



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a Mgr. Jiřího Gottwalda v právní věci žalobce **I. N.**, zastoupeného Mgr. Radimem Kubicou, advokátem se sídlem ve Frýdku-Místku, O. Lysohorského 702, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě-Moravské Ostravě, 28. října 117, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 19.8.2010 č.j. MSK 139920/2010, ve věci určení účelové komunikace,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 19.8.2010 č.j. MSK 139920/2010 se pro vady řízení **z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 6.800 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Radima Kubici, advokáta se sídlem ve Frýdku-Místku, O. Lysohorského 702.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 19.8.2010 č.j. MSK 139920/2010, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Morávka ze dne 29.3.2010 č.j. 544/2009/Šv, kterým bylo deklarováno, že se na pozemcích parc. č. 4509/1, 4509/2, 318/1 a 438/10 v k.ú. Morávka nenachází veřejně přístupná účelová komunikace.

Žalobce v žalobě vyjádřil nesouhlas s argumentací žalovaného, že pozemky jsou údajně využívány pouze omezeným okruhem osob (majiteli rekreačních objektů) a navíc jsou práva majitelů těchto objektů zabezpečena prostřednictvím věcných břemen. Věcná břemena, která jsou zřízena na pozemku parc. č. 4509/1 a 318/1, nevedou přes předmětnou komunikaci, která je napojena na obecní cestu na pozemku parc. č. 4078/6, ale přes jiné části pozemku parc. č. 318/1 z pozemku z parc. č. 318/6, 318/7 a 322/1 v k.ú. Morávka, což bylo kdysi zřízeno smlouvou z roku 1933, na kterou se odvolávají účastníci řízení D. K. a K. K. Komunikace, o níž se jedná v napadeném rozhodnutí, však není zatížena věcným břemenem a vede po jiných částech pozemků ve vlastnictví K. K. a D. K. Žalobce předložil jako přílohu žaloby mapu, na které je trasa historicky zřízené cesty smlouvou z roku 1933 vyznačena zeleně, a trasa, která je předmětem napadeného rozhodnutí, je vyznačena růžově. Komunikace na pozemcích parc. č. 4509/1, 4509/2, 318/1 a 438/10 nebyla nikdy v minulosti opatřena závorou nebo zábranou a byla vždy využívána ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků a ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Rovněž sloužila k obhospodařování lesních a zemědělských pozemků. Správní orgány obou stupňů proto chyby, když rozhodly, že tato komunikace není veřejnou účelovou komunikací. Současná trasa komunikace je užívána k chůzi a jízdě nejen majiteli rodinných domů a chat, ale také turisty minimálně od 60. let 20. století a byla vyznačena také v turistických mapách okolí Morávky, kde byla opatřena modrým turistickým značením. Již toto samo o sobě je podle žalobce dostatečným argumentem pro to, že cestu v minulosti užíval blíže neurčený okruh osob a že tedy byla a je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tvzení účastníků K. K. a D. K., že cesta vede jinudy a že přístup žalobce a dalších vlastníků je zajištěn věcnými břemeny, je nepravdivé. Pokud by správní orgány provedly místní šetření, zjistily by, kudy má ve skutečnosti vést cesta, která byla věcnými břemeny z roku 1933 zajištěna. Tato cesta totiž ve skutečnosti již využívána není a díky terénním změnám a lesnímu porostu ani být využívána nemůže. Žalobce je toho názoru, že předmětné pozemky jsou veřejně přístupnou účelovou komunikací, což opírá o ust. § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen zákon o pozemních komunikacích), kdy přístupová cesta, která je používána k příjezdu k nemovitosti žalobce, splňuje veškeré znaky účelové komunikace. Účelovou komunikací se navíc stává ze zákona po splnění znaků v zákoně uvedených, aniž by bylo nutno konstatovat tuto skutečnost úředním postupem (viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 22 Cdo 1433/2000). Účelová komunikace na pozemcích nebyla zřízena ani proti vůli vlastníka, neboť námitky proti využívání komunikace začaly až koncem 90. let. Vlastník pak není podle názoru žalobce oprávněn jednostranně tuto komunikaci uzavřít či klást bezdůvodné překážky v jejím užívání. Dále žalobce uvedl, že předmětné pozemky vzhledem k tomu, že vždy sloužily jako veřejná účelová komunikace, nespádají do chráněného území Beskydy, na rozdíl od pozemků, které je obklopují. Skutečnost, že na pozemcích se nachází účelová komunikace, je doložitelná také tím, že přístup k pozemkům žalobce

je používán v uvedené podobě již desítky let a byl takto používán již právními předchůdci současných vlastníků. Existence účelové komunikace přes dotčené pozemky je patrná také z leteckého snímkování, které nechala vypracovat geodetická a kartografická pracoviště. Tuto skutečnost doložil žalobce dvěma leteckými snímky z roku 1961 a 1992 vypracovanými Vojenským topografickým ústavem Dobruška, na nichž je tato komunikace patrná. Již v odvolacím řízení, kam žalobce tyto fotografie zasílal, navrhoval, aby si v případě pochybností žalovaný vyžádal tyto snímky přímo od zmiňované instituce. Dále žalobce uvedl, že předmětná veřejná účelová komunikace je vyznačena také na turistické mapě z roku 2007 zachycující oblast Morávky. Mapu vypracovala společnost Kartografie HP s.r.o.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla vydána v souladu s právními předpisy a navrhl zamítnutí žaloby.

Osoby zúčastněné na řízení K. K. a Mgr. D.K. ve vyjádření k žalobě uvedly, že pokud jsou pozemky, jichž se účelová komunikace týká, ve vlastnictví soukromé osoby, musí se ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích vykládat v souladu s ust. čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, takže účelovou komunikaci nelze zřídit na pozemku proti vůli vlastníka. Nezbytný souhlas vlastníka je podmínkou, z níž vychází také judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS). Vedle toho je nezbytná také existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Pokud má žalobce zaručen přístup ke svému domu zřízením věcného břemene na sousedních pozemcích, pak nelze mít za to, že by byla v tomto případě naplněna podmínka nezbytné komunikační potřeby. Už s ohledem na tuto skutečnost nelze prohlásit specifikované pozemky za účelovou pozemní komunikaci. Zúčastněné osoby dále namítly, že judikaturou je již také rozhodnuto, že konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili, ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Zúčastněné osoby ani jejich právní předchůdci nikdy neudělili souhlas, byť konkludentní s veřejným užíváním předmětných pozemků. O záměrech právní předchůdkyně M. K. vypovídá kupní smlouva z roku 1933, kterou zřídila pro žalobce a pro V. K. věcné břemeno cesty po zcela jiných pozemcích. Pokud by právní předchůdkyně chtěla věnovat pozemky veřejnému užívání, pak by jistě nezatěžovala své sousední pozemky zřízením věcného břemene. Předmětné pozemky jsou také zatíženy věcným břemenem cesty ve prospěch M. Š. Nelze proto dovodit, že by pozemky od nepaměti sloužily jako účelová pozemní komunikace. Byly pouze využívány oprávněnými z věcných břemen a nikoliv jako veřejné komunikace. V tomto směru vyznívá také rozsudek NSS sp. zn. 1 As 76/2009. Zúčastněné osoby dále namítly, že pokud si někdo zřídí na svých pozemcích cestu, neznamená to, že ji může volně užívat veřejnost. Pozemky by bylo možné kvalifikovat jediné jako pozemní účelovou komunikaci a pak by zcela jistě podléhaly režimu ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích jako komunikace v uzavřeném prostoru veřejně nepřístupná, která slouží výhradně vlastníkům pozemku pro jejich vlastní osobní potřebu. K důkazu leteckými snímky poukázali na odůvodnění napadeného rozhodnutí, z něhož vyplývá, že žalovaný důkaz neprovedl s ohledem na ust. § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád). Zúčastněné osoby navrhly zamítnutí žaloby.

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel krajský soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1

zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen s.ř.s.) a v souladu s dispoziční zásadou (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) byl vázán žalobními body obsaženými v žalobě.

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že na základě návrhu M. Š. zahájil Obecní úřad Morávka jako správní orgán I. stupně oznámením ze dne 23.11.2009 správní řízení o určení, že na pozemcích p.č. 4509/1, 4509/2, 318/1 a 438/10 v k.ú. a obci Morávka se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. K návrhu se vyjádřili žalobce a V. K. jako osoby, v jejichž zájmu je, aby předmětné pozemky byly označeny za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť se po nich dostávají na své nemovitosti. Dále se vyjádřili manželé F. jako vlastníci pozemku parc. č. 438/10, kteří vyjádřili nesouhlas s tím, že by na jejich pozemku někdy existovala nebo měla existovat místní komunikace. K věci se rovněž vyjádřili Mgr. D. K. a K. K. jako podíloví spoluvlastníci pozemků parc. č. 4509/1 a 4509/2 a K. K. také jako vlastník pozemku parc. č. 318/1. Oba vyjádřili nesouhlas s tím, že by se na pozemcích měla nacházet veřejná komunikace, přičemž argumentovali obdobně jako ve vyjádření k žalobě. Poté, co se všichni účastníci k návrhu M. Š. vyjádřili, vydal správní orgán I. stupně dne 29.3.2010 pod č.j. 544/2009/Šv rozhodnutí, že na pozemcích parc. č. 4509/1, 4509/2, 318/1, 438/10 v k.ú. a obci Morávka se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází a žádost se zamítá. Proti tomuto rozhodnutí podali odvolání M. Š., V. K. a žalobce. Žalobce ve svém odvolání argumentoval v podstatě shodně jako v následně podané žalobě. Jako důkaz pravdivosti svých tvrzení, že účelová komunikace na pozemcích existovala již v minulosti, navrhl letecké snímkování vypracované geodetickým a kartografickým pracovištěm a doložil své tvrzení dvěma snímky z roku 1961 a 1992 vypracovanými Vojenským topografickým ústavem Dobruška, které předložil jako přílohu podaného odvolání. Dále poukázal na turistickou mapu z roku 2007 zachycující oblast Morávky, kterou vypracovala společnost Kartografie HP s.r.o., se sídlem v Jičíně, Denisova 504. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí s námitkami žalobce vypořádal tak, že na str. 5 napadeného rozhodnutí v odst. 2 uvedl, že své námitky žalobce mohl uplatnit v řízení před silničním úřadem stejně jako požadavek na provedení navrženého důkazu a v jeho případě jsou naplněny podmínky pro použití ust. § 82 odst. 4 správního řádu, a proto k nim odvolací orgán nepřihlédl. Nutno podotknout, že toto vypořádání se s námitkami žalobce obsahově navazovalo na předchozí část rozhodnutí, kde se žalovaný vypořádával s námitkami M. Š. právě s odkazem na stejné ustanovení správního řádu.

Podle ust. § 7 odst. 1 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. 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. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.

Podle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě

vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.

Podle ust. § 3 správního řádu nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

Podle ust. § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

Podle ust. § 82 odst. 4 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. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

Žalobní námitku, že se žalovaný nevypořádal v odvolacím řízení s navrženými důkazy, jež žalobce uvedl ve svém odvolání, shledal krajský soud důvodnou. Jak již bylo shora poznamenáno, žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 5 v odst. 2 odmítl provedení důkazních návrhů, jež obsahovalo odvolání žalobce s odkazem na ust. § 82 odst. 4 správního řádu, když tím navázal na předchozí způsob vypořádání se s odvolacími námitkami navrhovatelky M. Š. právě s odkazem na stejné ustanovení správního řádu. Ve vztahu k odvolatelce M. Š. pak žalovaný argumentoval také rozsudkem NSS ze dne 22.1.2009 sp. zn. 1 As 96/2008, podle kterého se ust. § 82 odst. 4 správního řádu typicky uplatní v řízeních zahajovaných na návrh, tedy v řízení o žádosti, kde je koncentrace řízení plně na místě, neboť je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. Návazně na toto konstatování žalovaný k odvolání žalobce uvedl, že učinil stejný závěr také v jeho případě, neboť i on mohl vznesené námitky uplatnit v řízení před správním orgánem I. stupně a také vznést požadavek na provedení navrženého důkazu. Argumentace žalovaného ust. § 82 odst. 4 správního řádu v případě žalobce nebyla na místě. Jeho procesní postavení v řízení bylo odlišné od postavení M. Š., která byla ve věci navrhovatelkou a jí tedy skutečně svědčila povinnost součinnosti ve smyslu citovaného judikátu NSS. Žalobce však byl v postavení účastníka řízení, který nebyl navrhovatelem, byť jeho právní zájem byl shodný s návrhem navrhovatelky. Jemu tedy nesvědčila povinnost koncentrace námitek a důkazů v rámci prvostupňového řízení. Jím vznesené námitky, stejně jako důkazní návrhy byly reakcí na rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalobce před jeho vydáním, resp. před tím, než se s jeho obsahem seznámil, netušil, jak bude ve věci rozhodnuto, když správní orgán I. stupně neprováděl jiné šetření než, že posoudil písemná vyjádření jednotlivých účastníků. Za této situace bylo povinností odvolacího orgánu vyplývající z ust. § 89 odst. 2 věty druhé správního řádu zabývat se přezkumem napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobcem vznesených námitek, které byly vzneseny zcela konkrétně a

srozumitelně. Porušil tím také shora citovaná ustanovení § 2 odst. 3 a § 3 správního řádu upravující základní zásady správního řízení, když neprovedl navržené důkazy a tudíž nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

S ohledem na shora učiněné závěry se krajský soud nezabýval dalšími žalobními námitkami, aby nepředjímal další rozhodovací činnost žalovaného, který se v dalším řízení bude muset v intencích ust. § 89 odst. 2 věty druhé správního řádu zabývat obsahem žalobcova odvolání. Krajský soud pouze považuje na tomto místě za vhodné poukázat na nejnovější judikaturu týkající se omezení vlastnického práva v podobě existence veřejně přístupné účelové komunikace bez souhlasu vlastníka v rozsudku NSS ze dne 16.5.2011 č.j. 2 As 44/2011-99, publikovaného ve Sb. NSS pod č. 2370/2011. NSS v tomto rozsudku vyslovil, že *„Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mimo jiné souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: Naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva. Podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat.“*

Na základě shora uvedené argumentace krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.), proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí vyžaduje zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.) a současně pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.). Současně krajský soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Při novém projednání věci je žalovaný vázán právním názorem soudu (§78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobci, který měl ve věci úspěch, vznikly s tímto řízením náklady, a to zaplacením soudního poplatku ve výši 2.000,- Kč a dále v souvislosti s právním zastoupením, a to za 2 úkony právní služby po 2.100,- Kč a 2x režijní paušál po 300,- Kč (ust. § 6 odst. 1, § 7, § 9 odst. 1, § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění). Celková částka náhrady nákladů řízení tak činí 6.800,- Kč. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen o.s.ř.), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, stanovil soud žalovanému k plnění lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (ust. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159 a § 168 o.s.ř.). Podle ust. § 149 odst. 1 o.s.ř. za použití ust. § 64 s.ř.s. zavázal soud žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval.

Výrok o náhradě nákladů řízení zúčastněných osob je odůvodněn ust. § 60 odst. 5 s.ř.s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch

nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí uložil soud, případně na její návrh z důvodů hodných zvláštního zřetele. V posuzované věci podle obsahu soudního spisu žádné takové skutečnosti nenastaly.

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

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

V Ostravě dne 17. května 2012

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu