



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Bohuslavy Drahošové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a Mgr. Jiřího Gottwalda v právní věci žalobců **a) Ing. S. K. a b) Mgr. H.K.**, oba zastoupeni Mgr. Jaroslavem Vaškem, advokátem se sídlem ve Frýdku-Místku, Lískovecká 2089, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě-Moravské Ostravě, 28. října 117, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 4.4.2011 č.j. MSK 58285/2011, ve věci vyřazení komunikace z kategorie místních komunikací,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 4.4.2011 č.j. MSK 58285/2011 **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 10.857,- Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jaroslava Vaška, advokáta se sídlem ve Frýdku-Místku, Lískovecká 2089.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobci domáhali přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 4.4.2011 č.j. MSK 58285/2011, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu v Ostravici ze dne 29.11.2010 č.j. 401.6/2008, jímž byla zamítnuta žádost žalobců na vyřazení části místní komunikace na pozemku parc. č. 61/31 v k.ú. Čeladná z kategorie místních komunikací a úpravu veřejného přístupu na tuto komunikaci.

V žalobě žalobci namítli, že nesouhlasí s názorem žalovaného, že zařazení pozemní komunikace do sítě místních komunikací zápisem do pasportu místních komunikací lze považovat za určitou formu rozhodnutí i ve smyslu dnešní právní úpravy v oblasti pozemních komunikací. Vychází přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS), zejména rozsudku ze dne 29.5.2009 č.j. 4 Ao 1/2009-58. Na základě tohoto rozsudku a platné právní úpravy lze dovodit, že předmětná komunikace může mít charakter účelové pozemní komunikace ex lege, bude-li naplňovat zákonem specifikované pojmové znaky pozemní komunikace vymezené v ust. § 2 odst. 1 a v ust. § 7 odst. 1 tohoto zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen zákon o pozemních komunikacích). Správní orgán I. stupně však v daném řízení nepřezkoumal tzv. komunikační potřebu dané pozemní komunikace a žalovaný se nezaobíral námitkami vznesenými žalobci v jejich odvolání, že nebyly splněny zákonné předpoklady pro zařazení komunikace na pozemku, který je v jejich soukromém vlastnictví, mezi místní komunikace. Žalobci nikdy v minulosti nedali souhlas, ani výslovný, ani konkludentní, k tomu, aby jejich pozemek byl užíván jako místní komunikace a správní orgány se nezaobíraly posouzením, zda je u předmětného pozemku nutnost ničím nenahraditelné komunikační potřeby dána. Podle žalobců tato komunikační potřeba prokázána nebyla a existuje plnohodnotná komunikační náhrada vedoucí po místních komunikacích v obci na pozemku parc. č. X ve vlastnictví obce Čeladná a parc. č. X po komunikaci ve vlastnictví České republiky, dále po silnici II. třídy 483 procházející centrem obce Čeladná, která je ve vlastnictví Moravskoslezského kraje. Účastníci silničního provozu mohou bez problémů využívat těchto komunikací. Komunikace vedená přes pozemek žalobců slouží jako zkratka k ostatním nemovitostem a k vlakovému nádraží Čeladná. Žalobci dále nesouhlasí se závěrem žalovaného, že obec Čeladná nabyla ze zákona vlastnické právo k místní komunikaci zapsané v pasportu místních komunikací obce Čeladná pod č. 7b, která je vedena na pozemku parc. č. X. Pro takový závěr nebyl v průběhu správního řízení doložen jakýkoliv důkaz a toto potvrzení nemá právní oporu v provedeném dokazování. Žalobce také nesouhlasí se závěrem žalovaného, že komunikace na pozemku parc. č. X naplňuje všechny znaky místní komunikace uvedené v zákoně o pozemních komunikacích. Tento závěr údajně dovozuje žalovaný z posouzení dopravního významu předmětné komunikace a ze stanoviska veřejného ochránce práv. Pro tato tvrzení však neexistují jakékoliv relevantní důkazy zjištěné v průběhu probíhajícího správního řízení. Na základě nepodložených závěrů tedy žalovaný dovozuje, že námitky vznesené žalobci v jejich odvolání jsou nedůvodné. Závěr žalovaného tak neodpovídá zásadě ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., které ukládá správnímu orgánu postupovat v řízení tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Samotná formulace žalovaného uvedená na str. 6 odst. 3 napadeného rozhodnutí je dokladem toho, že ani žalovaný nebyl nade vše pochybnost přesvědčen o tom, že byl dostatečně zjištěn stav věci tak, aby o těchto zjištěních nebylo pochybností („odvolací správní orgán se domnívá, že silniční správní úřad shromáždil

dostatečné množství podkladů pro zamítnutí žádosti odvolatelů...“). Žalobci nepovažují za relevantní ani posouzení předmětné komunikace s tím, že se jedná podle názoru správního orgánu o stavbu odlišnou od pozemku, na kterém se nachází, tedy samostatnou věc ve smyslu § 118 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, v platném znění (dále jen OZ), na základě čehož pak žalovaný dovozuje, že vlastníkem celé místní komunikace je obec Čeladná. Žalobci jsou toho názoru, že posouzení existence předmětné komunikace z hlediska posouzení provedené stavby je otázkou odbornou, k níž silniční správní úřad neměl dostatek odborných znalostí a jeho závěr nemůže vést k dalšímu tvrzení, že se jedná o nemovitou stavbu ve vlastnictví obce Čeladná. Podle ust. § 120 OZ se při posuzování zhodnocení věci klade důraz na zhodnocení věci hlavní, nikoliv na zhodnocení její oddělené části. Za nesprávný považují žalobci také závěr, že komunikace byla zařazena do pasportu místních komunikací v souladu s právními předpisy, neboť tehdejší právní úprava nevyžadovala formu správního rozhodnutí. Ani podle dříve platné právní úpravy nebylo možno vydat veřejnoprávní akt, který by nebyl řádně podložen a doložen. V rámci provedeného správního řízení nebyl doložen ze strany obce Čeladná jakýkoliv relevantní doklad o odůvodnění správnosti zápisu komunikace do pasportu, a proto nelze dovozovat z jeho existence, že je skutečně odůvodněný a legální.

Žalovaný ve vyjádření odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i správní řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen s.ř.s.) a byl vázán důvody uvedenými v žalobě (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že podáním ze dne 3.10.2007 učinili žalobci návrh na zahájení řízení o vyřazení části místní komunikace z této kategorie a návrh na úpravu veřejného přístupu na komunikaci k ochraně oprávněných zájmů vlastníků této komunikace. Žalobci uvedli, že jsou spoluvlastníky pozemku parc. č. X zahrada v obci Čeladná. Východní část tohoto pozemku v šířce 4 m a délce 58 m byla v 80. letech minulého stolení pokryta tehdejším MNV Čeladná bez dohody s vlastníky živičným povrchem. Takto upravená část pozemku byla Obecním úřadem Čeladná v říjnu 1995 zařazena do pasportu místních komunikací a stala se součástí místní komunikace č. 7b nádraží – kolonie ke kadeřnictví. O zařazení pozemku navrhovatelů do sítě místních komunikací rozhodl obecní úřad v rozporu s tehdy platnou právní úpravou, neboť nerozhodl ve správním řízení. Vydání takového rozhodnutí bylo nezbytné i podle tehdy platné právní úpravy. Žalovaný rozhodnutím ze dne 29.2.2008 č.j. MSK 8015/2008 řízení o žádosti žalobců z důvodu vyloučení úředních osob způsobilých věc projednat odňal Obecnímu úřadu Čeladná a projednáním a rozhodnutím věci pověřil Obecní úřad Ostravice. Obec Čeladná ve svém vyjádření k věci ze dne 19.6.2008 uvedla, že pozemek parc. č. X je veden v platném pasportu místních komunikací obce Čeladná jako místní komunikace č. 7b. Pozemek je zařazen v zóně „B“, tj. zóně bydlení s tím, že z územního plánu obce je patrné funkční využití pozemků. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 29.7.2008 č.j. 401/2008 bylo rozhodnuto o návrhu žalobců

tak, že se potvrzuje zařazení stávající komunikace na pozemku parc. č. X, která je vedena v platném pasportu místních komunikací obce Čeladná jako místní komunikace č. 7b. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 14.11.2008 č.j. MSK 186216/2008 a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

Žalovaný přitom učinil závěr o věcné nesprávnosti zrušeného rozhodnutí. Podáním ze dne 3.2.2009 žalobci doplnili svůj návrh o právní argumentací vztahující se k vlastnictví pozemků, když jsou toho názoru, že vlastníkem místní komunikace nemůže být obec Čeladná, která upravila povrch pozemku. Rozhodnutím ze dne 24.2.2009 č.j. 1778/2008 správní orgán I. stupně zamítl žádost o vyřazení komunikace z pasportu místních komunikací. Také toto rozhodnutí bylo na základě odvolání žalobců zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 3.6.2009 č.j. MSK 96485/2008 a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení s tím, že má být doplněno správní řízení o provedení navrhovaných důkazů. V dalším řízení žalobci na výzvu správního orgánu I. stupně předložili listinné důkazy, a to dopis adresovaný Obecnímu úřadu Čeladná 27.10.2004, sdělení obce Čeladná ze dne 4.4.2002 a ze dne 31.7.2003, připomínku k úpravě pasportizace místních komunikací obce Čeladná ze dne 20.12.2004, výpis z usnesení Rady obce Čeladná č. 11 ze dne 14.5.2007, sdělení obce Čeladná ze dne 26.7.2007. K návrhu žalobců ze dne 8.6.2010 bylo správním orgánem I. stupně nařízeno ústní jednání spojené s místním šetřením. Dle zápisu z ústního jednání žalobci v jeho průběhu navrhli upravit majetkoprávní vztahy týkající se předmětné komunikace formou zřízení věcného břemene ve smlouvě, která by upravila provoz na této komunikaci a tím by se vyřešily záležitosti do budoucna tak, jak požaduje zákon o pozemních komunikacích. Obec Čeladná ve vyjádření ze dne 3.8.2010 uvedla, že nesouhlasí s tím, že by měla uznat neoprávněnost zařazení předmětné komunikace do kategorie místních komunikací. Status místní komunikace pak dostatečně zaručuje ochranu veřejných zájmů v dané lokalitě. Žalobci vyjádřili stanovisko, kde trvají na své předchozí právní argumentaci. Dle výpisu z katastru nemovitostí prokazujícího stav k datu 19.10.2010 je pozemek parc. č.X ve vlastnictví žalobců veden jako zahrada s výměrou 1592 m². Rozhodnutím ze dne 29.11.2010 č.j. 401.6/2008 rozhodl správní orgán I. stupně tak, že podle § 3 silničního zákona se návrh žalobců na vyřazení části místní komunikace na pozemku parc. č. X v k.ú. Čeladná z kategorie místních komunikací a úpravu veřejného přístupu na tuto komunikaci zamítá. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je vlastníkem místní komunikace obec, takže vlastníkem předmětné komunikace je obec Čeladná. Předmětná komunikace má souvislý asfaltový povrch a nejedná se o dopravně nevýznamnou komunikaci sloužící pouze vlastníkům přilehlých nemovitostí, ale o součást místního dopravního systému na území obce. Byla zařazena do pasportu místních komunikací a je takto využívána již řadu let. Jelikož se dopravní význam komunikace nebo její určení nezměnily, není důvod pro změnu kategorie komunikace podle § 3 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle stanoviska Veřejného ochránce práv o vzniku komunikace není třeba vydat žádné správní rozhodnutí. V mnoha případech na ni nemusí být vydáno ani stavební povolení či kolaudační rozhodnutí. Ze zákona nevyplývá, že by musela být zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí. V posuzované věci dle vyjádření obce Čeladná došlo k zařazení komunikace do pasportu místních komunikací před účinností současné právní úpravy. Žádný právní předpis neurčoval, jakou formou rozhodnutí má být zařazení do sítě místních komunikací realizováno. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. Žalovaný dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně se vypořádal se všemi námitkami, které se týkaly předmětu řízení, jeho závěry převzal a napadené rozhodnutí potvrdil.

Podle ust. § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný

silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení.

Podle ust. § 7 odst. 1 věty první 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.

Podle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích 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.

Podle ust. § 40 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích obce rozhodují o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací a o vyřazení místní komunikace z této kategorie.

Podle ust. § 21 odst. 1 zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon) (ve znění platném do 30.6.1984) místními komunikacemi jsou obecně přístupné a užívané ulice, cesty a prostranství, které slouží místní dopravě a jsou zařazeny do sítě místních komunikací, jednotně budované a spravované pro území obce.

Podle ust. § 8 odst. 1 a 6 vyhlášky č. 136/1961 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon) [poznámka soudu: prováděcí vyhláška k zákonu č. 135/1961 Sb.] síť místních komunikací pro území obce tvoří obecně přístupné a užívané pozemní komunikace, nezařazené do silniční sítě, které

- a) jsou na území zastavěném nebo určeném k souvislému zastavění,
- b) vzájemně spojují dvě obce (sídliště), popřípadě části obce (sídliště u závodů) nebo osady a jsou proto toto spojení dopravně významné,
- c) spojují obec se železniční stanicí, železniční zastávkou, letištěm nebo přístavem, pokud jako účelové komunikace neslouží převážně provozu nebo správě těchto zařízení,
- d) spojují obec se hřbitovem.

Vzejdou-li v jednotlivých případech rozpory v tom, zda pozemní komunikace nebo její část náleží do sítě místních komunikací, popřípadě zda komunikace má být zařazena do sítě místních komunikací nebo z ní vyřazena, rozhodne okresní národní výbor.

Stěžejní právní otázkou v posuzované věci je, zda komunikace nacházející se na pozemku ve vlastnictví žalobců má statut místní komunikace.

Ze shora citované současné i předchozí právní úpravy vyplývá, že podle dřívější právní úpravy nebylo přísně vyžadováno, aby místní komunikace byla zařazena do kategorie místních komunikací (tzv. sítě místních komunikací) formou správního rozhodnutí. Z ust. § 21 odst. 1 zákona č. 135/1961 Sb. vyplývá, že rozhodující pro určení komunikace jako místní komunikace byl především způsob jejího využití (tj. pro místní dopravu) a zařazení do sítě místních komunikací. Dále

byly rozhodující definiční znaky místní komunikace stanovené prováděcí vyhláškou k zákonu č. 135/1961 Sb. Z ust. § 8 odst. 6 prováděcí vyhlášky vyplývá, že správní rozhodnutí se vydávalo pouze v případě existence rozporů o otázce, zda se v konkrétním případě o místní komunikaci jedná či nikoliv. Zcela zásadní změnu pak přinesla právní úprava obsažená v zákoně o pozemních komunikacích s účinností od 1.4.1997, která upravila oblast právních vztahů týkajících se pozemních komunikací zcela odlišným způsobem. Především došlo v ust. § 3 odst. 1 ve spojení s ust. § 40 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích k právní úpravě zcela odlišné koncepce kategorie místních komunikací, když pro existenci systému místních komunikací v obci se stala základní podmínkou nutnost vydání správního rozhodnutí o zařazení či vyřazení pozemní komunikace z této kategorie. V posuzované věci má krajský soud obsahem správního spisu a také obsahem rozhodnutí správních orgánů obou stupňů za prokázané, že po nabytí účinnosti nové právní úpravy nebylo vydáno žádné správní rozhodnutí ve smyslu ust. § 40 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, kterým by byla předmětná pozemní komunikace nacházející se na pozemku p.č. X zařazena do kategorie místních komunikací. Argumentaci správních orgánů obou stupňů, že předmětná pozemní komunikace je místní komunikací na základě pasportu místních komunikací vzniklého před přijetím současné právní úpravy, považuje krajský soud za zcela nesprávnou. S ohledem na shora popsanou, zcela odlišně koncipovanou tvorbu místních komunikací obsaženou v současné právní úpravě a s ohledem na to, že zákon o pozemních komunikacích zrušil zákon č. 135/1961 Sb., nelze přistoupit na závěr, že pasporty místních komunikací vzniklé podle předchozí právní úpravy by mohly platit i v současnosti. Jelikož zákon o pozemních komunikacích neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by řešilo střet nové a dřívější právní úpravy ve vztahu k tomu, co podle staré právní úpravy bylo místní komunikací, je nutno při posuzování současného stavu vycházet toliko ze současné právní úpravy. V tomto svém právním názoru vycházel krajský soud ze stanoviska NSS vyjádřeného v rozsudku ze dne 29.5.2009 č.j. 4 Ao 1/2009-58. Na základě shora uvedeného dospěl krajský soud v posuzované věci k závěru, že pokud neexistuje žádné rozhodnutí příslušného silničního úřadu vydané po 1.4.1997 podle ust. § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jímž by byla předmětná pozemní komunikace zařazena do kategorie místních komunikací, nelze než dovodit, že se jedná o účelovou komunikaci ve smyslu ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, když se nemůže jednat o účelovou komunikaci vymezenou ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, protože se nenachází v uzavřeném prostoru nebo objektu. Jelikož žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k jinému právnímu závěru, je jeho rozhodnutí z důvodů shora vyjádřených nezákonné.

S ohledem na nezákonnost tohoto primárního východiska pro posouzení dané věci se krajský soud již nezabýval dalšími žalobními námitkami z důvodu nadbytečnosti.

Na základě shora uvedené právní argumentace krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) a současně mu věc vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Při novém projednání věci je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobcům, kteří měli ve věci úspěch, vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, které

sestavají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000,- Kč a dále nákladů za právní zastoupení, a to za dva úkony právní služby po 3.360,- Kč a 2x režijní paušál po 300,- Kč, tj. celkem 7.320,- Kč (ust. § 6 odst. 1, § 7, § 9 odst. 1, § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění). Náklady právního zastoupení byly dále zvýšeny o částku, kterou je právní zástupce povinen zaplatit podle zvláštního předpisu (§ 35 odst. 8 s.ř.s.). Celkově tedy náklady právního zastoupení činí 8.857,- Kč. Celkové náklady řízení pak činí částku 10.857,- Kč. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen o.s.ř.), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, stanovil soud žalovanému k plnění lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (ust. § 154 odst. 5 s.ř.s., § 159 a § 168 o.s.ř.). Podle ust. § 149 odst. 1 o.s.ř. za použití ust. § 64 s.ř.s. zavázal soud žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 29. dubna 2013

JUDr. Bohuslava Drahošová
předsedkyně senátu