou problémy. Vlastníku účelové komunikace (v této části se jedná o přístup k zahrádce) zvolený typ ohraničení pro jeho potřeby plně vyhovuje a veřejnost vždy musí přizpůsobit svoje chování stavu a povaze účelové komunikace, nikoliv, aby soukromý vlastník přizpůsoboval stav a povahu vozovky požadavkům veřejnosti. Část odůvodnění rozhodnutí o obrubnicích by se plně týkala úprav místních komunikací s běžným automobilovým provozem, což není tento případ. Uvedená část rozhodnutí nemá proto na posuzování problematiky účelové komunikace žádný vliv.

Zcela obdobně je v rozhodnutí přistoupeno ke zpracování tématu pevné překážky s odvoláním na judikaturu Nejvyššího správního soudu (věc sp. zn. 6 Ans 2/2007). Zákon o pozemních komunikacích v § 29 odst. 1 přesně vymezuje, kterých typů komunikací se ustanovení o pevných překážkách týká. Protože účelových komunikací se ze zákona věcná břemena netýkají, pokusil se odvolací orgán toto ustanovení obejít, když uvedl: „*Prvoinstanční správní úřad se odvolává v odůvodnění rozhodnutí na judikaturu Nejvyššího správního soudu pod zn. 6 Ans 2/2007-128. Je nutno upřesnit, že touto judikaturou je jednak umožněno postupovat při odstraňování pevných překážek podle § 29 zákona o pozemních komunikacích i u veřejných účelových komunikací, a jednak potvrzuje skutečnost, že i přes vydané platné stavební povolení lze odstranit pevné překážky z tělesa veřejné účelové komunikace v případě neexistence platného správního rozhodnutí vydávaného příslušným silničním správním úřadem v souladu s § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Tento judikát Nejvyššího správního soudu zásadně mění chápání v souvislostech § 7 a §29 zákona o pozemních komunikacích o věc je tímto u účelových komunikací veřejně přístupných postavena najisto.*“.

Výše uvedené však nemá jakoukoliv relevanci k projednávanému případu. Nejvyšší správní soud řešil případ, kdy přes zemědělský pozemek (louku) si pěší zkracovali cestu a majitel tomu chtěl zabránit, tak se souhlasem stavebních úřadů vybudoval kolem pozemku plot. Až Nejvyšší správní soud usoudil, že pozemek byl neoplocen tak dlouho, že bylo vydrženo právo přes pozemek chodit a nařídil odstranit plot jako pevnou překážku. Pevná překážka to opravdu byla, ovšem účelová komunikace se v případě vůbec nevyskytla, nebyl také důvod, protože o žádnou účelovou komunikaci nešlo. Zemědělský pozemek nebyl rozdělen účelovou komunikací, pouze přes něj chodili lidé stejně, jako chodí volně po lese (mimo lesní cesty). Předmětný judikát chápání zákona o pozemních komunikacích změnil vztah k účelovým komunikacím pouze v představách pisatele odůvodnění rozhodnutí, což na obhajobu takového tvrzení opravdu nestačí.

Jako zřejmá nesprávnost sejevilo žalobcům stanovisko správního orgánu „*vztahovat ČSN např. na komunikace vybudované před dlouhými desítkami let není většinou dost dobře myslitelné*“. Tento výrok lze jen těžko vysvětlit jinak, než až absurdní snahou zdůvodnit nezdůvodnitelné. ČSN pro stanovení šířky komunikací vychází z povolených parametrů typických vozidel na komunikacích. Je opravdu těžko myslitelné, aby se pokoušel projet těžký nákladní vůz (např. hasiči) místem, kde jen těsně a jízdou krokem projede malý osobní vůz, a tak pro zařazení do sítě místních komunikací je nutno respektovat alespoň minimální parametry povolené v ČSN, nebo hledat jiné řešení. Za naprosto nepochopitelnou žalobci považovali další část odůvodnění: „*Nelze souhlasit s tvrzením, že veřejná účelová komunikace před objektem nemůže sloužit k propojení místních komunikací v obci Rybnice. Parcelní číslo 1819/3 vedené jako ostatní plocha s využitím jako ostatní komunikace ve vlastnictví obce Rybnice (místní komunikace) je i dle leteckých snímků evidentně využíváno zejména přes veřejnou účelovou komunikaci na p.č. 1768/20 a 1768/17, a to z důvodu příjezdu k domům č.p. 15 a č.p. 31.*“. Ve své podstatě bez ohledu na to, že je vynechán soukromý pozemek p.č. 1768/21 se vyjadřuje v rozhodnutí správního orgánu jednoznačný názor, že vlastník soukromé účelové komunikace by měl strpět, aby jeho komunikace sloužila jako propojení mezi dvěma místními komunikacemi ve vlastnictví obce a měl by ji samozřejmě ještě udržovat (bez příspěvku) v přiměřeném stavu pro veřejný provoz, eventuálně na vlastní náklady upravit do takového stavu, aby vyhovovala pro jakýkoliv provoz veřejné dopravy. Navíc, při nevyhovujícím šířkovém uspořádání (které ani při jeho snaze nelze změnit) strpět devastaci své nemovitosti při průjezdu těžkých nákladních vozů bez možnosti odvolání. A to vše jen z důvodu, že příslušný obecní úřad není schopen sjednat nápravu jiným vyhovujícím propojením mezi místními komunikacemi, když před tím souhlasil s výstavbou nového rodinného domu bez možnosti vyhovující dopravní obsluhy. O tom, že již od jara 2008 byl krajský úřad opakovaně ze strany žalobců upozorňován na neschopnost pracovníků obecního úřadu řešit problémy se vzájemným propojením místních komunikací v tomto prostoru (jedná se přitom o silniční správní orgán v této věci) vzniklé povolením výstavby rodinného domu bez možnosti řádné dopravní obsluhy, není v odůvodnění rozhodnutí ani zmínka. O to urputnější je faktická snaha odvolacího správního orgánu v odůvodnění rozhodnutí obhájit nelegální postup obecního úřadu, který má jediný cíl, a to dosáhnout faktické propojení místních komunikací prostřednictvím účelové komunikace a dalšího soukromého pozemku, a tak zakrýt hrubé chyby ve správě místních komunikací v obci Rybnice.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 27. 9. 2013. Uvedl, že nařízení odstranění pevných překážek vychází z několika skutečností. V první řadě jsou palisády umístěny jako pevné překážky na veřejné účelové komunikaci. Toto umístění pevných překážek bylo provedeno ze strany žalobců bez souhlasu příslušného silničního správního úřadu - Obecního úřadu Rybnice (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128). Pevnou překážku, resp. omezení obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace je možno realizovat pouze za splnění podmínek uvedených v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Omezení obecného (veřejného) užívání musí povolit příslušný silniční správní úřad na základě žádosti vlastníka veřejné účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky. Tato skutečnost však nenastala. Lze tedy konstatovat, že v tomto směru došlo k porušení zákona

ze strany žalobců, kteří umístili na veřejně přístupnou účelovou komunikaci nepovolenou pevnou překážku. Na základě obdržení odvolání proti citovanému usnesení ze dne 25. 2. 2013 bylo postoupeno toto odvolání se spisovým materiálem odvolacímu úřadu, Ministerstvu dopravy, odboru pozemních komunikací, který ve svém rozhodnutí ze dne 7. 5. 2013, čj. 165/2013-120-STSP/5 napadené usnesení potvrdil. Žalovaný byl toho názoru, že tímto byla zhojena vada, pro kterou původní rozhodnutí ze dne 16. 9. 2010, čj. DSH/11890/10, bylo zrušeno. Není věci žalovaného, jakým způsobem Ministerstvo dopravy odvolání žalobce vyřídil, naopak, je vázán jeho právním názorem v souladu se správním řádem, a ten je jednoznačný - starosta obce není v daném případě vyloučen z projednávání a rozhodování věci.

Žalobce ve svém dopisu ze dne 17. 4. 2009 adresovaném Obecnímu úřadu Rybnice uvádí, že Krajský úřad Plzeňského kraje ve svém rozhodnutí ze dne 3. 2. 2009, čj. DSH/14862/08, sděluje: „*Odvolatel dne 24. 11. 2008 (...) stavba byla ze zákona povolena a to rozhodnutím vydaným stavebním úřadem Městským úřadem Plasy, které odvolatel převzal dne 4. 11. 2008.*“. Toto tvrzení je však zavádějící. V uvedeném rozhodnutí je toto tvrzení skutečně na str. 2 uvedeno, ale s tím, že toto tvrzení podal odvolatel v rámci odvolání, nikoliv, že toto tvrdí odvolací orgán. Ve skutečnosti dne 24. 11. 2008 převzal žalobce poštou od Městského úřadu Plasy, stavebního úřadu, výzvu o odstranění nedostatků podání vydanou pod čj. SU-Šle/3747/2008. Uváděná stavba plotu však nebyla příslušným stavebním úřadem povolena (formou územního souhlasu) vzhledem k tomu, že nebyly splněny podmínky této výzvy. Z těchto podkladů je pak zřejmé, že pro tento stavební úřad je uvedená stavba stavbou nepovolenou a bylo by možné ji nechat odstranit na základě postupu stavebního úřadu v Plasích v souladu § 129 stavebního zákona.

Žalovaný se dále vyjádřil k charakteru betonových palisád jakožto pevných překážek ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích, když v tomto směru zdůraznil především § 1 zákona č. 12/1997 Sb. a ČSN 736110 čl. 15.4.1 a čl. 15.4.2. Někteří výrobci palisád uvádí, že palisády jsou vysoce dekorativní tyčový prvek, který nalezne uplatnění všude, kde je třeba překonat výškové rozdíly v terénu zajímavým a netradičním způsobem. Pro svoji pevnost, mrazuvzdornost a odolnost povrchu proti působení vody a chemických rozmrazovacích látek jsou vhodné pro vytvoření stupňů teras, budování terénních schodišť, stavbu opěrných zídek a zakončení dlážděných ploch jako obrubníkový prvek v zahradách (obruba záhonků, chodníků, vymezení ploch okolo keřů, stromů, lemování plotových zdí). Žádný výrobce betonových palisád však neuvádí, že se jedná o možnou náhradu silničních obrubníků, kromě využití v zahradách, sadech a podobně, kde však není veden silniční provoz. Z formulace § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že na komunikacích mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení, kromě zábradlí, zrcadel a hlásek - ostatní předměty tvoří pevnou překážku. Při výkladu tohoto znění a s užitím judikatury Nejvyššího správního soudu (věc sp.zn. 6 Ans 2/2007) lze toto ustanovení vztáhnout i na veřejné účelové komunikace. V daném případě je věc zřejmá - na účelovou komunikaci veřejně přístupnou byla bez povolení silničního správního úřadu umístěna nepovolená pevná překážka, silniční správní úřad nemá jinou možnost, než naříditi její odstranění. A to i za situace, kdy má jít - dle názoru žalobců - o obrubník osazený v souladu s příslušnou ČSN. Vzhledem k výše uvedenému se v tomto případě jedná o umístění pevných překážek ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

a nemůže se jednat o součást veřejně přístupné účelové komunikace. Řešení v osazení betonových palisád, pokud by bylo použito v rámci stavby komunikace, či bezprostředně v návaznosti na pozemní komunikaci, by bylo každým speciálním stavebním úřadem v ČR posouzeno jako dopravní závada (např. v případě najetí motocyklu či cyklisty na tuto palisádu by došlo ke katastrofálním následkům). Rovněž obdobné stanovisko zastávají i příslušné orgány Policie ČR, které mají ve smyslu § 1 zákona č. 12/1997 Sb., zákonný dohled nad bezpečností a plynulostí silničního provozu.

Žalovaný rovněž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které mj. není rozhodující, zda existuje na osazení pevných překážek stavební povolení obecným stavebním úřadem. To je samo od sebe, tj. bez existujícího povolení silničního správního úřadu vydávaného v souladu s § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, nedostatečné. I v tomto případě může být nařízeno odstranění pevných překážek ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích. V té souvislosti se žalovaný vyslovil i k technickým parametrům obrubníku za použití ČSN 736201, ČSN 736110, ČSN EN 1340 a ČSN EN 1343.

Žalovaný dále nesouhlasil s tvrzením, že veřejná účelová komunikace před objektem nemůže sloužit k propojení místních komunikací v obci Rybnice, bylo tomu tak již dříve a zcela ještě v minulém století. Parcelní číslo 1819/3 vedené jako ostatní plocha s využitím jako ostatní komunikace ve vlastnictví obce Rybnice (místní komunikace) je i dle leteckých snímků evidentně využívána zejména přes veřejnou účelovou komunikaci na p.č. 1768/20 a 1768/17, a to z důvodu příjezdu k domům čp. 15 a čp. 31.

Stran žalobci předloženého posudku žalovaný uvedl, že znalkyně se vůbec nezabývala konkrétním stavem a nevzala v úvahu tu skutečnost, že místo silničních obrubníků byly použity betonové palisády, na které se však tato legislativa nevztahuje. Dalším nepochopitelným závěrem je, že provedení ohraničení vozovky komunikace pro případ betonových palisád není pevnou překážkou ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích. Silniční obrubníky nejsou pochopitelně pevnou překážkou dle zákona o pozemních komunikacích. Závěr posudku však platí pro silniční obrubníky, nikoliv pro betonové palisády, které ve smyslu § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tvoří pevnou překážku. Vzhledem k zavádějícímu znaleckému posudku nechá žalovaný vypracovat dle § 18g zákona o pozemních komunikacích posouzení stavby předmětné komunikace oprávněnou osobou s příslušným oprávněním (auditor), která bude jednoznačně posuzovat konkrétní situaci s osazením betonových palisád. Toto posouzení bude následně předloženo jako důkaz Krajskému soudu v Plzni.

[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.

Při jednání soudu uskutečněném dne 24. 6. 2015 obě strany setrvaly na svých stanoviscích.

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, když o žalobních námitkách uvážil následovně.

Prvoinstanční rozhodnutí ukládalo žalobcům „*povinnost odstranit pevnou překážku představující nepovolené stavební úpravy na veřejně přístupné pozemní komunikaci umístěné na parcele č. parc. 1768/20, v k.ú. Rybnice u Kaznějova představující 68 kusů palisád pevně spojených se zemí a vyvýšených do výšky 15 - 30 cm s násypem drtí štěrku v meziprostoru ohraničeném těmito palisádami a štítem stavby budovy umístěné na parcele č. parc. st. 17, v k.ú. Rybnice u Kaznějova.*“.

Žalovaný pak odvoláním napadené rozhodnutí změnil tak, že část věty výroku rozhodnutí znějící „*ukládáme povinnost odstranit pevnou překážku představující nepovolené stavební úpravy na veřejně přístupné pozemní komunikaci*“ byla nahrazena slovy „*Obecní úřad Rybnice ukládá účastníkům řízení povinnost odstranit nepovolenou pevnou překážku z veřejné účelové komunikace.*“.

Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, 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 žádost 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. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.

Správní orgány obou stupňů vycházely z názoru, že komunikace nacházející se na pozemku č. parc. 1768/20 je veřejnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (k tomu srov. str. 2 prvoinstančního rozhodnutí: „*Silniční správní úřad ve věci posuzoval okolnosti ohledně charakteru předmětné cesty jak o účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. (...) Silniční správní úřad dospěl k závěru, že předmětná parcela má znaky vyžadované zákonem pro účelovou komunikaci.*“, resp. str. 4 napadeného rozhodnutí: „*V reálném případě se však jedná o veřejně účelovou komunikaci ve smyslu §7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. ve znění pozdějších předpisů.*“).

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128 (tento i další zde zmíněné rozsudky NSS jsou k dispozici na www.nssoud.cz), mj. konstatoval, že § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, které svěřuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu pravomoc nařídit odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace. Z logiky věci pak vyplývá,

že základním předpokladem pro možnost vést řízení o odstranění překážky z účelové komunikace je v první řadě existence oné účelové komunikace. Judikatura správních soudů se shoduje na tom, že je nezbytné, aby správní orgán, dospěje-li k závěru, že posuzovaná nemovitost je účelovou komunikací, uvedl konkrétně naplnění zákonných znaků dle citovaného ustanovení (= § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), tj. ke spojení kterých nemovitostí, pro potřeby kterých vlastníků nebo ke spojení s kterými ostatními pozemními komunikacemi tato účelová komunikace slouží (k tomu srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 7. 2009, čj. 22 Ca 329/2008 – 44).

Odůvodnění prvoinstančního ani napadeného rozhodnutí však neskýtají dostatek přesvědčivých argumentů o tom, že se na pozemku č. parc. 1768/20 nachází účelová komunikace.

Prvoinstanční správní orgán ve svém rozhodnutí mj. konstatoval (str. 3): „(...) *Silniční správní úřad ve věci posuzoval nad rámec shora uvedeného závěru i okolnosti ohledně případné naléhavé komunikační potřeby. Tedy zda je možno vyjít z domněnky věnování ze skutečnosti, že cesty bylo užíváno trvale veřejně z **naléhavé komunikační potřeby**. Silniční správní úřad dospěl k závěru, že tato skutečnost je také dána. Předmětná komunikace pokračuje jak ve směru do obce, tak i v opačném směru. Jedná se o **jedinou přístupovou komunikaci daných parametrů**, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Do současné doby nebyla předmětná komunikace nahrazena. Do okamžiku umístění pevné překážky v předmětné komunikaci byl v rozhodné oblasti dlouhodobě pokojný stav spočívající i v nerušeném užívání předmětné cesty jakožto účelové komunikace. Z těchto důvodů byly do příslušné komunikace umísťovány uvedené inženýrské sítě a zpevňován v minulosti její povrch. Vše s vědomím vlastníka pozemku. **Výhradně po předmětné komunikaci je zabezpečován přístup k stávající budově č.p. 20 na stavební parcele č. parc. 14 v k.ú. Rybnice u Kaznějova a k souvisejícím nemovitostem a k nyní nově zbudované budově umístěné na stavební parcele č. parc. 334 v k.ú. Rybnice u Kaznějova a k souvisejícím nemovitostem. Komunikace, jež je umístěna na pozemku č. parc. 1819/3 a i účastníky zmíněna v jejich vyjádření datovaného dne 17. 4. 2009, v úseku cca 100 m od cesty umístěné na parcele č. parc. 1768/17 (navazující na předmětnou komunikaci, jež je předmětem tohoto rozhodnutí) mění svůj charakter a nadále je nezpevněná. Nadále jde pouze o jednosměrnou polní cestu. Tuto cestu nelze od uvedeného místa udržovat, nelze ji využít k uspokojení standardní komunikačních a dopravních potřeb, zejména potřeb vlastníků shora uvedených budov, nelze zabezpečit běžný rozsah poskytovaných služeb ze strany Obce Rybnice, např. odvoz odpadu atd. Zásadní komplikace by bylo možno očekávat i v možných mezních životních situacích, např. doprava ambulance, Policie ČR, hasičů atd. Po jiné komunikaci není k uvedeným budovám přístup možný již vůbec.***“.

Obecní úřad tedy mj. vnímá cestu umístěnou na pozemku č. 1768/20 jakožto sloužící k výhradnímu zabezpečení přístupu k budově č.p. 20 stojící na pozemku st. p. č. 14 a k nově zbudované budově umístěné na pozemku st. p. č. 334. Pokud ovšem, dle tvrzení prvoinstančního správního orgánu, nelze jako komunikace využít pozemek č. 1819/3 (nebo jen velmi obtížně a nepravdělně), pak je zapotřebí k dostupnosti nemovitostí na pozemcích st. p. č. 20 a 334 využít i pozemku č. parc. 1768/17 (ten přiléhá k jihovýchodní straně

pozemku č. parc. 1768/20, s nímž má společně přibližně obdélníkový tvar) a pozemku č. parc. 1768/21, který na severovýchodní straně hraničí s pozemky č. parc. 1768/20 a 1768/17 a je z druhé strany napojen na pozemek č. parc. 1768/1, na němž se rovněž nachází komunikace, kterážto je přímo napojena na silnici I/27 procházející obcí Rybnice. Správním orgánem tvrzená účelová komunikace proto musí vést (k zajištění přístupu k pozemkům na st. p. č. 20 a 334) přes pozemky č. parc. 1768/20, 1768/17 a 1768/21. Jedině tak lze totiž hovořit o spojnici nemovitostí (budov i pozemků), protože pouze přes pozemek č. parc. 1768/20 komunikační potřebu realizovat nelze.

Krajský soud je přesvědčen, že v případě, kdy je rozhodováno o odstranění pevné překážky umístěné na pozemní komunikaci nacházející se na několika pozemcích, je nezbytné, aby byl postaven najisto (a patřičně vyjeven) charakter (veřejnosti) předmětné komunikace v celém úseku této komunikace. Jednotlivé úseky jedné pozemní komunikace mohou totiž mít různý právní režim (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76: „(...) Podle názoru Nejvyššího správního soudu si naopak lze představit situaci, kdy při založení jediné souvislé dopravní cesty – vedoucí přes několik pozemků, a to zejména tehdy, jsou-li jednotlivé pozemky ve vlastnictví několika různých osob, jak je tomu i v posuzované věci – vlastníci některých pozemků výslovně nebo alespoň konkludentně souhlasili s jejich obecným užíváním, zatímco vlastníci ostatních pozemků s tím vyslovili kvalifikovaný nesouhlas (např. označením pozemku cedulí jako soukromého pozemku se zákazem vstupu a vjezdu nebo jiným obdobným aktivním jednáním) a podmiňovali umožnění vstupu či vjezdu na pozemek uzavřením soukromoprávní smlouvy o zřízení věcného břemene.“.

Správní orgán však na specifikaci charakteru veřejnosti předmětné komunikace v celém jejím úseku zcela rezignoval. Režim pozemků č. parc. 1768/17 a 1768/21 ve smyslu zákona o pozemních komunikacích vyjeven nebyl (pomine-li se „specifikace“ pozemku č. parc. 1768/17 jakožto cesty – viz výše). To vynikne obzvláště ve světle tvrzení žalobců, kteří ve správním řízení opakovaně uváděli, že pozemek č. parc. 1768/21 nemá, a to na základě rozhodnutí Obecního úřadu Rybnice, charakter veřejně přístupné účelové komunikace. V takovém případě jsou výše prezentované závěry obecního úřadu nepodložené. Evidentní nevyjasněnost charakteru veřejnosti předmětné komunikace pak budiž dokumentována i vzájemně si protirečícími tvrzeními uvedenými na str. 3 prvoinstančního rozhodnutí, resp. str. 4 napadeného rozhodnutí. Zatímco obecní úřad ve svém rozhodnutí konstatoval, že „charakter cesty jakožto komunikace, která je zařazena jako účelová komunikace s přístupem veřejnosti, **nebyl napaden ani samotnými účastníky**, když výslovně uvedli, že o této skutečnosti není sporu“, žalovaný tvrdil, že „**kromě účastníků řízení** nikdo v minulosti nebrojil proti obecnému užívání této pozemní komunikace.“.

Žalovaný tak nejenže nenapravil popsáná pochybení prvoinstančního správního orgánu, ale vnesl do věci i další rozporuplnou argumentaci. Na str. 6 napadeného rozhodnutí totiž uvedl: „(...) Nelze souhlasit s tvrzením, že veřejná účelová komunikace před objektem nemůže sloužit k propojení místních komunikací v obci Rybnice. Parcelní číslo 1819/3 vedený jako ostatní plocha s využitím jako ostatní komunikace ve vlastnictví Obce Rybnice (místní komunikace) je i dle leteckých snímků evidentně využívána zejména přes veřejnou účelovou komunikaci na p.č. 1768/20 a 1768/17 a to z důvodu příjezdu k domům čp. 15 a čp. 31.“.

Evidentní nesoulad je tu především v charakteristice pozemku č. parc. 1819/3 – zatímco prvoinstanční správní orgán jej popisuje jako komunikaci, kterou „nelze využít k uspokojení standardní komunikačních a dopravních potřeb“, dle žalovaného je „evidentně využívána zejména přes veřejnou účelovou komunikaci na p.č. 1768/20 a 1768/17 a to z důvodu příjezdu k domům čp. 15 a čp. 31.“. A zavádějící jsou i další informace. Domy čp. 15 a 31 se nacházejí na pozemcích č. 23 a 20, přičemž dostupnost těchto nemovitostí a komunikační potřeba jejich vlastníků je zcela jistě uspokojena přes komunikaci umístěnou na pozemku č. parc. 1768/1 (o něm viz výše). Využití pozemků č. parc. 1819/3, 1768/20 a 1768/17 pro uspokojení naléhavé komunikační potřeby vlastníků pozemků č. 23 a 20 (a domů na nich stojících) je při pohledu na mapu obce zjevně nesmyslné.

Vzhledem k uvedenému soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení [§ 78 odst. 1 s. ř. s.] a současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že těžiště zjištěných nedostatků (jak je popsáno výše) leží v rozhodování Obecního úřadu Rybnice, soud přistoupil i ke zrušení rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení bude především nutné, aby správní orgán, ve světle předestřených parametrů, postavil najisto a náležitě vyjevil nejen to, zda se účelová komunikace nachází na pozemku č. parc. 1768/20, ale i charakter veřejnosti předmětné komunikace v celém jejím úseku.

Soud pro úplnost uvádí, že vzhledem k důvodům, které ho vedly ke zrušení napadeného i prvoinstančního rozhodnutí, se již nezabýval námitkami týkajícími se povahy umístěných překážek. Stejně tak soud uvádí, že vzhledem k formulaci jednotlivých žalobních tvrzení nenalezl v žalobě tvrzení (žalobní námitky) týkající se procesních vad, které by byly spojeny s otázkou podjatosti úředních osob, které ve věci rozhodovaly. V tomto směru žalobci pouze rekapitulovali průběh řízení, aniž by vznesli jedinou relevantní námitku obsahující argumentaci stran zásahu do jejich veřejných subjektivních práv.

Soud rovněž neprovedl důkaz znaleckým posudkem znalkyně Ing. M.Š. ze dne 25. 8. 2011, č. 1403/2011, protože by to bylo, vzhledem k důvodům, které soud vedly ke zrušení napadeného i prvoinstančního rozhodnutí, zjevně nadbytečné.

[V] Náklady řízení

Žalobci, kteří měli ve věci plný úspěch, mají podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Žalobcům byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši **19.616,- Kč** požadovaná v podání ze dne 24. 7. 2015, byť by jim ve smyslu § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4 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“) náležela náhrada nákladů řízení vyšší. Ke splnění uvedené povinnosti bylo žalovanému stanoveno platební místo podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále

též „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. a určena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

P o u č e n í : *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě 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 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.

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 24. června 2015

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková