



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové v právní věci žalobkyně: **Ing. J.U., bytem...**, zastoupené JUDr. Janem Gallivodou, advokátem se sídlem Nerudova 5, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti **rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2011, č. j. DSH/708/11,**

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2011, č. j. DSH/708/11, a rozhodnutí Městského úřadu Horšovský Týn ze dne 24. 11. 2010, č. j. 15156/2010/DSH, s e z r u š u j í a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 7.808 Kč k rukám zástupce žalobkyně, JUDr. Jana Gallivody, advokáta se sídlem Nerudova 5, Plzeň, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „žalovaný“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Horšovský Týn, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „správní orgán prvního stupně“ nebo též „silniční správní úřad“), ze dne 24. 11. 2010, č. j. 15156/2010/DSH. Tímto rozhodnutím silniční správní úřad zamítl návrh žalobkyně na uložení povinnosti k odstranění nepovolené pevné překážky – ocelové závory umístěné na pozemku parc. č. 1315/7 v kat.

území Horšovský Týn dle § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

I. Obsah žaloby

Žalobkyně v podané žalobě namítá nezákonnost vydaného rozhodnutí žalovaného z důvodu porušení zákona o pozemních komunikacích a zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť skutkový základ, který vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, nemá oporu ve spisu. Žalobkyně rovněž pokládá rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se nevypořádal se všemi odvolacími důvody, které žalobkyně uvedla ve svém odvolání a které opakovaně uvedla také v podané žalobě; a dále neprovedl žádný z žalobkyní navrhovaných důkazů za účelem zjištění objektivního skutkového stavu věci (konkrétně výslech svědka V., který byl opakovaně přítomen situacím, kdy byla předmětná závora uzamčena, či listinné důkazní prostředky - fotografie uzamčené brány).

Dle názoru žalobkyně došlo rovněž k nesprávnému právnímu posouzení věci, pokud jde o definici účelové komunikace a pevné překážky dle platné právní úpravy. Žalobkyně upozornila, že žalovaný ve svém rozhodnutí toliko konstatoval, že prvoinstanční správní orgán z opakovaných kontrol neshledal, že by závora byla uzavřena, a proto nebyl dán důvod pro její odstranění. Své zamítavé rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že prvoinstanční orgán v daném správním řízení současně vyřešil předběžnou otázku, zda se jedná o veřejnou účelovou komunikaci. V další větě pak žalovaný argumentuje tím, že pozemky žalobkyně jsou přístupné od chatové oblasti „V Podhájí“, a také tím, že se pozemek žalobkyně nachází mezi ostatními pozemky (parcelami) a přístup k ní je možný jedině přes jiné polní parcely, nikoli prostřednictvím komunikace. Toto je ovšem dle názoru žalobkyně irrelevantní, neboť předmětná účelová komunikace slouží všem, a tedy její užívání nelze omezit jakýmkoli způsobem bez povolení silničního správního úřadu – v tomto konkrétním případě samovolným umístěním ocelové závory soukromým subjektem (zde společností FADIS OSIVA s.r.o.).

S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se nevypořádal s veškerými odvolacími důvody žalobkyně; nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci, kdy žalovaný pouze převzal stanoviska prvoinstančního orgánu, aniž by je ověřil a aniž by za účelem zjištění objektivního skutkového stavu provedl žalobkyní navržené důkazy; a dále s ohledem na skutečnost, že došlo k nesprávnému právnímu posouzení věci, žalobkyně navrhl, aby krajský soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě poukázal na skutečnost, že správní orgán prvního stupně v rámci předcházejícího správního řízení zjistil, že pozemky žalobkyně jsou (dokonce lépe) přístupné ze strany od chatové oblasti „V Podhájí“, což potvrdila také sama žalobkyně v odvolání ze dne 14. 12. 2010. V daném případě tak existuje alternativa

jiného přístupu a příjezdu, a tedy sporná cesta nepředstavuje nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu. Navíc prvoinstanční správní orgán přezkoumal stav na místě samém, přičemž zjistil, že závora není stejně jako při předchozích kontrolách uzavřena, natož uzamčena, tzn. netvoří pevnou překážku. Pozemek (pole) žalobkyně par. č. 1773 v kat. území Horšovský Týn se nachází mezi ostatními pozemky a je k němu přístup a příjezd pouze přes jiné polní parcely, nikoli prostřednictvím cesty (komunikace). K poli – lánu jakožto celku existují dvě přístupové komunikace, k samotnému poli – pozemku žalobkyně parc. č. 1773 v předmětném katastrálním území pak přístupová a příjezdová komunikace neexistuje. Tento problém však již není v působnosti silničního správního úřadu a ani zpřístupnění pozemku nelze silničním správním úřadem vyžadovat. Žalovaný uzavřel, že se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal s veškerými námitkami žalobkyně obsaženými v odvolání, a proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III. Skutkový základ projednávané věci

Z obsahu předloženého správního spisu krajský soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti podané žaloby:

Žalobkyně se obrátila na příslušný silniční správní úřad s návrhem na zahájení řízení o odstranění nepovolené pevné překážky – uzamykatelné ocelové závory na pozemku parc. č. 1315/7 v kat. území Horšovský Týn. Žalobkyně tento návrh odůvodnila tím, že na pozemku parc. č. 1315/7 v kat. území Horšovský Týn, který je součástí veřejně přístupné účelové komunikace, byla společností FADIS OSIVA s.r.o. umístěna uzamykatelná závora, která tvoří pevnou překážku dle § 29 zákona o pozemních komunikacích a která byla na tuto komunikaci umístěna bez povolení silničního správního úřadu. Tím došlo k zamezení vjezdu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, kterou žalobkyně užívá jako jedinou přístupovou cestu pro účely obhospodařování svých zemědělských pozemků v kat. území Horšovský Týn, k nimž není možné se dostat přes jinou příjezdovou komunikaci. Nepovolená pevná překážka (uzamčená závora) tak žalobkyni brání v pokojném užívání její nemovitosti a současně jí tímto v důsledku nemožnosti přístupu a obhospodařování její nemovitosti vzniká škoda.

Silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 24. 11. 2010, č. j. 15156/2010/DSH, návrh žalobkyně zamítl. Ve výroku rozhodnutí uvedl, že dle pravomocného rozhodnutí Městského úřadu Domažlice, odboru dopravy, č. j. OD-6304/09-23173/2009/San ze dne 28. 8. 2009, které bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, č. j. DSH/15166/09 ze dne 19. 1. 2010, se v případě dotyčné závory nejedná o pevnou překážku na účelové komunikaci; závora není dle opakovaných kontrol odboru dopravy a silničního hospodářství zamykána, pozemky navrhovatelky (žalobkyně) jsou přístupné z jiného místa umožňujícího dostupnost ze silniční sítě. V odůvodnění rozhodnutí dále silniční správní úřad konstatoval, že byl opětovně přezkoumán stav na místě samém, přičemž bylo zjištěno, že závora není stejně jako při předchozích kontrolách uzavřena, natož uzamčena. Stejně tak bylo opětovně zjištěno, že pozemky žalobkyně jsou (dokonce lépe) přístupné ze strany od chatové oblasti „V Podhájí“, takže tvrzení žalobkyně, že její pozemky nejsou přístupné jinudy než přes pozemky nalézající se za předmětnou závorou, se nezakládá na pravdě. V závěru odůvodnění pak silniční správní

úřad poukázal na vázanost právním názorem Krajského úřadu Plzeňského kraje, který v odvolacím řízení potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Domažlice, který rozhodnutím ze dne 28. 8. 2009, č. j. OD-6304/09-23173/2009/San, zamítl žádost o nařízení odstranění nepovolené pevné překážky – ocelové závory umístěné na pozemku parc. č. 1315/7 v kat. území Horšovský Týn s odůvodněním, že se v tomto případě nejedná o pevnou překážku.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které odůvodnila tak, že předmětná ocelová závora je pevnou překážkou ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích, a to bez ohledu na to, zda je či není uzamčená. Na umístění této závory nebylo vydáno povolení silničního správního úřadu, což je v případě pevných překážek na účelové komunikaci třeba. Rovněž není pravdou, že závora není uzamykána. Žalobkyně dále uvedla, že cesta nacházející se na pozemku parc. č. 1315/7 v kat. území Horšovský Týn, kterou žalobkyně i její předci používali pro obhospodařování vlastních pozemků, je účelovou komunikací dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, což jako předběžnou otázku vyřešil již Městský úřad v Domažlicích v rozhodnutí ze dne 28. 8. 2009, č. j. OD-6304/09-23173/2009/San. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že předmětný pozemek je účelovou komunikací a při umísťování překážek na takového komunikaci je třeba se řídit zákonem o pozemních komunikacích. Tento závěr ve svém rozhodnutí ze dne 19. 1. 2010, č. j. DSH/15166/19, potvrdil také žalovaný. Žalobkyně navrhla vycházet při rozhodování také z relevantní soudní judikatury, konkrétně z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, a z rozsudku ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000. Dále zopakovala, že skutečnost, zda je závora uzamčena či nikoliv, by neměla být pro tento případ rozhodující, neboť ocelová závora představuje pevnou překážku dle § 29 zákona o pozemních komunikacích. Dle názoru žalobkyně taktéž není rozhodující, že její pozemek je přístupný i z jiné komunikace. Klíčové je, že komunikace na předmětném pozemku je komunikací účelovou, a tedy nikdo nemá právo omezovat jiné osoby v jejím užívání. Příslušný silniční úřad proto rozhodl v rozporu s platnou právní úpravou i ustálenou judikaturou soudů.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 3. 2011, č. j. DSH/708/11, odvolání žalobkyně jako nedůvodné zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že prvoinstanční správní orgán z opakovaných kontrol neshledal, že by závora byla uzavřena či uzamykána, a proto nebyl dán důvod nařizovat její odstranění. Na fotografiích předložených žalobkyní, na nichž je závora uzavřená, je uvedeno datum 23. 3. 2010, v řízení vedeném prvoinstančním správním orgánem nebylo uzamykání závory zjištěno. Prvoinstanční správní orgán současně v daném správním řízení vyřešil předběžnou otázku, zda se jedná o veřejně přístupnou komunikaci. Bylo zjištěno, že polní pozemky jsou rovněž přístupné od chatové oblasti „V Podhájí“, což připouští i sama žalobkyně, která v závěru odvolání uvedla, že skutečnost, že je její pozemek přístupný i z jiné komunikace, není rozhodující. Žalovaný připomněl, že podle současné judikatury lze pozemek uznat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci za předpokladu, že je takto věnován výslovně projevem nebo konkludentním souhlasem, užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby (tzn. neexistuje jiný alternativní přístup) a jedná se o zřetelnou cestu, která má stálost a patrnost v terénu. Žalovaný dospěl k závěru, že parcela žalobkyně se nachází mezi ostatními parcelami, a tedy k ní existuje přístup a příjezd pouze přes jiné polní parcely, nikoli prostřednictvím komunikace. Z uvedeného vyplývá, že k poli – lánu jakožto celku existují dvě přístupové komunikace, k jednotlivému poli – pozemku žalobkyně parc. č. 1773 v kat. území Horšovský Týn pak přístupová a příjezdová

komunikace neexistuje. Žalovaný uzavřel, že tento problém již není v působnosti silničního správního úřadu a zpřístupnění pozemku nelze silničním správním úřadem vyžadovat.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Vzhledem k tomu, že krajský soud v daném případě shledal naplnění podmínek pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a), b) i c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodl o věci samé bez jednání (§ 51 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 76 s. ř. s.).

V posuzovaném případě se žalobkyně u příslušného silničního správního úřadu domáhala odstranění pevné překážky – uzamykatelné ocelové závory, o níž žalobkyně tvrdí, že byla na pozemek parc. č. 1315/7 v kat. území Horšovský Týn, který je součástí veřejně přístupné účelové komunikace, umístěna bez povolení silničního správního úřadu.

Podle § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice a místní komunikace mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení kromě zábradlí, zrcadel a hlásek; ostatní předměty tvoří pevnou překážku. Pevnou překážku lze na pozemní komunikaci umístit pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Povolení lze vydat pouze za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu a že žadatel o vydání povolení zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření (§ 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Podle § 29 odst. 3 téhož zákona pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka. Krajský soud na tomto místě podotýká, že Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, publikovaném pod č. 1486/2008 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „*I./ ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, které svěřuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu pravomoc nařídít odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace. /II./ Řízení o odstranění pevné překážky z veřejné komunikace lze zahájit i na návrh osoby, která tuto komunikace pravidelně užívá z naléhavé komunikační potřeby, tedy zejména pokud daná komunikace zajišťuje přístup k nemovitostem vlastněným či užívaným touto osobou nebo podmiňuje určitý způsob využívání těchto nemovitostí. /III./ Působnost obecního úřadu jakožto silničního správního úřadu "ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací" dle § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v sobě zahrnuje i pravomoc tohoto silničního správního úřadu v pochybnostech posoudit, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či o neveřejnou účelovou komunikaci umístěnou v uzavřeném prostoru či objektu (§ 7 odst. 2 téhož zákona). Vystane-li otázka charakteru účelové komunikace v řízení o návrhu na odstranění pevné překážky z této komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne.*“

Príslušný silniční správní úřad tak byl povinen v intencích výše uvedeného vyřešit předběžnou otázku, zda se v případě předmětné polní cesty, na kterou byla v místě sjezdu ze silnice č. III/19357 umístěna ocelová závora (přičemž existenci této závory nikdo z účastníků nezpochybňuje), jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace 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. Výkladem ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se ve své rozhodovací činnosti zabýval také Ústavní soud, který již v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, vyslovil, že „[...] v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 citovaného zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Účelovou komunikací se pozemek stává přímo ze zákona, pokud splňuje definici podanou v ustanovení § 7 odst. 1 citovaného zákona, tj. pokud slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavně konformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. [...] Ostatně k takovým závěrům dospěla též dosavadní judikatura obecných soudů, a to jak ve své větvi civilistické, tak i správní [srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000: "Zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením, ... stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace"; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 20/2003: "Pozemek lze uznat za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem, nebo z konkludentních činů vlastníka, k obecnému užívání, a dále především z toho, že užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby (Boh. A 10017/32)."] [...] Lze souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu, který se ve shora citovaném rozhodnutí inspiroval prvorepublikovou judikaturou svého předchůdce, že vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. [...] Podobně jako současný zákon o pozemních komunikacích rovněž tehdejší právní úprava podmínku nutné komunikační potřeby výslovně neupravovala a byla toliko dovozena judikaturou jako nezbytný prostředek k ochraně vlastnického práva.“

Žalovaný v této souvislosti v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že prvoinstanční správní orgán v předcházejícím správním řízení vyřešil předběžnou otázku, zda se jedná o veřejně přístupnou komunikaci. Bylo zjištěno, že polní pozemky žalobkyně jsou rovněž přístupné od chatové oblasti „V Podhájí“, což v podaném odvolání připustila sama žalobkyně. Žalovaný dále doplnil, že pozemek žalobkyně se nachází mezi ostatními polními parcelami a je k němu přístup a příjezd pouze přes jiné polní parcely, nikoli prostřednictvím komunikace. Z toho dle žalovaného vyplývá, že k poli – lánu jakožto celku existují dvě

přístupové komunikace, k jednotlivému poli – pozemku žalobkyně pak přístupová a příjezdová komunikace neexistuje. Takto žalovaným předestřený skutkový stav a z něj vyvozené závěry však nemají oporu ve spisovém materiálu a není možno je pro nedostatek odůvodnění přezkoumat. Krajský soud tedy shledal naplnění důvodů pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Jak je patrné z obsahu odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí, silniční správní úřad se v předcházejícím řízení v rozporu s tvrzením žalovaného vůbec charakterem předmětné komunikace nezabýval, neřešil naplnění jednotlivých podmínek prokazujících existenci veřejně přístupné účelové komunikace a ve výroku a odůvodnění svého rozhodnutí pouze bez dalšího konstatoval, že pozemky žalobkyně jsou přístupné ze strany od chatové oblasti „V Podhájí“. Povinností prvoinstančního silničního správního úřadu (a následně i žalovaného) přitom bylo v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu svůj závěr o tom, že se na konkrétních pozemcích nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, náležitě odůvodnit. Tomuto požadavku však správní orgány obou stupňů nedostály. Nadto, pokud jde o naplnění jednotlivých podmínek prokazujících existenci veřejně přístupné účelové komunikace, neprováděly správní orgány v předcházejícím řízení ani žádné dokazování. Ve správním spisu je založeno pouze oznámení o zahájení správního řízení ze dne 8. 11. 2010, č. j. 15156/2010/DSH, po kterém následuje přímo vydání samotného prvostupňového správního rozhodnutí ze dne 24. 11. 2010, č. j. 15156/2010/DSH. Stejně tak žalovaný v odvolacím řízení žádné dokazování neprováděl a ve vydaném rozhodnutí bez bližšího zdůvodnění převzal závěry prvostupňového silničního správního úřadu.

Je zřejmé, že v posuzovaném případě existuje mezi účastníky řízení spor především ohledně naplnění druhé podmínky existence veřejné účelové komunikace (tj. podmínky nezbytné komunikační potřeby). Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď či znalecký posudek. Správní řád dále stanoví, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci. Správní orgán je tedy povinen volit vždy ten důkazní prostředek, který je schopen více než důkazní prostředek jiný vypovědět o podstatných skutečnostech rozhodných pro posouzení a rozhodnutí konkrétní věci. Bylo-li tedy v projednávaném případě nezbytné zjistit naplnění podmínky nutné komunikační potřeby, tj. zda na místě samém existuje jiná alternativa přístupu k pozemku žalobkyně, bylo nezbytné, aby správní orgány provedly především důkaz ohledáním na místě samém dle § 54 správního řádu. Krajský soud však z obsahu spisu ověřil, že takový důkaz správními orgány obou stupňů proveden nebyl. Ačkoli silniční správní úřad i žalovaný v odůvodnění svých rozhodnutí poukazují na opakované kontroly a opětovné přezkoumání stavu na místě samém, ve správním spisu není průběh šetření či ohledání na místě samém vůbec zachycen a rovněž není zřejmé, zda vůbec byli o tomto úkonu účastníci řízení vyrozuměni. Pokud prvostupňový silniční úřad prováděl kontrolu, šetření či ohledání na místě samém, aniž by průběh těchto úkonů v podobě protokolu zachytil ve správním spisu a aniž by o těchto úkonech náležitě vyrozuměl jednotlivé účastníky správního řízení, měl uvedený postup nepochybně za následek zkrácení na právech žalobkyně, které nebylo umožněno se ohledání na místě samém zúčastnit, vyjádřit se k jeho průběhu ani ke zjištěným skutečnostem a náležitě hájit svá práva. Obsahem spisového materiálu v této souvislosti nejsou ani jiné

důkazy, které by správní orgány prováděly, ať už v podobě listinných podkladů (např. katastrální mapy či fotodokumentace předmětné lokality podrobně zachycující stav na místě samém), či prostřednictvím svědeckých výpovědí, z nichž by bylo možné ověřit správnost učiněných závěrů, že pozemky žalobkyně jsou lépe přístupné z chatové oblasti „V Podhájí“. Správní orgány obou stupňů tak v rozporu s ustanovením § 3 odst. 3 správního řádu nepostupovaly tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti; a následně ani krajský soud nebyl v důsledku toho schopen ověřit, jaké konkrétní skutečnosti správní orgány na místě samém zjistily a zda byla respektována práva účastníků řízení. Správní orgány obou stupňů se tak dopustily podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem majícím za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které bylo rovněž důvodem pro zrušení vydaných správních rozhodnutí.

Shora uvedené pak platí tím spíše, že prvostupňový silniční správní úřad se ve svém rozhodnutí odvolává na vázanost rozhodnutím Městského úřadu Domažlice, odboru dopravy, ze dne 28. 8. 2009, č. j. OD-6304/09-23173/2009/San, následně potvrzeným v odvolacím řízení rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 1. 2010, č. j. DSH/15166/09. V tomto rozhodnutí Městský úřad Domažlice velmi podrobně řešil jako předběžnou otázku povahu sporné polní komunikace, přičemž dospěl k závěru, že tato polní cesta naplňuje podmínky veřejně přístupné účelové komunikace s tím, že v úseku od silnice III/19357 slouží ve vztahu k pozemkům žalobkyně a k dalším pozemkům k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. Nezbytnost komunikační potřeby Městský úřad Domažlice odůvodnil tak, že cesta v lokalitě „V Podhájí“ svými parametry nedovoluje užití těžší zemědělskou technikou, takovouto technikou se dá polní cesta užít pouze sjetím na ni ze silnice III/19357 (tj. v místě, kde se nyní nachází sporná ocelová závora). Přestože žalobkyně na uvedené závěry Městského úřadu Domažlice ohledně posouzení charakteru předmětné polní cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace v průběhu správního řízení poukazovala, prvoinstanční silniční úřad ani žalovaný se ve svých rozhodnutích nevypořádali s tím, na základě jakých konkrétních skutečností a úvah dospěli ke zcela odlišnému právnímu názoru, než který je vyjádřen v rozhodnutí Městského úřadu Domažlice, následně potvrzeném samotným žalovaným.

V rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu tak z odůvodnění rozhodnutí nejsou patrné podklady, z nichž správní orgány vycházely ve své rozhodovací činnosti, ani úvahy, kterými se správní orgány řídily při hodnocení těchto podkladů a při výkladu právních předpisů.

Závěry krajského soudu o porušení ustanovení o řízení před správními orgány včetně nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, je možno vztáhnout také na tu část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, která se týká posouzení předmětné ocelové závory jako pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný v této souvislosti v odůvodnění svého rozhodnutí pouze konstatoval, že silniční správní úřad na základě opakovaných kontrol neshledal, že by byla závora uzavřena či uzamykána. Na fotografiích předložených žalobkyní, na nichž je závora uzavřená, je uvedeno datum 23. 3. 2010, v průběhu správního řízení nebylo uzamykání závory zjištěno.

Jak již bylo uvedeno výše, ze správního spisu vůbec nevyplývá, že by správní orgány v předmětné lokalitě prováděly opakované kontroly či ohledání na místě samém, ať už za účasti žalobkyně jako účastníka řízení, či bez její účasti. Přestože žalobkyně v odvolání namítala, že předmětná ocelová závora je pevnou překážkou dle § 29 zákona o pozemních komunikacích bez ohledu na to, zda je či není uzamčená (a navíc není pravdou, že by uzamykána nebyla), není z odůvodnění rozhodnutí vůbec zřejmé, jak žalovaný tyto námitky posoudil, zda a z jakých důvodů je pokládal za mylné nebo vyvrácené a z jakých skutečností a úvah ve svém rozhodnutí vycházel. Žalovaný se rovněž vůbec nevypořádal s žalobkyní navrženými důkazy (fotografiemi uzamčené brány či navrhovanou výpovědí svědka opakovaně přítomného situacím, kdy závora měla být uzamčena); v odůvodnění pouze stroze konstatoval, že na fotografiích předložených žalobkyní (na nichž je závora uzavřena) je uvedeno datum 23. 3. 2010, aniž by z této skutečnosti cokoli dovozoval a náležitě ji vyhodnotil.

Krajský soud pak nad rámec výše uvedeného podotýká, že pokud správní orgány obou stupňů tvrdí, že předmětná ocelová závora nebyla v době prováděných kontrol na místě samém uzamčena, a tedy se nemůže jednat o pevnou překážku dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, nelze toto tvrzení pokládat za relevantní. Krajský soud se ztotožňuje s názorem žalobkyně, že z hlediska posouzení předmětné závory jako pevné překážky ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích není rozhodující, zda je tato závora v konkrétním čase uzamčena či nikoli. Dle názoru krajského soudu zcela postačuje zjištění, zda je závora způsobila uzamčení, a tedy zároveň i potenciálně způsobila bránit přístupu třetích osob na veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

V. Závěr a náklady řízení

Ze všech výše uvedených důvodů, tj. s ohledem na vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s., kterých se žalovaný dopustil v předcházejícím řízení, tak krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Vzhledem k tomu, že stejnými vadami je zatíženo také prvoinstanční správní rozhodnutí, krajský soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil také prvostupňové správní rozhodnutí. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, krajský 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 vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 5.808 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu advokáta JUDr. Jana Gallivody za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé - podání žaloby) dle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 4.200 Kč (2 x 2.100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč).

Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, byla částka nákladů právního zastoupení zvýšena o částku 1.008 Kč odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Ke splnění povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Plzni dne 20. března 2013

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová