



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Daňkové a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Alexandra Krysla, v právní věci žalobce **František Turek spol. s r.o. Dolní Lukavice**, IČ 40526224, se sídlem Dolní Lukavice 69, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Vovsíkem, advokátem se sídlem Plzeň, Malá ul. 6, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) F.T., 2) J.T., oba bytem X, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30.11.2010, č.j. DSH/8955/10,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30.11.2010, č.j. DSH/8955/10, a rozhodnutí Městského úřadu Přeštice ze dne 14.4.2010, č.j. SD-Se/9200/2010, se z r u š u j í a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náklady řízení v částce 7.760 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jaroslava Vovsíka, advokáta.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 30.11.2010, č.j. DSH/8955/10 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Přeštice (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 14.4.2010, č.j. SD-Se/9200/2010 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto takto: „*II. ve věci ve které bude společnost František Turek spol. s.r.o., se sídlem Dolní Lukavice č.p. 69, IČ 40526224, zajištěna ochrana výkonu veřejnoprávních oprávnění spočívající v obecném užívání komunikace 768/2, 225/2, 226/1, 232, 227/2 v k.ú. Dolní Lukavice v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích rozhodl, že část komunikace na parc. č. 768/2 (protínající), 226/1, 232, 227/2 v k.ú. Dolní Lukavice v areálu pily manželů J. a F.T., bytem X, v obci X je komunikací účelovou v uzavřeném prostoru, která slouží k potřebě vlastníka a není přístupná veřejně, kdy tento stav pak jednoznačně dovozuje oprávnění k užívání této komunikace*“.

Žalobce žalobu odůvodnil pěti žalobními body.

V prvním žalobním bodu žalobce namítal, že je mu obsah prvoinstančního rozhodnutí nesrozumitelný. Rozhodnutí navíc cituje non subjekt, když obchodní firma - žalobce má jméno František Turek spol. s.r.o. Dolní Lukavice.

Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal, že napadené rozhodnutí nemá náležitosti, uvedené v § 68 a § 69 správního řádu. Posuzovaný případ je velmi dlouhá historie, která má počátek před rokem 2001, kde v důsledku předchozího převodu části nemovitostí a oddělení provozu pily a mlýna mezi jednotlivé vlastníky z vlastníků původních, se vytvořilo oddělené vlastnictví areálu mlýna a areálu pily s odděleným vlastnictvím pozemků. Mezi vlastníky vznikl nepřátelský vztah, který vyústil v osazení vrat na vjezdu do areálu pily, k zamezení vjezdu přes tento areál, k zamezení vstupu do areálu mlýna a k zatarasení mostu. Vztah vyústil v celkové nepřátelství, když věc původně řešil Okresní soud Plzeň - jih v řízení sp.zn. 7 C 43/2001, který následně svým usnesením ze dne 22.9.2003 věc postoupil Obecnímu úřadu v Dolní Lukavici k rozhodnutí. Obecní úřad v Dolní Lukavici věc řešil svérázným způsobem, či spíše neřešil. Věc byla opakovaně řešena žalovaným. Rozhodnutí obecního úřadu bylo zrušeno a nakonec byla v rámci rozhodnutí proti nečinnosti věc odňata tomuto úřadu a předána prvoinstančnímu orgánu, a to rozhodnutím ze dne 21.11.2006. Poté věc opakovaně řešil prvoinstanční orgán, který byl opakovaně urgován a jehož rozhodnutí bylo taktéž rušeno a naposledy bylo rozhodnuto dne 14.4.2010. Naposledy pak žalovaný napadeným rozhodnutím prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Žalobce namítl, že se správní orgány nevypořádaly s jeho argumentací. Žalobce konstatoval, že především žádal žalovaného, aby posoudil, zda použitý procesní předpis, tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „nový správní řád“), který správní orgán použil, je na posuzovanou věc použitelný a zda jeho použití bez dalšího neznamená, že je zapotřebí věc zrušit a vrátit správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Správní orgán prokazatelně používá nový správní řád, což není správné. Podle § 82 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), tento zákon platí i pro řízení zahájená v období jeho platnosti. Podle § 179 nového správního řádu řízení, která nebyla pravomocně skončena před jeho účinností, se dokončí podle dosavadních předpisů. To platí i pro případ, že před účinností tohoto zákona bylo vydáno rozhodnutí, které bylo později zrušeno. Účinnost zákona nastala 1.1.2006. Z obsahu samotného rozhodnutí i z obsahu spisu je zřejmé, že věc dříve projednával Obecní úřad v Dolní Lukavici na základě postoupení věci ze strany Okresního soudu Plzeň – jih usnesením sp.zn. 7 C 43/2001. Tomuto úřadu pak byla věc z důvodů opatření proti nečinnosti odňata usnesením žalovaného ze dne 21.11.2006 a předána prvoinstančnímu orgánu. Řízení bylo postupně různě zahajováno

přípisy tohoto správního orgánu i prvoinstančního orgánu. Nic to však nemění na skutečnosti, že řízení bylo zahájeno a předchozí rozhodnutí rušena jednak před účinností novel správního řádu, a pokud rozhodnutí byla zrušena, tak tato skutečnost nemůže mít vliv na potřebu použít předchozí procesní předpis. Odvolací orgán tuto námitku odmítl bez bližšího odůvodnění s odkazem na to, že vždy bylo rozhodováno podle nového správního řádu a žalobce tuto skutečnost nikdy nenamítal.

Ve třetím žalobním bodu žalobce namítal, že se prvoinstanční orgán nevypořádal s otázkou vlastnictví pozemku a vlastnictví komunikace, jež na něm leží. Nelze proto vytrhovat jenom část této komunikace z kontextu komunikace jako celku. Zatímco manželé T. jsou vlastníky pozemků v areálu pily, nejsou vlastníky pozemků, které na tyto pozemky navazují a kde se komunikace také nachází, tedy v úseku od silnice směrem na Krasavce k hranici jejich pozemku, ani jejím pokračováním přes náhon do objektu mlýna. Komunikace je a často bývá stavbou. Stavba nemusí náležet vlastníkovi pozemku. Správní orgán si nezjistil, komu stavba komunikace patří. Jedná se s velkou pravděpodobností o stavbu, byť nejspíše nebyla ve stavebním řízení povolena, když v sobě obsahuje sjezdy, kamennou dlažbu, betonové panely a můstek. Tuto skutečnost si správní orgán neujasnil. Komunikace není podle názoru žalobce ve vlastnictví manželů T., alespoň o tom žádný důkaz nepředložili. Žalovaný se s touto námitkou nevypořádal.

Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce namítal, že v napadeném rozhodnutí není dostatečným způsobem objasněna otázka, zda zásah do předchozího stavu ze strany manželů J. a F.T. nevzbuzoval žádné pochybnosti o tom, zda se jedná o zásah neoprávněný či oprávněný. Nebylo jednoznačně konstatováno, zda níže popsání jednání manželů T. bylo či nebylo protiprávní, či zda bylo oprávněným výkonem vlastnických práv. Touto otázkou se zabíral již Okresní soud Plzeň - jih ve svém usnesení ze dne 29.9.2003, sp.zn. 7 C 43/2001. Je totiž nesporné, že manželé T. zřídili uzamykatelná pojezdová vrata, která uzavřela přístup z obecního pozemku po obecní komunikaci na jejich pozemky, a dále zatarasili můstek přes náhon, tedy zatarasili přístup do mlýna přes náhon a můstek na pozemku, který jim nepatřil.

V pátém žalobním bodu žalobce namítal, že během celého řízení akcentoval jako základní otázku odpověď na to, k jakému účelu komunikace slouží. Správní orgán podstatnou pozornost věnoval řešení jiných otázek a tuto otázku v podstatě řeší jenom okrajově až žalovaný. Žalobce považuje za nesporné, že komunikace před objektem manželů T. v tomto objektu a následně v objektu žalobce je komunikací ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. To zdá se, nebylo ani postupem řízení sporné. Žalobce tvrdil v podstatě ve shodě se zjištěním tak, jak bylo učiněno při místním šetření dne 29.7.2008, že na stávajících pozemcích, vesměs náležejících manželům J. a F. T., po nich postupně vedly tři komunikace. První zřízená nezjištěného data, využívaná až někdy do roku 1941, poté druhá komunikace zřízená někdy okolo roku 1941 a třetí komunikace zřízená někdy okolo roku 1965. První komunikace fakticky zanikla a druhá komunikace je dnes již prakticky součástí manipulační plochy. Není vůbec podstatné, kudy přesně původně dvě komunikace vedly. Je však podstatné, že v minulosti existovaly a sloužily prakticky ke stejnému účelu, jako komunikace poslední. První komunikace podle tvrzení svědka T. a dalších svědků, které zdá se zpochybněny nebyly, sloužila k přístupu k lávce přes mlýnský náhon a k obsluze dříve zřízených, později zrušených sádek. Komunikace vedla zčásti po pozemcích obecních a zčásti

po pozemcích T., vedla kolem památné lípy a zanikla asi v roce 1941, kdy byla vybudována komunikace druhá, která soužila jednak k obsluze katru, který byl zřízen asi v roce 1949 a k příjezdu do mlýna přes tehdy zbudovaný mostek. Nacházela se přibližně v místech předtím zrušených sádek. Žalobce konstatoval, že se domnívá, že existence těchto dvou přístupových cest zpochybněna nebyla. Pokud se týká třetí komunikace, byla zbudována někdy v letech 1965 - 1967 ke snadnějšímu propojení mlýna se silnicí na Dolní Lukavici - Krasavce a k tomu, aby si oba provozy příliš nepřekážely. Není až tak důležité, kdo ji vlastně budoval, i když manželé T. jakoby zpochybňovali skutečnost, že to nebyl „výkup“, ale jakoby k budování komunikace měl být použit materiál náležející F. T. staršímu. Nesporné ovšem je, že výměrem Ministerstva potravinářského průmyslu z 31.12.1959 byly podle znárodnovacího zákona č. 118/1948 zestátněny nemovitosti dříve náležející manželům F. a A. T. (rodičů F. T. staršího) a předány Zpč. mlýnům a pekárnám. Dohodou o převodu správy národního majetku ze dne 6.10.1961 se části majetku ujaly Komunální služby Přeštice a následně pak Místní národní výbor v Dolní Lukavici. Manželé T. tedy nebyli vlastníky, ať už pily, strojního zařízení, mlýna ani pozemků, takže nemohli na cizích pozemcích budovat cestu. Neměli pro to ostatně ani důvod. Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že komunikace a její předchůdkyně, které vedly v jiných místech, sloužila od počátku ke spojení silnice na Krasavce s areálem mlýna, pokračovala přes tento mlýn, zčásti směrem na Krasavce, zčásti k Lišickému mlýnu. Teprve později tato komunikace začala být používána také pro potřeby pily, která byla zbudována až později někdy v roce 1949. Tak tomu bylo až do okamžiku, kdy průjezdu přes své pozemky do mlýna manželé T. zabránili zřízením brány a zatarasením mostu. Podle názoru žalobce první komunikace (rozumí se od silnice až za mlýn) vedla zcela po pozemcích obecních a přes pozemky vlastníků mlýna. Druhá komunikace již zčásti po pozemcích obecních a zčásti po pozemcích již ve vlastnictví rodiny T. Třetí komunikace pak již vedla po pozemcích obecních a státních. Žalobce dále namítl, že otázka, komu komunikace patří a zda se jedná o oddělenou věc, úzce souvisí s tím, kdo ji zřídil. V době, kdy komunikace v pořadí druhá byla přeložena, a to tak, že byla vybudována nová komunikace, zčásti dlážděná, zčásti byly položeny betonové panely a byl vybudován most přes náhon, na pozemcích hospodařily socialistické organizace. Důvodem, proč se tak stalo, byly snazší zásobování mlýna v souvislosti s používáním těžších automobilů a přirozeně i zlepšení provozu pily. Nesporné je, že se tak stalo někdy v letech 1965 - 1967, že tuto komunikaci nezbuvovali účastníci tohoto řízení, ale nejspíše jedna ze socialistických organizací, pravděpodobně Západočeské mlýny a pekárny. Posuzujeme-li historii cesty, pak dříve ve smyslu obecního zákoníku občanského z roku 1811 se jednalo ve smyslu § 287 a § 288 o obecní statek, který byl určen k tomu, aby sloužil obecnému prospěchu. Podle těchto ustanovení pak mohl cestu užívat každý bezplatně, obvyklým způsobem a k účelu, ke kterému byla určena. Souhlasu vlastníka pozemku, na němž byla cesta zřízena, k užívání cesty nebylo zapotřebí. Posléze v souvislosti s druhou a především s třetí cestou je třeba konstatovat, že není podstatné, zda cesta (stavba) vznikla na základě stavebního povolení a kolaudace a je-li zapsána v katastru nemovitostí. Pozemní komunikace, kterou lze ve smyslu § 119 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, považovat za stavbu spojenou se zemí pevným základem, je samostatnou nemovitostí, která není předmětem evidence v katastru nemovitostí (§ 119 občanského zákoníku). Vlastnictví takovému nemovitosti přechází okamžikem účinnosti smlouvy o jejím přechodu (§ 133 občanského zákoníku). Vlastník pozemků pod pozemní komunikace není bez dalšího vlastníkem této komunikace, pokud ji nezřídí nebo na něj nebyla převedena. Přirozeně součástí komunikace je i můstek. Podle názoru žalobce nelze odděleně

posuzovat části stávající komunikace a předchozích komunikací, tedy posuzovat pouze tu část komunikace, která je na pozemcích manželů T. od jejího začátku a od jejího pokračování. Podle žalobce předchozí komunikace vycházely totiž z místa silnice, pokračovaly přes obecní pozemek (byť zčásti jiným místem), na pozemky právních předchůdců účastníků, pokračovaly přes náhon a přes mlýn až za něj. Žalobce konstatoval, že v řízení byla základní otázkou určení, zda se jedná o komunikaci a její rozlišení. Zákon o pozemních komunikacích rozlišuje v § 6 a § 7 místní komunikace a účelové komunikace. Oboje jsou komunikace. Úsek mezi komunikací na Krasavce a hranicí pozemku manželů T. je možno hodnotit jako komunikaci místní. Ta tam byla odjakživa, pouze v objektu dnešní pily se různě její položení měnilo. Podle § 7 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Správní orgán může upravit nebo omezit přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné, k ochraně oprávněných zájmů vlastníka. Účelová komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu podle odst. 2 tohoto § je také účelovou komunikací a není veřejně přístupná. V pochybnostech rozhoduje příslušný silniční správní orgán. Bylo tedy věcí správního orgánu, aby určil, zda se jedná o účelovou komunikaci a zda je zapotřebí upravit přístup na ni. Správní orgán však rozhodl tak, že se jedná o účelovou komunikaci a přístup na ni ve prospěch žalobce neupravil. Správní orgán věnoval poměrně značnou pozornost otázkám, které s posuzovanou věcí v podstatě nesouvisí. Obsáhle zkoumal, jak vedlo, kde a kdy oplocení, zda a jakým způsobem byl objekt, či objekty uzavírán. Bylo tomu tak především proto, že manželé T., a především J. T., obraceli pozornost správního orgánu na otázky, které nejsou podle názoru žalobce podstatné. Není vůbec podstatné, jaké bylo oplocení areálu pily, když pila byla zřízena později, není podstatné, zda existovala vrata před pozemkem (nyní manželů T.), nebo až na můstku, není podstatné, kdy a kdo vrata zavíral a zda a kdy byla funkční či nefunkční. Není podstatné, zda byla kovová, dřevěná či drátěná, a už vůbec není podstatné to, jak si počínal německý správce v době nesvobody. Tehdy totiž německý správce v rámci řízeného hospodářství, aby se tzv. nemlelo „načerno“, zřídil oplocení a vrata u nového mlýna, ale nikoliv na místě, kde byla zřízena vrata pozdější, kdy již fungovala pila, tedy ta vrata, která manželé T. vyměnili za vrata posuvná. Podstatná je, jak opakovaně upozorňoval žalobce, otázka účelu komunikace. Žalobce dále namítl, že ve vztahu ke shora uvedeným skutečnostem jsou důkazy poněkud nesourodé. V podstatě je možno konstatovat, že oplocení objektu existovalo, ovšem na různých místech a různého druhu. Jinak bylo oploceno, či spíše neoploceno roku 1941, jinak během války a jinak po ní. Jinak byla umístěna vrata předtím a poté, navíc existovala dvoje vrata. Někdy se v různých dobách vrata přes noc zavírala, někdy ne. Tato skutečnosti však nic nemění na tom, že komunikace sloužila původně pro mlýn a pro obecné potřeby, později k ní přibyl provoz pily a v neposlední řadě i dům, který později manželé T. (rodiče F. T. mladšího) postavili na pozemku, nyní manželů T. mladších, který jim nyní spolu s pozemky náleží. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatuje, že cesta v minulosti sloužila dvěma provozům (správně třem důvodům), z nichž třetí byly potřeby vlastníků rodinného domku, a v důsledku změny vlastníků charakter obslužnosti ztratila. S tím nemůže žalobce samozřejmě souhlasit, protože změnou vlastnictví nedochází ke změně účelu zřízení a užívání komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že v řízení není podstatné, že účastníci řízení J. T. a F. T., oba jsou vlastníky pozemků v areálu pily a nejsou vlastníky pozemků, které na pozemky navazují. Podstatné je, že jsou vlastníky pozemku sporné části komunikace - parc.č. 768/2 v k.ú. Dolní Lukavice. Sporná komunikace byla v minulosti užívána oběma provozy (pila a mlýn), ale vznikem nových majetkoprávních vztahů byla v roce 1966 vybudována nová přístupová komunikace v délce 120m pro provoz mlýna. Tuto skutečnost uvádí i žalobce v žalobě (str. 5 dole), že důvodem vybudování nové komunikace bylo snazší zásobování mlýna v souvislosti s používání těžších automobilů a přirozeně i zlepšení provozu pily a stalo se tak někdy v letech 1965 - 1967. Je třeba konstatovat, že komunikace vybudovaná k objektu mlýna v roce 1966 je komunikací, jejíž parametry jsou shodné jako sporná komunikace, je od počátku sporu do současné doby plně a bez zjevných problémů využívána pro potřeby společnosti František Turek spol. s r.o. Dolní Lukavice. V rámci správního řízení prvoinstanční orgán svolal ústní jednání, v jehož rámci provedl výpovědi pozvaných svědků a bylo jednoznačně prokázáno, že minimálně od roku 1967 jsou zadní vrata objektu mlýna uzavřena, objekt je po předmětné komunikaci volně neprůchodný a režim otevírání těchto vrat je stanoven majitelem objektu, komunikace je užívána pouze osobami bezprostředně spojenými s činností pily a mlýna není přístupná široké veřejnosti k obecnému využití. Účelová komunikace v objektu pily a mlýna vykazuje jednoznačně znaky účelové komunikace v uzavřeném prostoru ve smyslu s ustanovením § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V nálezu Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, pod čj. II. ÚS 268/06, je definováno, že vlastnické právo náleží do kategorie základních práv a svobod jednotlivce a ústavně komfortní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona za náhradu. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalovaný uzavřel, že trvá na správnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí, které bylo vydáno v souladu se zákonem o pozemních komunikacích. Postupoval podle ustálené soudní judikatury a své úvahy podložil na jejích závěrech. Komunikace umístěná na pozemku parc.č. 768/2 v k.ú. Dolní Lukavice, ve vlastnictví J. T. a F.T., je účelovou komunikací v uzavřeném prostoru ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, která slouží k potřebě vlastníka a není veřejně přístupná, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník. Vlastnická práva k pozemku na kterých leží sporná komunikace v případě užívání pro potřeby mlýna by byla bezprecedentně omezována. Příjezd k objektu pily je zajištěn prostřednictvím jedné komunikace, příjezd k objektu mlýna je zajištěn jinou komunikací. Tyto příjezdy k oběma objektům jsou zajištěny od roku 1966. Jak je výše uvedeno, byla zohledněna otázka vlastnických práv pozemků a nutné komunikační potřeby.

Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s.ř.s.), o věci samé bez jednání.

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Soud shledal důvodným první a čtvrtý žalobní bod.

Podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací 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.

Prvoinstanční orgán opřel výrok prvoinstančního rozhodnutí o ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení příslušný silniční správní úřad rozhodne, zda jde či nejde z hlediska pozemní komunikace o uzavřený prostor či objekt. S ohledem na znění věty prvé citovaného ustanovení tak může učinit výrokem, kterým určí, zda určitá účelová komunikace je či není pozemní komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu. Dostatečně srozumitelným se jeví výrok znějící: *„Účelová komunikace nacházející se na pozemcích č... je (není) pozemní komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu“*.

Výrok prvoinstančního rozhodnutí však srozumitelný není. Prvoinstanční orgán jím vyslovil, že *„část komunikace na parc. č. 768/2 (protínající), 226/1, 232, 227/2 v k.ú. Dolní Lukavice v areálu pily manželů J. a F.T., bytem X, v obci X je komunikací účelovou v uzavřeném prostoru, která slouží k potřebě vlastníka a není přístupná veřejně, kdy tento stav pak jednoznačně dovozuje oprávnění k užívání této komunikace“*. Pomine-li soud prozatím skutečnost, že prvoinstanční orgán prohlašuje za „komunikaci účelovou v uzavřeném prostoru“ toliko část komunikace, nemá celá část výroku uvozená slovy „která slouží k potřebě vlastníka a není přístupná veřejně, kdy tento stav pak jednoznačně dovozuje oprávnění k užívání této komunikace“ oporu v zákoně. Zákon o pozemních komunikacích takový výrok neumožňuje vynést. Nadto není zřejmé potřebě jakého vlastníka a vlastníka čeho konkrétního komunikace slouží a co má být vůbec míněno slovy „a není přístupná veřejně, kdy tento stav pak jednoznačně dovozuje oprávnění k užívání této komunikace“.

Podle názoru soudu může být citovaná část výroku prvoinstančního rozhodnutí odrazem nesprávného pochopení skutečného předmětu řízení ze strany prvoinstančního orgánu. Ač se prvoinstanční správní orgán snažil spornou věc řešit podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, zřejmě pocíťoval potřebu současně zamítnout návrh žalobce na umožnění jeho přístupu po dosud užívané účelové komunikaci, resp. vyjádřit, že si žalobce nemůže ve vztahu ke specifikované části účelové komunikace nárokovat žádné právo.

Na tomto místě soud považuje za nutné upozornit na to, že předmětem rozhodování správních orgánů byl návrh žalobce, podaný původně jako žaloba u Okresního soudu Plzeň – jih a postoupený příslušnému správnímu orgánu usnesením téhož soudu ze dne 22.9.2003, sp.zn. 7 C 43/2001. Vzhledem k tomu, že tento návrh nebyl součástí soudu předloženého spisového materiálu, lze ohledně jeho obsahu vycházet toliko z odůvodnění zmíněného usnesení Okresního soudu Plzeň – jih. Okresní soud Plzeň – jih, když konstatoval obsah žaloby uvedl, že *„žalobkyně se svou žalobou domáhala nejprve vydání předběžného opatření a následně vydání rozsudku, přičemž jak předběžným opatřením, tak rozsudkem měl soud žalovaným uložit povinnost jednak odstranit vjezdová vrata s uzamykatelnou dřevěnou závorou umístěná na komunikaci na pozemcích č. 768, 225/2, 226/1, 232, 227/2 v k.ú. Dolní*

Lukavice a jednak umožnit přístup na části výše specifikovaných pozemků (vyjma č. par. 768), na nichž je komunikace umístěna“. Žalobce měl dále mimo jiné uvést, že „komunikace dle žalobkyně sloužila až do loňského roku jak k příjezdu k žalovaným, kteří provozují pilu, tak k příjezdu do mlýna, který provozuje žalobkyně“. Z obsahu prvoinstančního rozhodnutí ani napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by tento návrh žalobce v průběhu let 2001 až 2010 nějakým podstatným způsobem změnil.

S ohledem na obsah návrhu žalobce je nezbytné dospět k závěru, že jeho cílem nebylo vyvolat řízení podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, nýbrž řízení o odstranění pevné překážky z účelové komunikace podle § 29 odst. 3 téhož zákona. Žalobce se totiž nedomáhal určení, zda se v daném případě jedná či nejedná o uzavřený prostor.

Obdobným problémem spočívajícím v nesprávném pochopení předmětu řízení ve věcech překážek umístěných na účelové komunikaci se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15.11.2007, č.j. 6 Ans 2/2007-127, publikovaném pod č. 1486 ve Sb. NSS č. 3/2008 (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „právní nauka ani rozhodovací praxe není jednotná v názoru, zda lze oprávnění k obecnému užívání veřejné komunikace považovat za veřejné subjektivní právo, jež by samo o sobě požívalo ochrany v rámci veřejné správy a subsidiárně rovněž ve správním soudnictví, nebo zda je obecné užívání komunikace chráněno silničním správním úřadem pouze z moci úřední na základě existence veřejného zájmu na jeho zachování. I kdyby ovšem samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřena každému potenciálnímu uživateli, subjektivním právem nebyla, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby, tedy z toho důvodu, že daná komunikace zajišťuje přístup k jejich nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto nemovitostí. V těchto případech totiž ochrana obecného užívání komunikace úzce souvisí s ochranou vlastnických a jiných soukromých práv těchto uživatelů, zároveň ovšem dle konstantní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99) není právě pro veřejnoprávní charakter institutu obecného užívání dána pravomoc soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, ochrana těmto uživatelům pozemní komunikace tedy musí být poskytnuta v rámci veřejné správy a posléze ve správním soudnictví. Nástrojem této ochrany se jeví být právě ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva nejen u soudu, ale ve stanovených případech i u jiného orgánu. Byť tedy ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích výslovně nestanoví, že by řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace bylo možné zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, lze za ústavně konformní považovat pouze takový výklad tohoto ustanovení, podle něhož řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace lze zahájit nejen z moci úřední, ale rovněž na návrh uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním pevné překážky dotčen na svých právech výše popsáním způsobem, což činili i stěžovatelé v předmětné věci“. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „je tedy možné uzavřít, že návrh stěžovatelů, který byl žalovanému postoupen Okresním soudem v Mělníku, byl způsobilý zahájit ve smyslu ust. § 18 odst. 2 správního řádu správní řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, ovšem toliko za předpokladu, že žalovaný byl příslušný v takové věci rozhodnout. Krajský soud v Praze pochybil, pokud dospěl k závěru, že žalovaný pravomoc

rozhodnout o návrhu stěžovatelů neměl. Je pravdou, že dle ust. § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích vykonávají obce působnost silničního správního úřadu „ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací“. Nicméně ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích zároveň svěřuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu, jímž nemůže být nikdo jiný, než obecní úřad dané obce, pravomoc v pochybnostech rozhodnout, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, jinými slovy, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nebo o neveřejnou účelovou komunikaci dle ust. § 7 odst. 2 téhož zákona, umístěnou v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele tohoto prostoru nebo objektu“. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „podle názoru Nejvyššího správního soudu vydává silniční správní úřad samostatné deklaratorní správní rozhodnutí dle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích tehdy, byl-li podán takový návrh na určení charakteru veřejné komunikace, zároveň je však silniční správní úřad oprávněn i povinen posoudit si tuto otázku jako otázku předběžnou, vyvstane-li v rámci jiného správního řízení, k němuž je příslušný. Působnost obecního úřadu jakožto silničního správního úřadu „ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací“ tedy nelze ve světle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích chápat úzce tak, že je dána pouze tam, vyjde-li v konečném důsledku najevo, že se v daném případě skutečně jedná o účelovou komunikaci veřejně přístupnou. Správní orgán nemůže v případě pochybností o charakteru účelové komunikace vést dokazování a následně, posoudí-li komunikaci jako neveřejnou, dospět k závěru, že nemá ve věci pravomoc rozhodnout a že tudíž žádné správní řízení ani nevedl a vyřídil věc mimoprocesním způsobem, tedy vlastně připravit návrhatele o adekvátní právní ochranu. Správní orgán, tedy v daném případě žalovaný, má pravomoc a tudíž také povinnost o návrhu stěžovatelů na odstranění překážek z veřejně přístupné účelové komunikace rozhodnout. Pokud by dospěl po provedeném řízení k závěru, že se jedná o účelovou komunikaci veřejnosti nepřístupnou, je oprávněn návrh zamítnout, v opačném případě, zjistí-li zároveň, že pevné překážky jsou na veřejně přístupné účelové komunikaci umístěny neoprávněně, jsou splněny podmínky pro to, aby stávajícímu vlastníkovu bylo nařízeno jejich odstranění. I kdyby žalovaný posoudil otázku charakteru účelové komunikace nesprávně, šlo by o vadu způsobující nezákonnost jeho rozhodnutí, nikoli jeho nicotnost z důvodu nedostatku pravomoci“.

Odkazem na citované pasáže rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo návrhem žalobce zahájeno řízení o odstranění pevné překážky z účelové komunikace podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Prvoinstanční správní orgán nebyl oprávněn vydat rozhodnutí podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, když otázka, zda se v daném případě jedná o účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 nebo § 7 odst. 2 téhož zákona, měla být řešena toliko jako otázka předběžná. Dospěl-li prvoinstanční orgán k závěru, že se jedná o účelovou komunikaci podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, měl návrh žalobce zamítnout.

Správní orgány se tak byly povinny podrobně zabývat obsahem návrhu žalobce, tj. skutečnostmi naznačenými žalobcem ve čtvrtém žalobním bodu. Bylo třeba zejména osvědčit, zda je pravdivým tvrzení žalobce, že „komunikace sloužila až do loňského roku (pozn. rok 2000) jak k příjezdu k žalovaným, kteří provozují pilu, tak k příjezdu do mlýna, který provozuje žalobkyně“, zda došlo ke změně dosavadního stavu teprve umístěním „vjezdových

vrat s uzamykatelnou dřevěnou závorou“, která propříště znemožnila užívání komunikace žalobcem, a zda případně tento zásah do pokojného stavu byl zásahem oprávněným. Správní orgány se sice zabývaly stavem minulým, ale nijak zvláště se nezaměřily na žalobcem namítané období roku 2000 a stav tomuto roku bezprostředně předcházející. Správní orgány toliko konstatovaly, že „v letech 1996 až 1998 byla vrata nefunkční“ a že „v roce 2000 byla původní poškozená vrata nahrazena novými posuvnými vraty a došlo k jejich opětovnému pravidelnému uzavírání“. Skutkovými zjištěními není nijak pokryto období let 1998 až 2000.

Soud se ztotožňuje se žalobcem také v jeho námitce o jeho nepřesném označení ve výroku prvoinstančního rozhodnutí. Firma žalobce nezní „František Turek spol. s r.o.“, nýbrž zní „František Turek spol. s r.o. Dolní Lukavice“. V této skutečnosti však nelze spatřovat pochybení, které by samo osobě způsobovalo nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí. Nebylo totiž pochyb o tom, kdo je pod použitým označením míněn, když žalobce byl kromě firmy označen také identifikačním číslem a adresou, které jsou totožné s jeho skutečnými údaji.

Soud shledal důvodným také druhý žalobní bod.

Podle § 179 odst. 1 věta první nového správního řádu, se řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů.

V případě žalobce bylo řízení pravomocně skončeno teprve nabytím právní moci napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že žalobce svůj návrh podal již v roce 2001, tj. před účinností nového správního řádu, bylo povinností správních orgánů v řízení postupovat podle správního řádu, nikoli podle nového správního řádu, který nabyl účinnosti dne 1.1.2006.

Dlužno však v této souvislosti upozornit na to, že v dalším řízení, tj. po zrušení správních rozhodnutí tímto rozsudkem, budou správní orgány postupovat podle nového správního řádu. Vyplyvá tak z ustanovení § 179 odst. 2 věta druhá nového správního řádu, podle kterého se po zrušení a vrácení k novému projednání postupuje podle dosavadních předpisů pouze tehdy, bylo-li rozhodnutí zrušeno před účinností nového správního řádu.

Soud shledal důvodným třetí žalobní bod.

Žalobce v odvolání namítal, že „*druhá podstatná skutečnost je, že správní orgán nerozlišuje vlastnictví pozemku, na němž komunikace leží, a vlastnictví samotné komunikace*“. Dále namítal, že „*stavba nemusí náležet vlastníkově pozemku. Správní orgán si nezjistil, komu stavba komunikace patří. Jedná se s velkou pravděpodobností o stavbu, byť nejspíše nebyla ve stavebním řízení povolena, když v sobě zahrnuje sjezdy, kamennou dlažbu, betonové panely a můstek. Tuto skutečnost si správní orgán neujasnil. Komunikace není podle názoru odvolatele ve vlastnictví manželů T., alespoň o tom žádný důkaz nepředložili*“.

Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí s touto námitkou vypořádal tak, že uvedl, že „*k námitce, že správní orgán nerozlišuje vlastnictví pozemku, na němž komunikace*

leží a vlastnictví samotné komunikace odvolací orgán uvádí, že bylo prokázáno, že dle výpisu z katastru nemovitostí je pozemek v majetku J. T. a F. T., bytem X“.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11.9.2009, č.j. 5 As 62/2008-59, publikovaném pod č. 2200 ve Sb. NSS č. 2/2011, uvedl, že „nevidí žádný důvod, proč by možnost posouzení pozemní komunikace jakožto samostatné věci měla být apriori vyloučena u účelové komunikace jen proto, že ji výslovně nezmiňuje § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Pokud Nejvyšší soud připustil možnost, že i místní komunikace může být v závislosti na svém stavebním provedení samostatnou věcí, pak logicky totéž musí platit rovněž o účelové komunikaci. Vzhledem k tomu, že nejsou zejména v menších obcích žádnou výjimkou místní komunikace (tj. veřejně přístupné pozemní komunikace ve vlastnictví obce, které slouží převážně místní dopravě na území obce), které nemají asfaltový či jiný pevný povrch ani základy a které tudíž nebudou běžně považovány za samostatné nemovitosti, pak na druhou stranu není žádný důvod k tomu, aby účelové komunikace, jejichž stavební provedení naopak odpovídá výše zmíněným definičním znakům nemovité věci, nemohly být za takovou věc také považovány“. Nejvyšší soud v rozsudku taktéž podrobně shrnul dosavadní judikaturu soudů týkající se posouzení samostatné nemovité věci ve smyslu § 119 občanského zákoníku.

Otázka, zda je předmětná účelová komunikace samostatnou věcí v právním slova smyslu, není podstatná jen z důvodu nutnosti zkoumání podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, jak byly vymezeny v nálezu Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. ÚS 268/06 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Zejména z důvodu zkoumání, zda vlastník účelové komunikace souhlasil s omezením svého vlastnického práva veřejným užíváním své nemovitosti. Vyřešení nastíněné otázky je podstatné také z toho důvodu, aby bylo možné posoudit, zda jsou osoby zúčastněné na řízení ve skutečnosti osobami, které jsou oprávněné veřejnému užívání předmětné účelové komunikace bránit. Pokud by tato byla samostatnou věcí a jako taková ve vlastnictví jiného, nebylo by možné akceptovat, aby ze strany osob zúčastněných bylo žalobci v užívání komunikace jakkoli bráněno. Tj. umístěním a uzamykáním brány a tvrzeným zatarasením mostu.

Žalovaný se odvolací námitkou žalobce nevypořádal správně, když se vůbec nezabýval tím, zda je či není účelová komunikace samostatnou věcí v právním slova smyslu.

Žalobce dále v odvolání prvoinstančnímu orgánu vytýkal, že „komunikaci posuzuje jenom zčásti, nikoliv v celé její délce. Zatímco manželé T. jsou vlastníky pozemků v areálu pily, nejsou vlastníky pozemků, které na tyto pozemky navazují a kde se komunikace také nachází, tedy v úseku od silnice směrem na Krasavce k hranici jejich pozemku, ani pokračováním přes náhon do objektu mlýna“.

Touto odvolací námitkou se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nezabýval, byť i tato otázka byla pro řešení věci podstatná. Žalobce totiž tvrdil, že po dlouhá léta byla pro potřeby mlýna používána účelová komunikace vedoucí od mlýna až k místní komunikaci nacházející se z pohledu od mlýna za současnými vraty. Prvoinstanční orgán přitom za účelovou komunikaci v uzavřeném považoval toliko část této komunikace, aniž by bylo například zřejmé, zda uzavřený prostor končí a případně jak na hranici pozemků ve

vlastnictví osob zúčastněných na řízení ve směru ke mlýnu. Pokud by byl například oplocen celý objekt „*pily a mlýna*“, jak vyplývá například z obsahu svědecké výpovědi svědka J.Š., zachycené v protokole ze dne 28.1.2010, nebylo by vůbec možné žalobce z užívání účelové komunikace vyloučit. Z ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je totiž nezbytné dovodit, že účelovou komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu, je oprávněn užívat každý z vlastníků nebo provozovatelů tohoto uzavřeného prostoru nebo objektu. Nelze akceptovat, aby jeden z těchto vlastníků či provozovatelů bránil jinému, nacházejícímu se v obdobném postavení, v užívání účelové komunikace umístováním překážek na ní.

K posouzení pátého žalobního bodu.

S ohledem na shora uvedená zásadní procesní pochybení správních orgánů, je předčasné činit závěr o tom, zda se v případě předmětné účelové komunikace jedná o komunikaci podle § 7 odst. 1 nebo o komunikaci podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Správní orgány jednak nesprávně nerozhodly o návrhu žalobce v řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, nezabývaly se otázkou oprávněnosti umístění překážek na účelovou komunikaci, tím, zda účelová komunikace je či není samostatnou věcí v právním slova smyslu a kdo je případně jejím vlastníkem, neposuzovaly komunikaci v celé její délce. Vyřešení všech těchto otázek je přitom rozhodující pro určení typu účelové komunikace a současně pro posouzení otázky, zda došlo či nedošlo k neoprávněnému umístění pevných překážek na pozemní komunikaci a zda jejich vlastníkům bude či nebude uložena povinnost je odstranit (§ 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích).

Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). Vytčenými vadami trpí i prvoinstanční rozhodnutí, a proto soud rozhodl také o jeho zrušení (§ 78 odst. 3 s.ř.s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc 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.).

Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000 Kč a v odměně advokáta za 2 úkony právní služby, a to za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, když advokát jménem žalobce podal žalobu. Podle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku 2.100 Kč, tj. 4.200 Kč za dva úkony právní služby. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Advokát ve věci učinil celkem dva úkony, a proto soud přiznal žalobci částku ve výši 600 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupcem žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 960 Kč, náklady řízení tedy včetně DPH činí částku ve výši 7.760 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s.

Podle § 60 odst. 5 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. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že soud neuložil žádné z osob zúčastněných na řízení žádnou povinnost, nemohly jim vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s.ř.s. Soud neshledal ani důvodů zvláštního zřetele hodných, které by přiznání nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení odůvodňovaly, proto rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Plzni dne 31. ledna 2012

JUDr. Jana Daňková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová