



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Karla Kudláčka ve věci **žalobce: Město Vysoké Mýto**, se sídlem B. Smetany 92, 566 32 Vysoké Mýto, IČ: 0279773, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice, **za účasti: 1. Ing. E.R., , a 2. I. R., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12.5.2011, č.j. KrÚ 38290/ODSHI/2011-Sv,**

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 12.5.2011, č. j. KrÚ 38290/ODSHI/2011-Sv, a rozhodnutí Městského úřadu Vysoké Mýto ze dne 10.3.2011, č.j. 45883/2009-2011/ODO-22/280.8/79/VV, **se pro nezákonnost z r u š u j í a v ě c s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení ve výši **2 000,- Kč** do **30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 12.5.2011, č.j. KrÚ 38290/ODSHI/2011-Sv, žalovaný zamítl odvolání manželů J. a V. S. a Města Vysoké Mýto a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Vysoké Mýto (dále jen „silniční správní úřad“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 10.3.2011, č.j. 45883/2009-2011/ODO-22/280.8/79/VV, kterým bylo rozhodnuto podle § 7 odst. 1 zákona číslo 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci nacházející se na pozemku parc. č. 75 v k. ú. Domoradice, a

to podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, umístěním pevné překážky (závory) na účelové komunikaci nacházející se na uvedeném pozemku v místě silničního oblouku v prostoru mezi hranicí s účelovou komunikací nacházející se na parc. č. 265/1 a na parc. č. 286/1 za podmínek ve výroku II. rozhodnutí přesně definovaných s tím, že omezení přístupu silniční správní úřad upraví, příp. i zruší, jestliže si to okolnosti vyžádají např. vznikem potřeby řešení nepředvídatelných havarijních situací vyžadujících např. zásah Integrovaného záchranného systému (dále jen „IZS“), při kterých by došlo k znemožnění dopravního napojení ostatních pozemních komunikací ve spodní části obce Domoradice prostřednictvím pozemní komunikace parc. č. 61/5 jako jediné umožňující spojení s hlavní komunikací, kterou je silnice III/30527.

Žalobce se včasnou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného a náhrady nákladů soudního řízení, když napadené rozhodnutí označil za nezákonné a trpící rovněž vadami řízení. Jeho námítky soud pro přehlednost shrnuje v následujících žalobních bodech:

1. Rozhodnutí silničního správního úřadu a rozhodnutí žalovaného odporují zákonu. Vlastníci účelové komunikace žádali o omezení veřejného přístupu na tuto komunikaci. Řízení o omezení přístupu předcházelo řízení o určení, zda pozemek je či není veřejnou účelovou komunikací, které bylo zakončeno pravomocným rozhodnutím o tom, že pozemek veřejnou účelovou komunikací je. Podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích může silniční správní úřad upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka. Silniční správní úřad však namísto zjišťování oprávněných zájmů vlastníka účelové komunikace a jejich případného narušování, vyložil aspekty s tímto řízením nesouvisející, resp. jeho argumentace míří do oblasti již vyřešené v předcházejícím řízení (např. otázka nutné komunikační potřeby). Žalovaný tedy nejprve potvrdil rozhodnutí silničního správního úřadu o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. 75 a poté za stejného faktického i důkazního stavu potvrdil úplné vyloučení veřejnosti z užívání této komunikace. Rovněž veškerá judikatura citovaná v rozhodnutí silničního správního úřadu a žalovaného se týká sporů o existenci veřejné účelové komunikace, tedy nemá k řešené otázce žádný vztah. Závěry správního orgánu tak postrádají jakýkoliv zákonný podklad, neboť veškerá použitá argumentace směřuje výhradně do oblasti řešící existenci či neexistenci veřejné účelové komunikace.

2. Není brán v potaz charakter místního kopcovitého terénu a důsledkem omezení veřejného přístupu je tak ztížení až znemožnění příjezdu některým vlastníkům a uživatelům k jejich nemovitostem. Stávající účelová komunikace je v dané lokalitě neoddělitelnou součástí unikátního a logického komunikačního systému, který je jediným možným v dané složité lokalitě. Při zrušení veřejného užívání této komunikace dojde k tomu, že některé nemovitosti budou obtížně dostupné i malými motorovými vozidly pouze jednosměrně, většími motorovými vozidly pak vůbec. Tím se správní orgány nezabývaly, ačkoliv je jejich povinností se vypořádat se střetem veřejného zájmu a zájmu vlastníka. Veřejný přístup na danou účelovou komunikaci je nezbytný pro zachování alespoň minimální dostupnosti okolních nemovitostí.

3. Rozhodnutí žalovaného je v rozporu se zásadou legality, zásadou souladu rozhodnutí s veřejným zájmem a též nepřezkoumatelné, neboť postrádá řádné odůvodnění.

4. Správní orgány nesprávně vyhodnotili okruh účastníků řízení podle § 27 odst. 1 zákona číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterým je nutné doručovat jednotlivě. Za takové účastníky měli být považováni všichni

vlastníci a oprávnění uživatelé přilehlých nemovitostí, kteří danou účelovou komunikaci využívají – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) sp. zn. 6 Ans 2/2007. Doručování těmto účastníkům veřejnou vyhláškou a ne do vlastních rukou je závažnou vadou řízení.

5. Žalovaný svým výrokem zamítl rozhodnutí silničního správního úřadu a zároveň ho potvrdil. Z následného odůvodnění je sice zřejmé, že zamítnuto bylo odvolání žalobce, nicméně výrok je přesto v rozporu s § 90 správního řádu.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 19.10.2011, kdy podanou žalobu navrhl jako nedůvodnou zamítnout. Především odkázal na napadené rozhodnutí, „v jehož odůvodnění se vyrovnal se všemi námitkami žalobce uvedenými v odvolání“. K jednotlivým žalobním bodům pak uvedl:

Žalovaný postupoval zcela v souladu s ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a se správním řádem. V rámci dokazování nebyla zjištěna nutná komunikační potřeba. I žalobce připouští, že omezením přístupu na účelovou komunikaci dojde ke ztížení přístupnosti k některým lokalitám. Technická vhodnost či výhodnost alternativních cest však není rozhodující. Vhodné mohou být i komunikace, které představují horší přístup. Vzhledem k zajištění komunikační potřeby všech vlastníků nemovitostí v dané lokalitě nic nebránilo omezení přístupu na předmětnou komunikaci.

Jedná-li se podle žalobce o komunikaci, která je neoddělitelnou součástí unikátního a logického komunikačního systému, je otázkou, proč žalobce již dávno nepožádal příslušný silniční správní úřad o zařazení této komunikace do příslušné kategorie odpovídající jejímu významu.

Pokud se týká rozhodnutí žalovaného č.j. ODSHI-40393/2010-Sv, jímž byla deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace, k tomu žalovaný uvádí, že rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 19.5.2011, č.j. 52 A 55/2010-97, zrušeno a žalovaný následně rozhodnutím ze dne 7.7.2011, č.j. 59103/ODSHI/2011-SV, zrušil rozhodnutí Městského úřadu Vysoké Mýto č.j. 37067/2009/ODO11/208.12/25/VV a věc vrátil tomuto úřadu k novému rozhodnutí.

Okruh účastníků řízení byl podle žalovaného stanoven správně, neboť pro určení okruhu tzv. přímých účastníků řízení není relevantní to, zda o jejich právech má být v řízení jednáno, ale to, zda se těmto osobám správním rozhodnutím práva anebo povinnosti zakládají, mění nebo ruší, nebo se jím prohlašuje, že taková práva či povinnosti osoby mají nebo nemají. Rozhodujícím kritériem tedy je, zda se jedná o osoby, na které se musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, např. podíloví spoluvlastníci.

Jako osoby zúčastněné na řízení se do řízení přihlásili Ing. E.R. a I.R.

Ivo Ročeň v podání ze dne 27.7.2011 odkázal na rozsudek podepsaného soudu č.j. 52 A 55/2010-97 s tím, že „soud v odůvodnění výše uvedeného rozsudku popsal stávající situaci v dané lokalitě tak, že se plně ztotožňuji s tímto verdiktem“.

Ing. E.R. v podání ze dne 17.8.2011 uvedla:

Prostor pro otočení vozidel je dostatečně široký. Například jsme si nechali dovézt vozem Ford Transit betonové překlady a prkna až k našemu vchodu do domu. Řidič se bez problémů otočil a odjel po obecní komunikaci p. č. 286/1. Jsem přesvědčená, že argumenty žalobce nevycházejí z reálné skutečnosti. Propojení obou obecních cest přes náš pozemek není

nutné. Zatačka přes něj se sice zaužívala, ale obec má možnost ji vést větším obloukem po vlastních nemovitostech – p. č. 286/1 a p. č. 265/1. Žalobci jsme v roce 2008 nabízeli i odprodej části pozemku p. č. 75, ten však nabídku nepřijal, přitom na odkup mohl přistoupit a vybudovat si naprosto pohodlnou cestu. Odmítáme nahrazovat nedostatek žalobcovy vůle k řešení věci strpěním používání našeho pozemku. Cesta přes náš pozemek je pouhou cestou z pohodlí.

Názory žalobce jsou v příkrém rozporu s judikaturou a stanoviskem veřejného ochránce práv týkajícími se nutné komunikační potřeby. Neplní-li cesta v soukromém vlastnictví nutnou komunikační potřebu, je na vlastníkově, zda umožní její další užívání či nikoliv. Záměr cestu zrušit deklarujeme již několik let, setkáváme se však pouze s arogancí a nezájmem úředníků.

Okruh účastníků řízení je vymezen správně.

Shodně s I.R. se pak Ing. R. odvolala na rozsudek podepsaného soudu č.j. 52 A 55/2010-97.

O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), bez jednání, neboť oba účastníci s tímto souhlasili, a to žalobce výslovně podáním ze dne 5.8.2011 a žalovaný konkludentně, když na výzvu, zda s rozhodnutím věci bez jednání souhlasí, ve lhůtě do dvou týdnů nereagoval, ač byl poučen, že v takovém případě bude mít soud zato, že s navrženým postupem souhlasí. Soud přitom v souladu s § 75 s.ř.s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, tj. ze stavu k datu 12.5.2011, kdy bylo rozhodnutí žalovaného vydáno. Dospěl přitom k následujícím skutkovým a právním závěrům:

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž NSS již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7 Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2 Ads 33/2003-78). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů

stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87). Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 8.3.2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, č.j. 2 As 9/2008, který se sice vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobní body ad 1. až 4. se zcela shodují s žalobcovými odvolacími námitkami. Pro zhodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, resp. důvodnosti žaloby, je proto podstatné, jakým způsobem se s námitkami vypořádal žalovaný. Soud ve správním soudnictví se nemůže vyjadřovat k námitce, kterou uplatnil žalobce již v průběhu správního řízení, takovým způsobem, že by nahrazoval činnost správních orgánů. Krajský soud není další třetí instancí ve správním řízení. V případě drobných odchylek, tj. jestliže krajský soud se zcela neztotožní s tím, jak se správní orgány vypořádaly s námitkami, může pouze korigovat právní názor, o který se opírá žalované rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87). Zásadně nemůže ve správním soudnictví zcela změnit právní názor odvolacího správního orgánu, tedy uvést k uvedené námitce jiný právní názor, než žalovaný v napadeném rozhodnutí, protože by se jednalo o změnu právního názoru odvolacího orgánu. Podstatná změna právního názoru odvolacího orgánu soudem ve správním soudnictví by mohla vést k nezákonnosti rozhodnutí soudu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 18.10.1999, sp.zn. IV. ÚS 279/99). Krajský soud

se tedy musel v dané věci v případě žalobních bodů ad 1. až 4. zaměřit na posouzení zákonnosti úvah žalovaného.

Ad 1.

Ze správního spisu soud zjistil, že zúčastněné osoby (dále též „manželé Ročeňovi“) podali žádost o omezení přístupu veřejnosti na pozemek p.č. 75 v k.ú. Domoradice podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, když veřejná účelová komunikace na daném pozemku byla deklarována rozhodnutím silničního správního úřadu ze dne 18.1.2010, č.j. 37067/2009/ODO11/280.12/25/VV, potvrzeným rozhodnutím žalovaného ze dne 31.5.2010, č.j. ODSHI-40393/2010-Sv. Z vlastní činnosti je pak soudu známo, že uvedené rozhodnutí žalovaného bylo v řízení o žalobě manželů Ročeňových vedeném podepsaným soudem pod sp.zn. 52 A 55/2010 zrušeno pro vady řízení, ovšem až dne 19.5.2011, tedy v době rozhodování správního orgánu I. stupně i žalovaného bylo rozhodnutí o určení veřejné účelové komunikace v právní moci. O žádosti manželů Ročeňových bylo rozhodnuto rozhodnutím silničního správního úřadu vydaným dne 11.8.2010 pod č.j. 46569/2010/ODO-12/280.8/297/VV tak, že veřejný přístup se neomezuje. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 3.12.2010, č.j. KrÚ 86685/ODSHI/2010-Sv. Žalovaný v tomto svém rozhodnutí vyslovil svůj právní názor na řešení otázky omezení přístupu veřejnosti podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a zavázal správní orgán I. stupně zkoumáním nutné komunikační potřeby s tím, že nebude-li tato shledána, je nutno přístup veřejnosti na pozemek p.č. 75 manželů Ročeňových omezit. Žalovaný mimo jiné uvedl:

- na straně svého 5 rozhodnutí, že: „Silniční správní orgán především špatně posoudil právní otázku takzvané nutné komunikační potřeby. Posouzení tzv. nutné komunikační potřeby je přitom základním požadavkem v rámci řízení dle § 7 odst. 1 zákona o PK,“
- na straně 8 svého rozhodnutí, že: „Pokud tedy v dalším šetření nebudou zjištěny skutečnosti, že předmětná komunikace je jediná ničím nenahraditelná komunikace k zpřístupnění nemovitosti, pak nezbývá silničnímu správnímu orgánu nežli vyhovět vlastníkově předmětné komunikaci a vydat rozhodnutí o omezení veřejného přístupu na předmětnou komunikaci.“

Správní orgán I. stupně se vysloveným právním názorem řídil a vydal dne 10.3.2011 pod č.j. 45883/2009-2011/ODO-22/280.8/79/VV rozhodnutí, jímž veřejný přístup na účelovou komunikaci nacházející se na pozemku p.č. 75 v k.ú. Domoradice omezil tak, že povolil umístění závary za přesně stanovených podmínek. Silniční správní úřad přitom konstatoval, že „předmětná komunikace na pozemku parc. č. 75 není jediná ničím nenahraditelná komunikace k zpřístupnění nemovitosti“, a ocitoval některé závěry z judikatury NSS týkající se výkladu pojmu nutná komunikační potřeba.

Žalovaný se k námitce žalobce, že správní orgán I. stupně se nezabýval oprávněnými zájmy vlastníka pozemku p. č. 75, ale nesouvisejícími aspekty, např. nutnou komunikační potřebou, vyjádřil na straně 5 napadeného rozhodnutí. Nejprve konstatoval, že: „...z předloženého materiálu jako i z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že k omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci došlo z důvodu ochrany oprávněných zájmů vlastníka, kdy udržováním předmětné komunikace dochází k odvodu dešťové vody, a to vzhledem k tomu, že p. č. 75 k.ú. Domoradice se nachází ve stráni nad domem žadatelů č.p. 61 Domoradice, v důsledku čehož dochází k podmáčení jejich nemovitostí.“ Dále se však již zabíral toliko pojmem „nutná komunikační potřeba“, když uvedl zejména: „.....odvolací orgán

konstatuje, že v případě rozhodování o upravení či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci je posouzení nutné komunikační potřeby jedním ze základních aspektů, protože pokud by existovala pro některého z uživatelů nutná komunikační potřeba, pak nelze upravit nebo omezit přístup na takovou účelovou komunikaci..... Podmínkou případného nevyhovění žádosti o upravení nebo omezení veřejného užívání účelové komunikace je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby..... Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům..... Pokud tedy v rámci předmětného řízení není prokázáno, že by zde existovala nutná komunikační potřeba pro některého z uživatelů předmětné komunikace, věc je projednána s Policií ČR, není pak důvodu, proč žádosti o upravení nebo omezení veřejného přístupu na předmětnou komunikaci nevyhovět a omezovat tak vlastnická práva žadatelů.“

Podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích: „Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.“

Podle § 2 odst. 1 téhož zákona: „Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a) a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.“

Podle § 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 § 142 odst. 1 správního řádu: „Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.“

V souvislosti s veřejně přístupnými účelovými pozemními komunikacemi na soukromých pozemcích lze tedy vysledovat dva typy řízení. Za prvé řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu o určení, zda na daném pozemku veřejně přístupná účelová komunikace existuje či nikoliv. K tomu, aby mohla být účelová komunikace přístupná veřejnosti na soukromém pozemku deklarována, je zapotřebí splnit několik podmínek. Především musí být naplněny znaky účelové komunikace definované v ustanoveních § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích. Tedy musí se jednat o „dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci“, 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“. K tomu pak musí přistoupit souhlas vlastníka pozemku, na němž se účelová komunikace nachází, a existence nutné komunikační potřeby, tedy nemožnost zajistit přístup k daným nemovitostem jiným způsobem. Požadavek na naplnění těchto dvou podmínek vychází z prostého faktu, že připuštěním veřejného přístupu na účelovou komunikaci dochází k významnému omezení vlastnického práva vlastníka pozemku, na němž se tato účelová komunikace nachází. Takovéto omezení je, v případě, že s ním vlastník nesouhlasí, v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod možné toliko na základě zákona, ve veřejném

zájmu a za náhradu, když veřejný zájem spočívá právě v nezbytnosti komunikační potřeby. Jinými slovy řečeno, „nutnou komunikační potřebu“ je třeba zkoumat vždy při rozhodování o tom, zda na daném pozemku veřejná účelová komunikace existuje či nikoliv. K tomu lze namátkou ocitovat jedno z posledních rozhodnutí NSS, konkrétně rozsudek ze dne 16.5.2011 č.j. 2 As 44/2011-99: „Je proto možné dospět k obecnému závěru, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je – vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace – vyžadován souhlas vlastníků a nezbytná komunikační potřeba (viz též rozsudek Nevyššího správního soudu ze 7.4.2011, č.j. 2 As 84/2010-128), v takovém případě je možné přistoupit ke zřízení účelové pozemní komunikace bez toho, aby bylo nutné poskytnout vlastníkově náhradu za omezení jeho vlastnického práva. Pokud však souhlas vlastníka se zřízením veřejně přístupné účelové pozemní komunikace dán není, případně jsou-li o vydání tohoto souhlasu důvodné pochybnosti, je možné deklarovat existenci takové komunikace – jsou-li naplněny její zákonem stanovené znaky a je-li dostatečným způsobem zjištěna nezbytná komunikační potřeba – pouze v případě, že je vlastníkově za takové omezení vlastnického práva poskytnuta odpovídající náhrada.“

Řízení o úpravě nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci pak přichází v úvahu v případě, že je najisto postavena existence veřejné účelové pozemní komunikace na soukromém pozemku. Silniční správní úřad pak se již nezaobírá tím, zda taková komunikace existuje či nikoliv (tato otázka už je vyřešena), ale pouze existencí podmínky pro omezení či úpravu veřejného přístupu na ni, tedy tím, zda existují takové skutečnosti, z nichž je zřejmé, že omezení (úprava) veřejného přístupu je „nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka“. Tyto skutečnosti mohou spočívat např. v nepřijatelné devastaci pozemku při vjezdu vozidel určité hmotnosti, v nadměrném poškozování domu stojícího na daném pozemku v případě průjezdu v jeho těsné blízkosti (ničení fasády). K tomuto lze opětovně ocitovat z již jednou zmíněného rozsudku NSS ze dne 16.5.2011, č.j. 2 As 44/2011-99: „Řízení o návrhu vlastníka účelové komunikace na úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle ustanovení § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích, na kterou stěžovatel odkazuje, představuje samostatný typ řízení. Ten slouží k úpravě či omezení přístupu veřejnosti na účelovou pozemní komunikaci za situace, kdy o její existenci (včetně nezbytné a nenahraditelné komunikační potřeby) nejsou spory. Na distinkci charakteru řízení o určení existence veřejně přístupné pozemní komunikace a řízení podle ustanovení § 7 odst. 1 věta druhá zákona správně poukázal již žalobce. Naposled uvedený typ řízení slouží k ochraně vlastníka komunikace, je-li to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Silniční správní úřad se zde zabývá otázkou, zda a případně, jakým způsobem je možné zmírnit již existující omezení vlastnického práva spočívající v existenci účelové pozemní komunikace na pozemku ve vlastnictví navrhovatele. Silniční správní úřad musí zvažovat, zda vlastníkem namítaný zásah do jeho oprávněných zájmů může převážit veřejný zájem spočívající v neomezeném přístupu veřejnosti na tuto komunikaci (jejím obecném užívání). Již se tedy neřeší otázka, zda vlastníka omezit, nýbrž se – opět na základě analýzy komunikační potřeby v dané lokalitě – zkoumá, jakým způsobem může být takové omezení provedeno. Důvody k úpravě nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci mohou být různé, vždy se však vztahují k problematice přístupu veřejnosti na tuto komunikaci, konkrétně si lze představit např. omezení vjezdu vozidlům určitého typu či nad určitou hmotnost.“

Pokud se tedy správní orgán I. stupně a následně též žalovaný zaobíraly nutnou komunikační potřebou, namísto zjišťování, zda tu existují takové okolnosti, které svědčí pro

omezení či úpravu veřejného přístupu na účelovou pozemní komunikaci na pozemku manželů Ročkových, když takové omezení či taková úprava jsou nezbytně nutné k ochraně jejich zájmů, zásadně pochybil. Pochybení spočívá v žalobcem správně namítané chybné aplikaci zákona, kdy byly řešeny otázky, které v řízení podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích řešeny být nemají. Toto nemůže napravit jediná věta v rozhodnutí žalovaného, v níž se konstatuje, že „je zřejmé, že k omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci došlo z důvodu ochrany oprávněných zájmů vlastníka, kdy udržováním předmětné komunikace dochází k odvodu dešťové vody, a to vzhledem k tomu, že p. č. 75 k.ú. Domoradice se nachází ve stráni nad domem žadatelů č.p. 61 Domoradice, v důsledku čehož dochází k podmáčení jejich nemovitostí“. Tato skutečnost totiž vůbec zřejmá není, resp. podmáčením argumentovali manželé R. na podporu své žádosti, správní orgán I. stupně se však touto skutečností vůbec nezabýval. Žalovaný pak nemůže zásadním způsobem změnit odůvodnění rozhodnutí prvoinstančního, neboť by tím vzal účastníkům možnost odvolání (§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu). Žalovaný navíc svou úvahu vůbec nerozvedl, resp. svým dalším textem ji popřel, když vyzdvihoval nezbytnost zkoumání „nutné komunikační potřeby“, resp. uváděl, že při naplnění této nelze přístup veřejnosti omezit či upravit.

Soud tedy uzavírá, že první žalobní bod shledal důvodným a již jen proto byl povinen napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, neboť toto vychází z nesprávné aplikace zákona, konkrétně § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Ad 2.

S námitkami uvedenými pod druhým žalobním bodem se žalovaný v rámci odvolacího řízení vypořádal poukazem na koncentraci správního řízení s tím, že žalobce měl tyto námitky uplatnit v průběhu řízení před silničním správním úřadem. Dále pak poukázal na stanovisko Policie ČR ze dne 6.8.2010, aktualizované dne 7.2.2011 pod č.j. KRPE 246-95/ČJ-2011-171106, v němž nebyly vysloveny žádné pochybnosti ohledně zhoršení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu v důsledku omezení provozu na veřejné účelové pozemní komunikaci nacházející se na pozemku p.č. 75, a dovodil, že silniční správní úřad se tedy zabýval otázkou bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, když omezení přístupu veřejnosti v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích projednal s Policií ČR.

Soud nemá, co by závěrům žalovaného vytknul. Správní řízení je skutečně ovládáno zásadou koncentrace, když v souladu s § 82 odst. 4 větou první správního řádu „k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve“. Skutečnosti uvedené ve druhém žalobním bodu žalobce skutečně mohl bez problémů namítat již v průběhu prvoinstančního řízení, a pokud tak neučinil, nelze jeho pochybení napravovat dalším pochybením, a to správního orgánu (konkrétně žalovaného), který by k daným skutečnostem v rozporu se zákonem přihlížel.

Soud tedy uzavírá, že druhý žalobní bod posoudil jako nedůvodný.

Ad. 3.

S námitkami obsaženými v tomto žalobním bodu se žalovaný vypořádal následovně: Konstatoval, že silniční správní úřad postupoval v souladu se zákonem, veřejný zájem řádně

zjišťoval, ovšem poté, co bylo postaveno najisto, že není naplněna podmínka nutné komunikační potřeby, musel žádosti manželů Ročeňových vyhovět, resp. nemohl jejich vlastnické právo omezit. K namítané nepřezkoumatelnosti se žalovaný nevyjádřil.

Se závěry žalovaného se soud nemůže ztotožnit. Třetí žalobní bod je sice dosti obecný, nepodložený individualizovanými skutkovými tvrzeními, a z tohoto důvodu rovněž vypořádání se soudu s ním musí být obecné, když konkrétní být ani nemůže. Soud není povinen ani oprávněn za žalobce domýšlet, z jakých konkrétních důvodů je rozhodnutí žalovaného v rozporu se zásadami legality a souladu s veřejným zájmem a nepřezkoumatelné. V tomto ohledu soud poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.8.2010, č.j. 4 As 3/2008-78, v němž je mimo jiné uvedeno: „Smyslem uvedení žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.) je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným, nicméně srozumitelným a jednoznačným, vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat.....míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“

I přes uvedené však musí soud žalobci dát částečně za pravdu. Třetí žalobní bod úzce souvisí se žalobním bodem prvním, resp. zčásti ho opakuje, proto soud především odkazuje na argumentaci u prvního žalobního bodu, kdy z této je zcela zřejmé, že rozhodnutí žalovaného je skutečně v rozporu se zásadou legality (zákonnosti), neboť aplikace ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ze strany žalovaného (a též ze strany silničního správního úřadu, vázaného právním názorem žalovaného vyjeveným v předchozím zrušujícím rozhodnutí) byla chybná. Rozpor se zásadou veřejného zájmu však soud neshledal, neví, v čem by měl spočívat. Rovněž nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného soud nemůže vyslovit, neboť rozhodnutí žalovaného sice spočívá na chybném výkladu zákona, je v něm však zcela podrobně vysvětleno, jakými úvahami se žalovaný řídil, z jakých podkladů vycházel, proč námitky žalobce shledal nedůvodnými.

Soud tedy uzavírá, že třetí žalobní bod shledal v návaznosti na žalobní bod první částečně důvodným, a to v té části, kdy se žalobce dovolává rozporu se zásadou legality.

Ad 4.

K námitce obsažené v tomto žalobním bodu žalovaný na straně 7 napadeného rozhodnutí uvedl: „V řízení o žádosti je tedy přímým účastníkem řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností se žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, tedy jinými slovy osoby, kterým pro společenství práv nebo povinností se žadatelem musí rozhodnutí správního orgánu zakládat, měnit nebo rušit práva nebo povinnosti. Lze tedy konstatovat, že vlastníci přilehlých nemovitostí, kteří předmětnou komunikaci používají, jsou nepřímými účastníky podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, tedy, že by mohli být rozhodnutím přímo

dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Silniční správní orgán pak v rámci rozhodnutí uvedl „Silniční správní orgán zároveň dospěl k názoru, že úprava nebo omezení práva veřejného užívání požadovaná ze strany žadatelů se dotýká nejen vlastníků nemovitostí v sousedství pozemku parc. č. 75, resp. veřejné účelové komunikace, ale i veřejnosti jako takové, neboť ve smyslu ustanovení § 19 odst. 1 zák. o PK se obecné užívání vztahuje na každého. Právo veřejné je tedy dáno každému občanu, a proto každý občan je účastníkem tohoto řízení dle ust. § 27 odst. 2 správního řádu. Prvoinstanční správní orgán rozhodl postupovat ve vztahu k těmto účastníkům řízení dle ust. § 144 správního řádu a uvědomit tyto účastníky formou veřejné vyhlášky o zahájení uvedeného řízení“. Odvolací orgán má tedy za to, že vzhledem k tomu, že se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků, pak silniční správní orgán doručoval ostatním účastníkům prostřednictvím veřejné vyhlášky v souladu s ustanovením § 144 správního řádu.“

Soud se s touto argumentací žalovaného ztotožňuje, plně na ni odkazuje, má za to, že žalovaný se přehledně a úplně vypořádal se žalobcovou námitkou, jeho argumentace je přesvědčivá a v souladu s právní úpravou. Soud na ni v zájmu hospodárnosti a srozumitelnosti a přehlednosti rozsudku odkazuje, což ostatně umožňuje i judikatura NSS – viz např. rozsudek NSS ze dne 2.7.2007, č.j. 4 As 11/2006-86 („...sluší se uvést, že i NSS často odkazuje na závěry již v řízení učiněné, jak již krajským soudem či žalovaným, neb i v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně „opakovat“ již správně vyřčené, ale přezkoumat dříve učiněné závěry, přičemž pokud u přezkumného orgánu padne shoda na učiněných závěrech, není důvodu, proč by na ně nemohlo být odkázáno.“).

Pokud se týká žalobcem citovaného rozsudku NSS sp. zn. 6 Ans 2/2007, z něhož má být podle žalobce „patrné, že správní orgán měl za účastníky řízení dle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu ustanovit všechny vlastníky a oprávněné uživatele přilehlých nemovitostí, kteří danou účelovou komunikaci používají“, soud nemůže dát žalobci za pravdu. Takový závěr z uvedeného rozsudku v žádném případě nevyplývá. Rozsudek se sice týká problematiky účelových komunikací a možnosti omezení přístupu na veřejnou účelovou komunikaci, otázku účastenství však vůbec neřeší a z uvedené citace žalobcovy závěry rozhodně nevyplývají.

Soud tedy uzavírá, že čtvrtý žalobní bod shledal nedůvodným.

Ad 5.

V záhlaví, resp. výroku rozhodnutí žalovaného je uvedeno: „.....a podle ust. § 90 odst. 5 správního řádu rozhodl takto: Rozhodnutí Městského úřadu Vysoké Mýto, odboru dopravních a občanských agend, vyhotovené dne 10.03.2011 pod č.j. 45883/2009-2011/ODO-22/280.8/79/VV, ve věci omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci nacházející se na pozemku parc. č. 75 v k.ú. Domoradice (část města Vysoké Mýto) a ve věci povolení k umístění pevné překážky na účelovou komunikaci nacházející se na pozemku parc. č. 75 v k.ú. Domoradice, se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje“. Žalobce má tedy pravdu v tom, že výrok je v rozporu s § 90 správního řádu, když správně mělo být uvedeno, že se zamítá odvolání, nikoliv rozhodnutí. Nicméně tato vada má podle soudu charakter zjevné nesprávnosti ve smyslu § 70 správního řádu, jinými slovy řečeno, nejedná se o vadu natolik závažnou, že by způsobovala nezákonnost rozhodnutí, jedná se o vadu odstranitelnou opravným rozhodnutím. Fakt, že je zamítáno odvolání a nikoliv rozhodnutí silničního

správního úřadu je zřejmá již ze samotného výroku, kdy, jak uvedeno výše, je konstatováno ust. § 90 odst. 5 správního řádu, jehož přesné znění je: „Neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změní nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.“ Dále pak je tato zjevná nesprávnost zřejmá i z odůvodnění napadeného rozhodnutí, kdy např. úplný závěr tohoto odůvodnění zní: „Odvolací orgán považuje závěry uvedené v napadeném rozhodnutí za správné, a protože neshledal důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, podle ust. § 90 odst. 5 správního řádu odvolání jako nedůvodné zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.“

Soud tedy uzavírá, že pátý žalobní bod je nedůvodný, když tvrzená vada sice napadené rozhodnutí žalovaného zatížila, nicméně tato není natolik závažná, aby způsobila nezákonnost rozhodnutí.

Závěrem soud znovu konstatuje, že shledal důvodnými žalobní body ad 1. a ad 3. (částečně), proto postupoval podle § 78 odst. 1 s.ř.s. a rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost spočívající v nesprávné aplikaci § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. Vzhledem k tomu, že stejného pochybení (vázan právním názorem žalovaného) se dopustil i silniční správní úřad, zrušil soud v souladu s § 78 odst. 3 s.ř.s. též prvoinstanční rozhodnutí. V dalším řízení o úpravu či omezení přístupu veřejnosti na účelovou pozemní komunikaci nacházející se na pozemku p.č. 75 v k.ú. Domoradice budou správní orgány zkoumat naplnění podmínky pro takovou úpravu či takové omezení přístupu definované v § 7 odst. 1 větě druhé zákona o pozemních komunikacích, tedy spočívající v tom, že úprava nebo omezení je nezbytně nutná k ochraně oprávněných zájmů manželů Ročňových jakožto vlastníků pozemku p. č. 75. Pokud snad v mezidobí došlo či dojde k jinému výsledku řízení o určení veřejně přístupné účelové komunikace (jak bylo výše konstatováno, podepsaný soud v řízení vedeném pod sp. zn. 52 A 55/2010 rozhodnutí žalovaného o tomto určení zrušil), tj. veřejná účelová pozemní komunikace na pozemku p. č. 75 nebude deklarována (nasvědčuje tomu přesvědčení správních orgánů vyjádřené v tomto řízení o neexistenci nutné komunikační potřeby), nezbude než postupovat podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu a řízení o omezení nebo úpravu přístupu zastavit, neboť „žádost se stala zjevně bezpředmětnou“.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl v řízení plně úspěšný a náleží mu tedy náhrada všech nákladů řízení před soudem důvodně vynaložených. Žalobce požadoval nahradit toliko soudní poplatek ve výši 2 000,- Kč (podání ze dne 5.8.2011). Tyto náklady soud posoudil za důvodně vynaložené a žalobci je vůči žalovanému přiznal, když žalovaného zavázal k náhradě nákladů řízení v celkové výši 2 000,- Kč žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve čtyřech vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 26.1.2012

JUDr. Jan Dvořák, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Monika Marelová