



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudkyň JUDr. Jarmily Ďáskové a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D., v právní věci žalobců: **1) Ing. P. D., 2) Ing. arch. A. K.**, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, Odbor dopravy**, se sídlem v Brně, Kounicova 67, za účasti osoby zúčastněné na řízení V. Z., v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy, ze dne 4.11.2011, sp. zn. 5400/OD/MMB/0373561/2011-Pos **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům č. 1) a 2) na náhradu nákladů řízení částku každému ve výši 4.000,- Kč, celkem 8.000,-Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobci se včas podanou žalobou domáhají vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy, (dále jen „žalovaný“) ze dne 4.11.2011,

sp. zn. 5400/OD/MMB/0373561/2011-Pos a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení a žalovaný zavázán k povinnosti nahradit žalobcům náklady řízení sestávající ze zaplacených soudních poplatků. Žalobu odůvodnili tím, že klíčovou otázkou pro posouzení existence účelové komunikace bylo v daném případě posouzení nutnosti a nenahraditelnosti komunikační potřeby po předmětné komunikaci. Úřad městské části Brno – Komín (dále jen „správní orgán 1. stupně“) se touto otázkou nezabýval vůbec a žalovaný se zabýval pouze snahou najít důvod pro existenci komunikace, nezabýval se však zkoumáním nenahraditelnosti komunikační potřeby. Správní orgán 1. stupně ve svém rozhodnutí vůbec neuvedl cíl, ke kterému by komunikace měla vést. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl jako cíl zahrádkářskou osadu, ale nezabýval se faktem, že do předmětné lokality vede přímá cesta, která se nachází na pozemcích města Brna. Ignorováním tohoto faktu došlo k chybnému rozhodnutí, kterým žalovaný nutí žalobce strpět veřejné užívání jejich soukromého pozemku a tímto postupem došlo k porušení čl. 11 Listiny základních práv a svobod. V žalobě rovněž odkázal na závěr průběžné zprávy o šetření JUDr. O. M., veřejného ochránce práv, ze dne 30.3.2010, sp. zn. 879/2010/VOP/OZ, podle něhož správní orgány nepostupovaly v šetřené věci správně, neboť se nedostatečně vypořádaly s pojmovým znakem účelové komunikace – existencí nutné komunikační potřeby a vyslovily tak existenci zkoumané účelové komunikace namísto její neexistence. Žalobce uvedenou průběžnou zprávu v jejím celém znění k žalobě rovněž připojil.

Ve věci bylo již krajským soudem rozhodováno rozsudkem ze dne 19.1.2011, č.j. 31A 24/2010, kde napadené rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno věc vrácena žalovanému s právním závěrem krajského soudu, že s odkazem na bohatou judikaturu NSS v této věci vyžaduje rozhodnutí žalovaného zásadní doplnění ohledně otázky v úvahu připadajícího posouzení nutnosti a nenahraditelnosti komunikační potřeby po předmětné komunikaci se zohledněním alternativních variant řešení tak, aby byla fakticky posouzena proporcionalita omezení spoluvlastníků předmětného pozemku.

Tento právní názor byl potvrzen i rozsudkem NSS ze dne 16.5.2011, č.j. 2As 44/2011 – 99 na základě podané kasační stížnosti žalovaného. V tomto rozsudku opětovně NSS zdůraznil nutnost doplnit správní řízení o zjišťování, zda je v případě sporné komunikace dána nutná a nenahraditelná komunikační potřeba. Teprve na základě dostatečného zjištění těchto skutečností, může být vydáno rozhodnutí, zda se v daném případě o veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci (ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích) jedná či nikoliv.

Ve věci bylo vydáno nové rozhodnutí správního orgánu I. stupně – UMČ Brno Komín dne 18.8.2011, č.j. 280.0.0./2358-42/09/11/DV, kterým bylo deklarováno, že na pozemku ve vlastnictví žalobců – p.č. 2450/124 v k.ú. Komín podél oplocení zahrádkářské kolonie se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, která naplňuje ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Správní orgán I. stupně se správně vypořádal se znaky veřejně přístupné účelové komunikace, tj. že se nepodařilo zjistit, kdy, za jakých okolností a kým byla komunikace zřízena. Je zřejmé, že komunikace vznikla společně s výstavbou sídliště a nelze prokázat, zda tehdejší vlastníci předmětného pozemku se s zřízením komunikace souhlasili.

Správní orgán I. stupně vycházel z protokolu o ústním jednání ze dne 11.8.2011, kdy se ke správnímu orgánu I. stupně dostavila Vanda Zahradníková, bytem Řezáčova 12 Brno (osoba zúčastněná na řízení), která uvedla, že komunikace je využívána z toho důvodu, že jiná adekvátní cesta v dané lokalitě není. Alternativní cesta tzv. Žlebem je mnohonásobně delší a vede rovněž po pozemcích soukromých vlastníků. Cesta přes sporný pozemek trvá 5 minut a cesta žlebem hodinu, což je pro starší občany a maminky s dětmi nepřijatelné. Další alternativní cesta od konečné zastávky trolejbusu, je sice o něco kratší, než cesta Žlebem, za deště je však nepoužitelná pro staré lidi, maminky s kočárky a cyklisty, proto žádá o zachování stávající cesty.

Toto odůvodnění vzal za své i odvolací orgán – Magistrát města Brno, odbor dopravy, který rozhodoval v napadeném rozhodnutí na základě podaného odvolání žalobců. Z toho důvodu rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a odvolání žalobců zamítl. Při hodnocení nutné komunikační potřeby posuzoval délku posuzované cesty a délku případného alternativního přístupu, kvalitu obou variant, nutnost a nákladnost případných úprav staveb a přístupnost zahrad, rekreačních staveb a rodinných domů. Dále zjišťoval dopravní vytíženost této cesty.

S důvody výše uvedenými žalobci nesouhlasili, podali včas žalobu, nesouhlasili s posouzením existence účelové komunikace tak, jak byla posouzena žalovaným, neboť neuvádí odpověď na otázku, zda ten, kdo cestu užívá, ji užívat musí, tj., že nemá jinou vhodnou alternativu. Pouhé tvrzení, že se jedná o přístup k zahrádkám event. slouží cesta na poštu, do školy apod. je nedostačující. Trvají na tom, že existují další dvě alternativní cesty, i když poněkud delší ale komfortnější, které svému účelu slouží déle a lépe. Zároveň se odvolali na nestranné srovnání variant přístupu na jaře 2010 veřejným ochráncem práv, který je součástí soudního spisu. Proto navrhli zrušení napadeného rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 17.1.2012 vycházel z odůvodnění napadeného rozhodnutí, uvedl, že celý spor se koncentroval pouze na řádné zodpovězení sporné otázky naplňující nezbytnou podmínku veřejného užívání soukromého pozemku, a to, zda předmětná komunikace je nezbytně nutná k zajištění komunikační dostupnosti v dané lokalitě a zda tedy omezení i faktický zásad do svých vlastnických práv jsou žalobci povinni strpět. Z vyjádření i z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgán I. stupně se zaměřil na zodpovězení těchto otázek (k jakým konkrétním účelům sporná komunikace slouží, jakým okruhem subjektů a s jakou frekvencí je využívána, zda je nezbytně komunikace nutná, či je reálně nahraditelná). K tomu bylo zajištěno i provedení dopravního průzkumu tj. že sporná komunikace je využívána i přesto, že byla odstraněna povrchová asfaltová vrstva, a to jako cesta do práce a z práce, do školy, na zahrádku, na poštu a do města atd. Tím byla vyřešena otázka, k jakým konkrétním účelům sporná komunikace slouží. Při hodnocení nutné komunikační potřeby dále zkoumal správní orgán I. stupně délku posuzované cesty a délku případného alternativního přístupu. Tyto popsal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále hodnotil nákladnost stavebních úprav na alternativní přístupovou cestu v přiměřené kvalitě, která by byla nepřiměřeně vysoká vzhledem k délce cesty. Z provedení dopravního průzkumu vyplývá, že je cesta převážně využívána na

procházky a výlety ale nicméně je prokázáno, že je využívána denně jako cesta na zahrádku a z okolností zjištěných dopravním průzkumem i to, že je využívána na cestu do bydliště a zpět. Odvolatelům je v současné době také dána možnost jednat s městskou částí Brno – Komín, kdy je možné tuto situaci řešit jiným způsobem tj. požádat podle druhé věty ust. § 7, odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o omezení veřejného přístupu na spornou účelovou komunikaci.

Vzhledem k tomu, že žalovaný je přesvědčen, že v dané věci bylo dostatečně vypořádáno s pojmovým znakem účelové komunikace a existencí nutné komunikační potřeby proto navrhuje zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Osoba zúčastněná na řízení se pouze k řízení připojila, ale ve věci se nevyjádřila.

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, vázán rozsahem a důvody, které žalobce uplatnil v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Při přezkoumání rozhodnutí žalovaného vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů:

Právní úprava vztahující se k dané problematice je obsažena v ZoPK č. 13/1997 Sb. Při právním posouzení věci vycházel soud z níže uvedených zákonných ustanovení:

Podle ustanovení § 7 odst. 1 ZoPK 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.

Podle ustanovení § 9 odst. 1 ZoPK vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.

Podle ustanovení § 44 odst. 1 věty první ZoPK pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízení o věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.

Podle ustanovení § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“) správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo

prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.

V dané věci není sporu o tom, že žalobce a osoba zúčastněná na řízení jsou podílovými spoluvlastníky pozemku p. č. 2450/124, druh pozemku orná půda, k. ú. Komín, na tomto pozemku se nachází zpevněná asfaltová cesta, která je v terénu dobře patrná. V průběhu správního řízení se nepodařilo zjistit kdy, za jakých okolností a kým byla tato komunikace zřízena, ovšem z vlastního provedení stavby bylo v průběhu správního řízení vyvozeno, že předmětná komunikace vznikla společně s výstavbou sídliště, retenční nádrže a přeložením komunikace vedené Žlebem přes hráz retenční nádrže někdy v 70. letech 20. století a pravděpodobně ji zřídilo město Brno se souhlasem družstva. Komunikace je veřejně využívána, má minimální šířku 1,5 m, vede od nepojmenované komunikace s krytem č. NN316 k obytným domům Ř. 34 a 40 a dále se napojuje na místní komunikaci na ulici Ř., u domu Ř. 40 jsou osázeny zábrany proti vjezdu vozidel. Právní předchůdkyně žalobců paní Marie Přerovská zdělila sporný pozemek v roce 1987 a proti cestě na něm se nacházejí ke dni účinnosti ZoPK, tj. ke dni 1. 4. 1997 nebrojila, tudíž má se za to, že s touto cestou vedoucí přes její pozemek vyslovila konkludentní souhlas, který zavazuje i její právní nástupce.

Ve věci bylo již rozhodováno Krajským soudem v Brně rozsudkem ze dne 19.1.2011, č.j. 31A 24/2010. V současné době z napadeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgány I. i II. stupně se nevypořádaly s řádným zodpovězením sporné otázky naplňující nezbytnou podmínku veřejného užívání soukromého pozemku, a to zda předmětná komunikace je nezbytně nutná k zajištění komunikační dostupnosti v dané lokalitě a zda tedy omezení a faktický zásah do svých vlastnických práv jsou žalobci povinni strpět.

Z výsledků správního řízení, jakož i z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a žalovaného, soud při své přezkumné činnosti dospěl k závěru, že v průběhu správního řízení nebylo opětovně s bližším akcentem správními orgány zkoumáno k jakým konkrétním účelům sporná komunikace v současné době slouží, jakým okruhem subjektů a s jakou frekvencí je využívána, zda je tato komunikace v daném teritoriu nezbytně nutná či zda je reálně nahraditelná, a to při zohlednění v úvahu přicházejících jiných přístupových sítí tvořících spojnici mezi lokální obytnou a rekreační zónou. Teprve konkrétní závěry odpovědně zabývající se vyčerpávajícím způsobem přístupovými alternativami komunikačních sítí v dané lokalitě, mohou fakticky zodpovědět otázku nutnosti omezení vlastnického práva žalobce a osoby zúčastněné na řízení tak, aby nebylo porušeno základní právo vlastnit majetek garantované čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Soud již neodkazuje na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, neboť to je obsahem rozsudku Krajského soudu v Brně 31A 24/2010 i rozsudku NSS 2As 44/2011.

Je však nesporné, že se v posledním znaku hodnocení veřejné účelové komunikace správní orgány se nevypořádaly (ač k tomu byly zavázány) s prokázáním nutné a

nenahraditelné komunikační potřeby, jak bylo ve výše citovaných rozsudcích od nich požadováno. Teprve po dostatečném zjištění těchto skutečností může být vydáno rozhodnutí, zda se v daném případě o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích jedná či nikoli. Soud též odkazuje na průběžnou zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 30. března 2010, kde je jasným způsobem konstatováno, že se správní orgán I. stupně nedostatečně vypořádal s existencí čtvrtého znaku účelové komunikace – nezbytné komunikační potřeby. Odkazuje na mapu, z níž je zřejmé, že stávající síť komunikací je poměrně hustá. Zánik jedné z mnoha cest by se tedy ztěžil mohl dotknout podstaty celku, leda by šlo o cestu klíčovou a právě důvody hovořící pro klíčovost zkoumané komunikace obě rozhodnutí správních orgánů postrádají. Jediný důvod uváděný prvoinstančním orgánem je, že v dané oblasti tuto komunikaci užívají starší, méně pohybliví lidé, obhospodařující zahrady a chatky v okolí. Zmiňované zahrádky jsou velice dobře přístupné, hned dvěma alternativními cestami, i když jsou výrazně delší než zkoumaná komunikace. Ale i tak zabere přístup po nich maximálně 20 minut. VOP dále podotýká, že většina zahrádek se nachází v poměrně prudkém svahu a pokud je někdo schopen i v pokročilém věku takto situovanou zahrádku obhospodařovat, je zcela jistě také schopen absolvovat pěší chůze, aby se k ní dostal. Pokud je někdo do jisté míry imobilní, jistě upřednostní dopravní prostředek po jedné z alternativních komunikacích, která je plně příjezdná. I v dalších bodech VOP hodnotí zkoumanou komunikaci s tím závěrem, že zkoumaná komunikace je pouze zkratkou k nemovitostem toliko rekreačního charakteru, přičemž jejím zánikem nebude přístup k těmto nemovitostem nepřiměřeně omezen ani neúnostně prodloužen. Z jednání správních orgánů vyplývá snaha vyhovět občanům Komína v tom, aby mohli užívat tzv. zkratky, což zatím nebylo ze strany správního orgánu zváženo se závažností omezení vlastnického práva žalobců. S tímto závěrem se soud plně ztotožňuje. Soudu též není jasná námitka žalovaného, že komunikace slouží k cestám do školy, na poštu a do zaměstnání, když po ulici Řezáčové je přístup k těmto místům pohodlný, s možností užít MHD.

S přihlédnutím k výše uvedeným argumentacím soudu opět nezbylo, než žalobou napadené správní rozhodnutí pro vady řízení bez jednání v souladu se ustanovením § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušit proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění ohledně otázky v úvahu připadajícího posouzení nutnosti a nenahraditelnosti komunikační potřeby po předmětné komunikaci se zohledněním alternativních variant řešení tak, aby byla fakticky posouzena proporcionalita omezení spoluvlastníků předmětného soukromého pozemku. V dalším řízení je žalovaný v souladu s ustanovením § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Náklady řízení ve věci úspěšných žalobců sestávají toliko ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu a poplatku za přiznání odkladného účinku žalobě tj. 4.000,-Kč za každého žalobce, celkem tedy 8.000,-Kč. Žalovaný

byl proto zavázán k povinnosti zaplatit žalobcům na náhradu nákladů řízení částku ve výši 4.000,- Kč každému, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku. Stanovenou lhůtu k plnění pak soud považuje za přiměřenou administrativním možnostem žalovaného.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 věta první s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z obsahu soudního spisu je zřejmé, že soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, která by byla spojena s finančními náklady a tudíž bylo rozhodnuto tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s.

Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu v Brně, se sídlem Moravské nám. 6 Brno ve dvojím vyhotovení.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem, což 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.

Krajský soud v Brně dne 13. března 2013

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Marie Šeregelyová