



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Daňkové a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Alexandra Krysla v právní věci žalobce **L.B.**, bytem B., V. 49, zastoupeného Mgr. Martinem Jančou, advokátem, se sídlem Plzeň, Mikulášské náměstí 11, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne **28.11.2008**, čj. **DSH/13151/08**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28.11.2008, čj. DSH/13151/08 se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 4.800,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martina Janči, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou z 19.1.2009 se L.B. (*dále jen žalobce*) domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (*dále jen žalovaný*) z 28.11.2008, čj. DSH/13151/08 (*dále jen rozhodnutí žalovaného*), kterým bylo změněno k odvolání žalobce rozhodnutí Městského úřadu Blovice (*dále jen městský úřad*) z 6.8.2008, čj. CJ 10542/2008 (*dále jen rozhodnutí městského úřadu*), jímž byla žalobci uložena pořádková pokuta 90.000 Kč za nesplnění písemného příkazu čj. MěÚ Blovice CJ 14245/2007 z 19.10.2007 (*dále jen příkaz*) daného mu osobou pověřenou výkonem státního dozoru nad veřejně přístupnými účelovými

komunikacemi v obci Blovice, povinnost nahradit náklady správního řízení 1.000 Kč a stanovena ke splnění příkazu nová lhůta. Změna spočívala ve snížení částky uložené pokuty na 30.000 Kč, v ostatních částech žalovaný rozhodnutí městského úřadu potvrdil. Dále se žalobce domáhal zrušení i rozhodnutí městského úřadu, přezkoumání zákonnosti příkazu a jeho zrušení a přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

Řízení o žalobě provedl krajský soud podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen s.ř.s.*).

V dané právní věci jde o problematiku výkonu státní správy ve věcech pozemních komunikací upravenou v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném od 1.1.2007 (*dále jen zákon o pozemních komunikacích*). Ve správním řízení byla žalobci uložena pokuta podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V uvedeném správním řízení bylo nutno ve smyslu § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích postupovat podle obecných předpisů o správním řízení, tj. podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen správní řád*).

V žalobě žalobce označil příkaz, jímž mu bylo přikázáno odstranit všechny překážky z pozemní komunikace – cesty z Vlčic na Novou Huť a obnovit veřejný přístup na tuto komunikaci do 15-ti dnů od obdržení výzvy, za nicotný ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu, neboť trpí vadami, které jej činí vnitřně rozporným a postrádá náležitosti rozhodnutí správního orgánu. Toto tvrzení zdůvodnil tím, že příkaz neobsahuje poučení o opravném prostředku podle § 150 odst. 4 správního řádu a žalobci tak bylo odepřeno podat proti němu odpor, který s ohledem na namítanou nicotnost přesto podal. Nicotnost příkazu však způsobuje, že nemůže zakládat práva ani povinnosti a na jeho základě nemohly být následně žalobci rozhodnutím správního orgánu ukládány jednotlivé pokuty a povinnost uhradit náklady správního řízení. Při rozhodování o opravném prostředku se ani žalovaný nicotností příkazu nezabýval, i když správní řád v § 78 ukládá zjišťovat a prohlašovat nicotnost z moci úřední, a to kdykoliv. Nicotnost rozhodnutí má za následek, že k danému příkazu nelze přihlížet a nelze na jeho základě rozhodovat o uložení pořádkových pokut. Rozhodnutím správních orgánů obou stupňů byl porušen § 77 a § 78 správního řádu a § 2 odst. 1 správního řádu (postupovat v souladu se zákonem a ostatními právními předpisy) a § 2 odst. 2 správního řádu (uplatňovat pravomoc pouze k účelům, k nimž byla správním orgánům svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena). Pokud rozhodnutí městského úřadu a žalovaného odkazuje na nicotný příkaz, trpí nicotností i tato dvě rozhodnutí.

Pro případ, že by nebyla soudem shledána nicotnost příkazu, namítal žalobce ve smyslu § 75 odst. 2 s.ř.s. jeho nezákonnost. K tomu tvrdil, že byl příkaz vydán v rozporu s § 150 odst. 4 správního řádu, neboť neobsahoval poučení v rozporu s § 2 odst. 1 a 3 správního řádu. Porušen byl i čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (*dále jen Listina*), neboť došlo k porušení práva žalobce na soudní a jinou právní ochranu. Žalobci tak byly ukládány pokuty na základě nezákonného rozhodnutí.

Dále žalobce argumentoval nálezy Ústavního soudu (např. nález II.ÚS 268/06), podle nichž je nutno vycházet ze zásady ochrany vlastnického práva, kdy je jeho omezení možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona, za náhradu a míra tohoto omezení musí být

proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje a k prostředkům, jimiž je ho dosahováno. Tam, kde absentuje některá z těchto podmínek, jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. Je-li na základě veřejnoprávního institutu omezováno vlastnické právo, aniž by s tímto byla spojena kompenzace, je nutný souhlas vlastníka. V případě účelové komunikace dospěl ústavní soud opakovaně k závěrům, že vlastník příslušného pozemku musí souhlasit, aby přes něj komunikace vedla a dále je zde nutnost existence nenahraditelné komunikační potřeby.

Dle žalobce na pozemku v jeho vlastnictví neexistuje účelová komunikace a žalobce ani jeho právní předchůdci k jejímu vzniku nedali souhlas ani ji sami nezřídili. Žalobce je mj. vlastníkem pozemku p.č. X (dříve X) v k.ú. Vlčice, obec Blovice, který byl vždy ornou půdou. Vedle tohoto pozemku se nachází pozemek ve vlastnictví obce Blovice p.č. 890/2 označovaný jako místní komunikace. Tato komunikace však neprochází po pozemcích žalobce. Paní J. K., vlastníka nemovitostí v sousedství žalobce, se od roku 2003 opakovaně obracela na městský úřad, že se chce pohybovat po komunikaci na pozemku p.č. 890/2, který obec dlouhodobě neudržovala. Z odpovědi získala dojem, že se má překážka nacházet na pozemku p.č. 890/2 a i žalobce byl upozorněn, že se na tomto pozemku ve vlastnictví obce nesmí nacházet žádné překážky. Městský úřad navíc poukázal, že je obec Vlčice dostupná jinou veřejnou komunikací a není zapotřebí, aby byla komunikace vedena po pozemku p.č. 890/2, a pokud by paní J. K. zastávala názor, že má právo na užívání pozemku žalobce, má toto řešit cestou občanskoprávní u soudu. Obdobným způsobem bylo reagováno na její další přípisy, kdy jí bylo sděleno, že jsou překážky, které se měly nacházet na pozemku p.č. 890/2, odstraněny a nejsou důvody, aby město Blovice dál zasahovalo. Městský úřad tak dlouhodobě zastával názor, že paní J. K. a pan F. Ř., osoby, které se domáhaly přechodu přes pozemky města Blovice a žalobce, toto právo nemají, když je pozemek p.č. 742/2 ve vlastnictví žalobce a dříve byl ve vlastnictví jeho právního předchůdce a z dostupných dokladů nevyplývalo právo věcného břemene. Dle žalobce se v daném prostoru nenachází ani žádná historická komunikace (podle doloženého zmapování z let 1836 - 1852 - viz příloha). Mapovány jsou pouze dvě cesty z obce Vlčice tzv. místní komunikace ve vlastnictví města Blovice. Jejich stav je uspokojivý a umožňuje komunikační potřebu. Neprůkazné je tvrzení, že v roce 1987 měla být údajná komunikace po pozemcích žalobce vedena v pas portu místních komunikací. Nemohlo se jednat o místní komunikaci, když i městský úřad tvrdí, že jde o komunikaci účelovou. Do pas portu byly zaváděny komunikace místní, nikoli účelové. V té době byla vlastníkem pozemku matka žalobce, která k přístupu přes své pozemky nikdy souhlas nedávala. Došlo zřejmě k několika formálním zásahům bez jejího souhlasu nebo vědomí, když byly na Středisku geodézie provedeny ruční vpisky do tehdejších záznamů a není prokazatelné, kdo a na základě čeho je prováděl. Nelze proto argumentovat, že by zde existovala „od nepaměti“ jakási cesta, účelová komunikace. Pokud bylo argumentováno, že svědek K. se svým strýcem vsypával na předmětné pozemky kamení ke zpevnění plochy, nesvědčí to o existenci účelové komunikace, neboť ani tento svědek netvrdil, že by tak činil se souhlasem matky žalobce. Matka žalobce zůstala vlastníkem těchto pozemků a tyto jí nebyly odňaty. Žalobce naproti tomu neomezoval přístup k nemovitosti č. popisné 47 na st.p.č. 77 ani přístup k zahrádkářské kolonii na pozemcích p.č. 713/2 - 713/12 - zahrádkářská kolonie. Opakovaně zde dochází k dopravě stavebního a jiného materiálu nákladními vozidly a přístup je volně k dispozici. I přesto žalobce tvrdil, že účelová komunikace na jeho pozemcích nikdy

nevznikla a po žalobci nelze požadovat, aby zde účelovou komunikaci bezplatně vytvářel, případně udržoval.

Žalobce proto v žalobě namítal, že městský úřad nerespektoval zásady omezení vlastnického práva formulované Ústavním soudem a vyplývající z Listiny. Ve snaze vyhovět požadavkům osoby, která není oprávněna pozemek ve vlastnictví žalobce užívat ani nemá osvědčenu existenci naléhavé komunikační potřeby, zahájil správní řízení, v němž ukládá vlastníkově pozemku pokuty. Postup městského úřadu a žalovaného je v rozporu s § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, kdy toto ustanovení musí být vykládáno v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny. Došlo k porušení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který stanoví nutnost existence naléhavé komunikační potřeby, když nemovitosti ve vlastnictví paní J. K. mají možnost jiného účelného připojení na ostatní komunikace. Nabídka žalobce, že zprovozní místní komunikaci ve vlastnictví města Blovice svým nákladem, byla odmítnuta, byť bylo v minulosti poukazováno, že není dostatek prostředků na její údržbu. Žalovaný i městský úřad porušili § 42 zákona o pozemních komunikacích, neboť žalobce není vlastníkem nebo uživatelem pozemní komunikace, proto mu nelze ukládat písemné příkazy ani pořádkové pokuty podle tohoto ustanovení. Porušen byl i § 41 zákona o pozemních komunikacích, kdy státní dozor je vykonáván pouze na veřejně přístupných účelových komunikacích, nikoli na soukromých pozemcích, po nichž tyto komunikace nevedou. Porušen byl také § 2 odst. 3 správního řádu, když mezi práva jím chráněná patří i právo vlastnické a § 2 odst. 4 správního řádu, týkající se v dané věci zohlednění existence účelové komunikace. Porušen byl i § 3 správního řádu, když žalovaný ani městský úřad nezjistili stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a skutkový stav je v rozporu se spisy a nemá v nich oporu. Porušen byl i § 68 odst. 2 správního řádu, neboť rozhodnutí žalovaného a městského úřadu neobsahují náležitosti, když ve výrokové části chybí řešení otázky, která je předmětem řízení, chybí skutkové vymezení deliktu, jehož se měl žalobce dopustit a je zde pouze odkaz na nicotné rozhodnutí městského úřadu. Vzhledem k namítané nicotnosti příkazu i k tomu, že z příkazu nevyplývá, že by měl být žalobce vlastníkem účelové komunikace, tato zde není ani popsána, není zcela určitě postaven důvod, pro který je příkazem ukládána povinnost právě žalobci, není naplněna skutková podstata deliktu, jehož se měl žalobce dopustit. Nelze tak seznat, za co je pokuta ukládána a rozhodnutí městského úřadu i žalovaného při pouhém odkazu na příkaz bez specifikace deliktu jsou nepřezkoumatelnými.

Žalobce navrhoval, aby bylo ve smyslu § 75 s.r.s. přezkoumáno v mezích žalobních bodů i rozhodnutí zvané příkaz, které mělo být závazným podkladem rozhodnutí městského úřadu.

Na závěr žalobce namítal, že městský úřad i žalovaný zneužili správního uvážení, když výše pokuty je zcela nepřiměřená dané situaci. Žalobce proto z opatrnosti, přes uvedené námitky, poukazoval na zjevně nepřiměřenou výši pokuty a navrhoval, aby soud rozhodl o upuštění od uložení pokuty žalobci, shledá-li pro to důvody.

Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby s tím, že trvá na správnosti a zákonnosti svého rozhodnutí. Uvedl, že je příkaz písemnou výzvou vydanou osobou pověřenou výkonem státního dozoru ve smyslu § 41 zákona o pozemních komunikacích a nebyl vydán městským úřadem jako silničním správním úřadem a nevztahují se na něj náležitosti § 150 správního

řádu. Osoba pověřená výkonem státního dozoru nemůže vydávat správní rozhodnutí – příkaz, to je oprávněn činit pouze silniční správní úřad. Nelze zaměňovat písemný příkaz (výzvu) podle zákona o pozemních komunikacích a příkaz (správní rozhodnutí) podle správního řádu. Při akceptaci argumentace žalobce by stačilo podat proti příkazu osoby pověřené výkonem státního dozoru odpor a příkaz by byl zrušen a osoba, která neplní povinnosti dle zákona o pozemních komunikacích, by nebyla povinna k žádné činnosti, kterou by měl být obnoven zákonný stav. Výkon státního dozoru by pak byl neefektivní. Dle žalovaného splňují předmětné pozemky veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud v judikatuře konstatuje, že veřejnou cestou, tedy veřejně přístupnou účelovou komunikací, se pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání. Jestliže vlastník souhlasil se zřízením veřejného přístupu na komunikaci, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. U starších cest platí, byly-li užívány od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla někým z předchozích vlastníků k obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Předmětné veřejně přístupné účelové komunikaci, která byla užívána veřejností jako dopravní cesta, je třeba poskytnout právní ochranu a zajistit její veřejné užívání. Předmětná účelová komunikace zároveň plní funkci nutné komunikační potřeby, žádnou jinou (plnohodnotnou) pozemní komunikací nelze zabezpečit dopravní potřebu, kterou uvedená účelová komunikace plní.

Z obsahu správního spisu byly zjištěny následující skutečnosti.

Příkazem z 19.10.2007 bylo žalobci podle § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích přikázáno odstranit všechny překážky z pozemní komunikace „Cesta z Vlčic na Novou Hut“ ve výše uvedeném úseku (včetně zákazové tabule) a obnovit veřejný přístup na tuto komunikaci, a to v termínu do 15-ti dnů od obdržení výzvy. V příkazu je uvedeno, o jaké překážky se zejména jedná s tím, že jejich výčet je v připojeném protokolu. Žalobce byl upozorněn, že za nesplnění příkazu může silniční správní úřad uložit pořádkovou pokutu do 100.000 Kč. Příkaz je zdůvodněn tím, že osoba pověřená výkonem státního dozoru jej vykonala nad veřejně přístupnou účelovou komunikací „Cesta z Vlčic na Novou Hut“ a zjistila, že je předmětná komunikace v místě, kde prochází po pozemcích p.č. 890/2 dle PK a p.č. 890/9 dle KN v úseku procházejícím okolo pozemku p.č. 749 dle PK a p.č. 751 dle KN v k.ú. Vlčice u Blovic i nadále uzavřena umístěním překážek.

Na příkaz reagoval žalobce prostřednictvím svého zástupce vyjádřením, o němž byl učiněn dne 29.10.2007 městským úřadem zápis. Zde je uvedeno, že žalobce navrhoval zrušení příkazu autoremedurou, namítal jeho nezákonnost s odkazem na § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, s tím, že je vlastníkem místních komunikací obec a účelových komunikací právnická nebo fyzická osoba.

Městský úřad vydal 6.8.2008 pod čj. CJ 10542/2008 rozhodnutí, jímž podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích uložil žalobci pořádkovou pokutu 90.000 Kč za nesplnění uvedeného písemného příkazu daného mu osobou pověřenou výkonem státního dozoru nad veřejně přístupnými účelovými komunikacemi v obci Blovice ve lhůtě nově stanovené rozhodnutím z 8.1.2008, čj. MeÚ CJ 00377/2008, uložil žalobci uhradit náklady správního řízení 1.000 Kč a stanovil mu novou lhůtu ke splnění příkazu do 20-ti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. V odůvodnění je uvedeno, že 29.5.2008 vykonala osoba pověřená výkonem státního dozoru státní dozor nad veřejně přístupnou účelovou komunikací cesta z Vlčic na Novou Hut'. Bylo zjištěno, že se na komunikaci stále nachází překážky, které ji uzavírají a vylučují její veřejné užívání (uveden je výčet překážek). Ve srovnání se stavem zjištěným 26.11.2007, tj. před uložením pořádkové pokuty, došlo k navržení dalšího zahradního odpadu a větví. Na základě tohoto zjištění městský úřad (silniční správní úřad) oznámil zahájení správního řízení o pořádkové pokutě a usnesením určil žalobci lhůtu 10 dnů k navržení důkazů či jiných návrhů. Oznámení bylo zástupci žalobce doručeno 9.6.2008 a tímto dnem bylo v souladu s § 46 správního řádu zahájeno řízení. Poslední den této lhůty podal žalobce návrh na přerušení řízení do doby pravomocného rozhodnutí soudu o existenci účelové komunikace, tedy do vyřešení předběžné otázky. Dle městského úřadu je právní existence veřejně přístupné účelové komunikace Cesta z Vlčic na Novou Hut' dostatečně prokázána (viz odůvodnění rozhodnutí čj. MeU Blovice CJ 00377/2008 z 8.1.2008), což je jedním ze základních podkladů pro vedení tohoto řízení a nejsou známy žádné nové skutečnosti, které by měly vliv na oprávněnost a zákonnost vydání příkazu z 19.10.2007 nebo na právní existenci této komunikace, proto řízení nebylo přerušeno. V odůvodnění je dále uvedeno, že za nesplnění písemného příkazu osoby pověřené výkonem státního dozoru, může silniční správní úřad uložit pořádkovou pokutu do 100.000 Kč a lze ji uložit opakovaně, nebyl-li písemný příkaz splněn ani ve lhůtě nově stanovené, přičemž úhrn pořádkových pokut nesmí přesáhnout 300.000 Kč. Dále je zdůvodněno uložení pokuty blížící se maximu, když městský úřad vycházel ze skutečnosti, že první pořádková pokuta 12.000 Kč byla nedostatečná, neboť žalobce nesplnil příkaz ani v nově stanovené lhůtě.

Proti rozhodnutí městského úřadu podal žalobce podáním ze 17.8.2008 odvolání, v němž uplatnil námitky shodné jako v nyní projednávané žalobě.

Rozhodnutím žalovaného z 28.11.2008, čj. DSH/13151/08, byla žalobci snížena pokuta na 30.000 Kč a ve zbytku žalovaný rozhodnutí městského úřadu potvrdil s tím, že bylo vydáno v souladu s právními předpisy. V odůvodnění žalovaný uvedl, že se kontrola státního dozoru týkala komunikace nazvané „Cesta z Hradiště přes Hladomoří do Chocenice“ a bylo zjištěno, že v místě připojení „Cesty k chatám“ je komunikace označena tabulkou s nápisem „Soukromý pozemek vstup zakázán“ a její úsek v délce cca 90 m je osázen okrasnými rostlinami a dřevinami, je zde umístěn plastový stůl a dvě židle, tři betonové pražce, zemina, větve a zahraniční odpad. Městský úřad proto přípisem z 2.6.2008, čj. CJ 09216/2008 zahájil řízení o pořádkové pokutě, v němž lhůta k odstranění překážek vypršela 8.11.2007 a nová lhůta 11.4.2008. Žalobce v rámci tohoto řízení namítal, že nebyla městským úřadem ani žalovaným vyřešena otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace na jeho pozemcích, proto podal u Okresního soudu Plzeň-jih negatorní žalobu a navrhoval přerušení správního řízení do rozhodnutí soudu. Žalovaný dále konstatoval vydání rozhodnutí městského úřadu a žalobcem podané odvolání. K odvolacím námitkám uvedl, že jsou

směřovány na odůvodnění rozhodnutí, nikoliv na jeho výrokovou část a označil odvolání podle 82 odst. 1 správního řádu za nepřípustné. Dle žalovaného zde žalobce neuvedl žádné nové skutečnosti a žalovaný v postupu městského úřadu nezjistil závady, pro které by rozhodnutí zrušil. Konstatoval, že žalobci již byla za nesplnění písemného příkazu uložena pokuta 12.000 Kč rozhodnutím městského úřadu z 19.10.2007, čj. MěÚ Blovice CJ 14245/2007, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze 7.3.2008, čj. DSH/1386/08. Výši nyní ukládané druhé pokuty 90.000 Kč označil za nepřiměřenou a to i proto, že by měl zůstat prostor pro její zvýšení, nebude-li příkaz splněn ani v nově stanovené lhůtě. V rámci hospodárnosti řízení proto žalovaný provedl změnu ve výši pokuty sám. Za bezpředmětný označil odkaz na soudní řízení s tím, že se soud nebude zabývat určením právního statusu pozemní komunikace, ale bude přezkoumávat správní rozhodnutí o nařízení obnovení pokojného stavu. V tomto řízení se podle § 5 občanského zákoníku správní orgán nezabývá právními otázkami (např. určení právního statusu pozemní komunikace), ale stavem faktickým, jak opakovaně konstatuje soudní judikatura. Není tedy nutno řízení přerušovat, neboť soud nebude rozhodovat, zda komunikace v předmětném místě existuje či nikoli. Dále žalovaný uvedl, že žalobce umístil na pozemní komunikaci (veřejně přístupné účelové komunikaci ve vlastnictví žalobce), která slouží k napojení nemovitostí na ostatní pozemní komunikace a která byla v minulosti vždy veřejně přístupná a nikdo proti tomu (vyjma žalobce) nebrojil, nepovolené pevné překážky, proto byl v souladu s právem vyzván k jejich odstranění. Pokud tak neučinil, městský úřad (jako silniční správní úřad) správně vymáhá nesplněnou povinnost uložení pořádkové pokuty. Žalobcovo vlastnické právo není zpochybňováno, ale on je v jeho výkonu omezen institutem obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 15.11.2007, čj. 6Ans 2/2007-128). Předmětná účelová komunikace plní funkci nutné komunikační potřeby a její užívání není ve prospěch uživatelů zajištěno jiným právem např. věcným břemenem.

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 s.ř.s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů.

Obdobně jako v žalobě posuzované soudem v rámci této právní věci žalobce argumentoval v žalobě, o níž zdejší soud rozhodl rozsudkem z 24.2.2010, čj. 57 Ca 70/2009-67. Soud rozhodující v této právní věci setrval na právním názoru vysloveném v uvedeném rozsudku, proto o shodných žalobních námitkách žalobce rozhodl obdobným způsobem a žalobu shledal důvodnou.

Nejprve se soud zabýval žalobním bodem směřujícím proti písemnému příkazu. Žalobce namítal nicotnost písemného příkazu a pro případ, že by nebyla soudem nicotnost shledána, namítal nezákonnost písemného příkazu a domáhal se jeho přezkumu jako podkladového rozhodnutí postupem podle § 75 odst. 2 s.ř.s.

Podle § 75 odst. 2, věty druhé s.ř.s. *byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*

Právní pojem „jiný úkon správního orgánu“ ve smyslu uvedeného ustanovení je třeba vyložit tak, že jde o úkon učiněný správním orgánem na základě příslušného zákona, který není samostatně přezkoumatelný v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s.ř.s., úkon je nezbytným předpokladem vydání finálního aktu a jeho obsah je závazný pro výrok konečného rozhodnutí správního orgánu (výrok přímo ovlivňuje). Právní teorie takové „jiné úkony správního orgánu“ označuje jako subsumované správní akty. Jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 37/2005-83 *„Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.“* (publikováno ve Sb. NSS 1324/2007).

Mezi příkazem a rozhodnutím o uložení pořádkové pokuty podle § 42 zákona o pozemních komunikacích však vztah předpokládaný § 75 odst. 2, větou druhou s.ř.s. neexistuje. Ačkoliv z § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích lze jednoznačně dovodit, že silniční správní úřad může uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč vlastníku (správci) nebo uživateli pozemní komunikace, jen tehdy, nesplní-li písemný příkaz daný mu při výkonu státního dozoru osobou pověřenou výkonem státního dozoru podle § 41 odst. 2 nebo 3 téhož zákona, a tedy v jistém smyslu je příkaz nezbytným předpokladem pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty, nelze považovat rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty za akt finální a příkaz za akt subsumovaný. Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty je výsledkem zcela samostatného správního řízení zahájeného silničním správním úřadem *ex offio*. Vydání rozhodnutí dle § 42 zákona o pozemních komunikacích zákon nepodmiňuje vydáním žádného dalšího subsumovaného správního aktu jiného správního orgánu, který by přímo a závazným způsobem ovlivnil výrok o uložení pokuty (tj. pokuta se ukládá nebo pokuta se neukládá). Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty je zákonem předpokládaný právní důsledek nesplnění příkazu. Proto požadavku žalobce přezkoumat příkaz jako podkladové rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s.ř.s. vyhovět nelze.

Podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *vlastníku (správci) nebo uživateli pozemní komunikace, který nesplní písemný příkaz daný mu při výkonu státního dozoru osobou pověřenou výkonem státního dozoru podle § 41 odst. 2 nebo 3, může silniční správní úřad uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč.*

Nesplnění písemného příkazu je tedy znakem skutkové podstaty deliktního jednání, za které lze uložit jeho pachateli sankci. Proto se soud musel zabývat povahou písemného příkazu a případnou opodstatněností námitky žalobce o jeho nicotnosti, tzn. existenci či neexistenci písemného příkazu.

Shodně s žalovaným sdílí soud názor, že písemný příkaz vydaný osobou pověřenou výkonem státního dozoru na podkladě § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nemá povahu příkazu ve smyslu § 150 správního řádu. Příkaz upravený v § 150 správního řádu je koncipován jako zvláštní typ správního rozhodnutí, které je výsledkem zvláštní,

(zjednodušené) formy správního řízení, tj. řízení příkazního. To lze dovodit např. z dikce § 150 odst. 1 správního řádu, podle něhož *povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení.* Nebo § 150 odst. 2 správního řádu, kde je uvedeno, že *v řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování ...* Osoba pověřená výkonem státního dozoru v intencích § 41 zákona o pozemních komunikacích je jedním ze subjektů vykonávajících státní kontrolu v České republice podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších novel [§ 2 písm. d) zák. č. 552/1991 Sb.], přičemž podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup (§ 8 odst. 2). „Jiný postup“ obsahuje právě § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, který opravňuje osobu pověřenou výkonem státního dozoru, aby v případě, že zjistí porušení povinností stanovených tímto zákonem, písemně uložila podle potřeby a povahy zjištěných nedostatků způsob a lhůtu pro jejich odstranění. Z tohoto ani jiného ustanovení zákona o pozemních komunikacích však nelze dovodit, že by písemnému příkazu mělo předcházet jakékoliv správní řízení. To by ostatně odporovalo smyslu tohoto právního instrumentu, tj. zjednat rychle a bez větších formalit nápravu zjištěných nedostatků. Písemný příkaz vydaný na podkladě § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích osobou pověřenou výkonem státního dozoru tudíž není výsledkem žádného správního (příkazního) řízení, nelze jej kvalifikovat jako příkaz ve smyslu § 150 správního řádu a proto na něj nedopadají ani ustanovení předepisující obsahové náležitosti příkazu, konkrétně ustanovení § 150 odst. 4 správního řádu, dle kterého *příkaz musí obsahovat poučení, v němž správní orgán uvede, že je možné proti příkazu podat odpor, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého správního orgánu se odpor podává*, jehož se žalobce dovolával. Uvedené důvody vedly soud k závěru o neopodstatněnosti všech žalobních výtek majících základ ve vadném právním názoru žalobce na povahu písemného příkazu a tvrdících porušení §§ 2 odst. 1,2, 77, 78 a 150 správního řádu. Neopodstatněnou je i související námitka o nezákonnosti příkazu.

Závěr, že písemný příkaz vydaný na podkladě § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích osobou pověřenou výkonem státního dozoru není rozhodnutím, může vyvolat dojem, že jeho adresát nemá proti takovému úkonu soudní ochranu. Přitom osoba pověřená výkonem státního dozoru prováděním tohoto dozoru uplatňuje státní moc. V důsledku toho je vázána článkem 2 odst. 2 Listiny, podle něhož *lze státní moc uplatňovat jenom v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.* Soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2005, čj. 2 Afs 144/2004-110 (in Sb.NSS 735/2006) a z rozsudku téhož soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 Aps 3/2006 – 54 (dostupný na www.nssoud.cz), v nichž se Nejvyšší správní soud zabýval pojmem zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Dovodil, že se jím rozumí *velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na*

jejich základě konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu. Při nedodržení zákona nebo překročení jeho rámce by se mohlo jednat o nezákonný zásah. Nemůže se však o něj jednat, plní-li správní orgán své úkoly v rámci svých pravomocí a kompetencí způsobem, který zákon umožňuje, resp. přímo stanoví. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že faktické jednání správních orgánů musí pro to, by bylo „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s., naplňovat mj. dva znaky: 1) musí jít o aktivitu (úkon), nemůže se jednat o pasivitu (nekonání) správního orgánu, a 2) úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět. Dospěl pak k závěru, že písemný příkaz naplňuje oba definiční znaky „zásahu“ ve smyslu § 82 s.ř.s. a soudní ochrany proti eventuálnímu nezákonnému zásahu se lze domáhat za zákonem stanovených předpokladů žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s.ř.s.

Tento žalobní bod soud shledal nedůvodným.

V žalobě žalobce dále namítal, že na jeho pozemku neexistuje účelová komunikace a žalobce ani jeho právní předchůdci k jejímu vzniku nedali souhlas ani ji sami nezřídili. Městský úřad ani žalovaný nerespektovali zásady omezení vlastnického práva formulované Ústavním soudem a vyplývající z Listiny. V té souvislosti žalobce dále namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského úřadu a žalovaného, když z příkazu nevyplývá, že by měl být žalobce vlastníkem účelové komunikace, tato zde není popsána, není zcela určitě postaven důvod, pro který je příkazem ukládána povinnost právě žalobci, není naplněna skutková podstata deliktu, jehož se měl žalobce dopustit. Nelze tak seznat, za co je pokuta ukládána a rozhodnutí městského úřadu a žalovaného jsou při pouhém odkazu na příkaz bez specifikace deliktu nepřezkoumatelnými.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem, pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.*

Podle § 68 odst. 3 správního řádu *se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*

Podle § 90 odst. 5 správního řádu *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.*

Odvolací orgán postupuje podle § 90 odst. 5 správního řádu pouze dospěje-li k závěru, že je napadené rozhodnutí je v souladu s právními předpisy a je správné (§ 90 odst. 1, 2, 3 správního řádu), a není dán důvod k zastavení řízení. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání (§ 89 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 90 odst. 5 správního řádu je tudíž důsledkem závěru správního orgánu o tom, že námitky uvedené v odvolání jsou nedůvodné. Závěry žalovaného

o tom, jak se vypořádal s odvolacími námitkami musí být uvedeny v odůvodnění rozhodnutí o odvolání (§ 68 odst. 3 správního řádu).

Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92 - 23, uveřejněném v časopise Správní právo pod č. 27, uvedl, že *z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí.* Soud se se závěry Vrchního soudu zcela ztotožňuje.

Podle § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *státní dozor na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích vykonávají silniční správní úřady v rozsahu své působnosti.*

Podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *vlastníku (správci) nebo uživateli pozemní komunikace, který nesplní příkaz daný mu při výkonu státního dozoru osobou pověřenou výkonem státního dozoru podle § 41 odst. 2 nebo 3, může silniční správní úřad uložit pořádkovou pokutu do 100.000 Kč.*

Správní orgány obou stupňů vycházely ze závěru, že žalobce umístil překážky na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Zodpovězení otázky, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, je zcela zásadní pro možnost uložení pokuty podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Je tomu tak proto, že v případě, že by se na předmětných pozemcích nenacházela pozemní komunikace, nebo se nacházela toliko veřejně nepřístupná účelová komunikace, nebylo by možné žalobci uložit pořádkovou pokutu. Pořádkovou pokutu podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je totiž možné uložit pouze vlastníku (správci) nebo uživateli dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace, neboť silniční správní úřad vykonává státní dozor podle § 41 odst. 1 téhož zákona pouze ve vztahu k dálnicím, silnicím, místním komunikacím a veřejně přístupným účelovým komunikacím.

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. 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.*

Výkladem ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a pojmem veřejně přístupná účelová komunikace se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. ÚS 268/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz). Soud se s jeho závěry zcela ztotožňuje. Ústavní soud v odůvodnění nálezu, který řešil situaci obdobnou, uvedl, že *vlastnické právo*

náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce (core-rights) a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci. Podle liberální tradice, která stála u zrodu ideologie základních práv a svobod, je vlastnické právo všezahrnující kategorií autonomního postavení jednotlivce vůči veřejné moci (srov. např. Komárková, B.: *Původ a význam lidských práv*. SPN, Praha 1990, str. 103: "Locke ukládá státu ochranu pozemských hodnot života, osobní svobody a věcného vlastnictví. Později shrnuje do pojmu vlastnictví všechny tyto hodnoty..."). Nicméně tak jako jiná základní práva je rovněž vlastnické právo omezitelné, a to v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Vzhledem k tomu, že vlastnické právo má - na rozdíl od jiných základních práv - poměrně jasně vyjádřitelnou materiální (hmotnou) ekonomickou hodnotu a jeho realizace stojí v základu společenských tržních transakcí, vyžaduje jeho případné omezení poskytnutí kompenzace (náhrady). Ústavně konformní omezení vlastnického práva je proto možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze tedy vůbec hovořit o jeho nuceném (resp. vynuceném) omezení, jak má na mysli čl. 11 odst. 4 Listiny. Jinak řečeno, existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Přesně tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Účelovou komunikací se pozemek stává přímo ze zákona, pokud splňuje definici podanou v ust. § 7 odst. 1 zákona, tj. pokud 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. 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. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoliv soukromoprávními. Ostatně k takovým závěrům dospěla též dosavadní judikatura obecných soudů, a to jak ve své větví civilistické, tak i správní (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR 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, který je v soukromém vlastnictví, 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 byl k obecnému užívání určen, a dále především z toho, že užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby (Boh. A 10017/32)... Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace."). 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 soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. 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. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že "zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně..." (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251) a vedle nezbytné komunikační potřeby stanovily v judikatuře též podmínku dlouhodobého užívání pozemku, jakožto veřejné komunikace ("Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastníkovým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou.", srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož "okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou." (Boh. A 10130/32). Podobně jako současný zákon o pozemních komunikacích, rovněž tehdejší právní úprava podmínku nutné komunikační potřeby výslovně neupravovala a byla toliko dovozena dobovou judikaturou jako nezbytný prostředek k ochraně vlastnického práva ("Pokud jde o ... trvalé ukojení nutné potřeby komunikační, namítá stížnost, že zákon takovýto požadavek nikde nestanoví, uvádějíc, že toliko při vyvlastnění pozemku ke stavbě veřejné cesty záleží na tom, zdali jde o cestu nutnou, kdežto při prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou stačí již dlouhodobé obecní užívání pozemku jako cesty veřejné. Tento názor stížnosti odporuje však právnímu názoru důsledně zastávanému nejen bývalým správním soudem..., nýbrž i tímto tribunálem, neboť podle této judikatury jest ukojení nutné potřeby komunikační jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou.", Boh. A 10017/32). V nyní posuzovaném případě dovodily obecné soudy, že sporný pozemek představuje veřejně přístupnou účelovou komunikaci, přičemž dospěly k závěru, že souhlas s takovým omezením vlastnického práva byl ze strany stěžovatelů dán, resp. toto omezení na ně přešlo z předchozího vlastníka, jímž bylo hlavní město Praha, a rovněž že tento pozemek byl jako veřejný užíván dlouhodobě. Ústavní soud je toho názoru, že tímto závěrem obecné soudy porušily ochranu vlastnického práva stěžovatelek garantovanou čl. 11 odst. 1 Listiny, a to z následujících důvodů. Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu ČR, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hl. města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a

naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituice, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Podle Ústavního soudu je proto porušením vlastnického práva, pokud obecné soudy jejich souhlas bez dalšího presumovaly. Z důkazů provedených před obecnými soudy pak rovněž vyplynulo, že původní stěžovatelky souhlas s veřejným přístupem na pozemek nevyjádřily po nabytí vlastnického práva ani konkludentně. Naopak aktivita stěžovatelek stran odvrácení důsledků kolaudačního rozhodnutí, dohoda uzavřená s provozovatelem restaurace, v níž bylo dohodnuto placení finanční kompenzace, a konečně i samotná žaloba svědčí o tom, že stěžovatelky nebyly s omezením svého vlastnického práva srozuměny. Obecné soudy pak založily porušení vlastnického práva též tím, že se vůbec nezabývaly otázkou, zda je v daném případě splněna shora uvedená podmínka komunikační nezbytnosti. Jak již uvedeno, omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejné komunikace nelze konstruovat pouze na základě zjištění, že tento pozemek veřejnost dlouhodobě užívá ke zkrácení cesty mezi ulicemi Celetná a Kamzíkova, jak zaznělo v odůvodnění rozsudku odvolacího soudu. Fakt, že daný pozemek zkracuje a usnadňuje pohyb v městské aglomeraci není sám o sobě dostatečným důvodem pro tak citelné omezení vlastnického práva. Ostatně v tomto směru je celá argumentace obecných soudů zavádějící, pokud titul k užívání pozemku vedlejším účastníkem odůvodnily "veřejným charakterem" pozemku, resp. skutečností, že pozemek je tak jako tak využíván neomezeným okruhem uživatelů. Jak vyplývá z definice účelových komunikací, jejich primárním účelem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem tam, kde neexistuje jiná alternativa přístupu ("slouží pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi") a kde tento přístup zjevně není "upraven" soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem). Pouze v takto úzkém rozsahu "potřeb vlastníků nemovitostí", kteří nemají jiný alternativní přístup ke svým nemovitostem, je totiž možné spatřovat prosazení veřejného zájmu. Jinak řečeno, existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by tudíž neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes pozemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, který je případně upravitelný soukromoprávními instituty, nikoliv však institutem veřejného práva. Teprve sekundárně, v případě, že je splněna podmínka komunikační nezbytnosti pro potřeby vlastníků nemovitostí, je založeno i "právo" vstupu třetím subjektům, tedy neomezenému okruhu osob (veřejnosti). Jinak řečeno, v daném případě nelze přístup vedlejšího účastníka, resp. provozovatele vinárny a zákazníků vinárny na pozemek stěžovatelů konstruovat na základě tvrzení, že tento pozemek je tak jako tak veřejně přístupný, nýbrž zcela naopak bylo třeba nejprve zkoumat, zda je dána nezbytnost přístupu k nemovitosti právě v případě vedlejšího účastníka.

K tomu, aby bylo možné učinit jednoznačný závěr o tom, že se na určitých pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musí být prokázáno 1) že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu je možné přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva, 2) že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu (slouží pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi) a kde tento přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem).

Žalobce v odvolání vznášel konkrétně formulované odvolací námitky směřující proti závěru městského úřadu, že se na jeho pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. V té souvislosti namítal, že není splněna podmínka, že by vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu je možné přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva a dále, že není v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, přičemž poukazoval s odkazem na písemnou komunikaci mezi městským úřadem a paní J.K. na změnu názoru městského úřadu.

Žalovaný opřel výrok napadeného rozhodnutí o § 90 odst. 5 správního řádu, odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. Byl proto povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání a závěry o těchto námitkách uvést v odůvodnění svého rozhodnutí. Žalovaný k odvolacím námitkám žalobce uvedl na str. 2 rozhodnutí žalovaného *že se dá rozsáhlé odvolání shrnout tak, že je odvolatel přesvědčen, že na jeho pozemcích žádná účelová komunikace neexistuje a že považuje příkaz k odstranění překážek za nezákonný ... Odvolání odvolatele je směřováno na odůvodnění rozhodnutí a nikoliv na výrokovou část a dle § 82 odst. 1 správního řádu je odvolání nepřípustné. Odvolatel neuvedl v záležitosti žádné nové skutečnosti.* Dále žalovaný krátce zdůvodnil své rozhodnutí o snížení pokuty a zdůvodnil, proč není s ohledem na žalobcem podanou žalobu k Okresnímu soudu Plzeň-jih nutné dané správní řízení přerušit. Odvolacími námitkami o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích žalobce v rozsahu jak první, tak druhé podmínky se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec nezabýval. Konkrétním způsobem se nevypořádal se žádnou z odvolacích námitek a jen v naprosto obecné rovině konstatoval, *že odvolatel umístil na pozemní komunikaci (veřejně přístupná účelová komunikace ve vlastnictví odvolatele), která slouží k napojení nemovitostí na ostatní pozemní komunikace, a která byla v minulosti vždy veřejně přístupná a nikdo proti tomu (vyjma odvolatele) nebrojil, nepovolené pevné překážky, byl tedy zcela v souladu s právem vyzván k jejich odstranění. ... Odvolatelovo vlastnické právo není nijak zpochybňováno, ale on je v jeho výkonu omezen institutem obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2007, sp.zn. 6 Ans 2/2007-128). Předmětná účelová komunikace plní funkci nutné komunikační potřeby a užívání předmětného pozemku není ve prospěch uživatelů zajištěno jiným způsobem, kupř. věcným břemenem.*

V judikátu Nejvyššího správního soudu, jímž žalovaný ve svém rozhodnutí argumentoval je uvedeno, *že veřejně přístupnou účelovou komunikací se pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním. Jestliže vlastník souhlasil se zřízením veřejného přístupu na komunikaci, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. U starších cest platí, že byly-li užívány od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci. Předmětné veřejně přístupné účelové komunikaci, která byla užívána veřejností jako dopravní cesta, je třeba poskytnout právní ochranu a zajistit její veřejné užívání.*

Pokud tedy měl městský úřad, resp. žalovaný za to, že se jedná o situaci stejnou, jako v citovaném judikátu Nejvyššího správního soudu, měl se vypořádat s námitkou žalobce vznášenou v celém správním řízení a zopakovanou v odvolání, že žalobce ani jeho právní

předchůdci nedali souhlas k obecnému užívání jejich pozemků, neboť uvedený judikát vychází ze situace, kdy vlastník souhlasil se zřízením veřejného přístupu na komunikaci. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného však není seznatelné, proč žalovaný považuje námitky žalobce za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané žalobcem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Žalovaný se nevypořádal se žádným z tvrzení žalobce a zcela pominul důkazy, které žalobce připojil k odvolání a zcela jednoznačně bez řádného odůvodnění vycházel ze situace, že jsou předmětné pozemky veřejně přístupnou účelovou komunikací ve vlastnictví žalobce.

I když je v rámci přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví posuzováno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a odvolacího orgánu jako jeden celek, ani v daném případě nelze z odůvodnění rozhodnutí městského úřadu zjistit, na základě jakých skutkových zjištění tento správní orgán dospěl k závěru, že se v případě předmětných pozemků jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Nesvědčí o tom ani část odůvodnění na str. 2 rozhodnutí městského úřadu, kde je uvedeno, že *silniční správní úřad považuje právní existenci veřejně přístupné účelové komunikace ...za dostatečně a nespochybnitelně prokázanou (viz odůvodnění rozhodnutí zdejšího silničního správního úřadu čj. MeU Blovice CJ 00377/2008 ze dne 8.1.2008), což je jedním ze základních podkladů pro vedení tohoto řízení. Silničnímu správnímu úřadu nejsou známy žádné nové skutečnosti, které by měly jakýkoliv vliv na oprávněnost a zákonnost vydání příkazu.....nebo na právní existenci této komunikace.* Citované rozhodnutí městského úřadu je rozhodnutím, jímž byla žalobci uložena podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v pořadí první pořádková pokuta ve výši 12.000 Kč za nesplnění písemného příkazu ze dne 19.10.2007 daného mu osobou pověřenou výkonem státního dozoru nad veřejně přístupnými účelovými komunikacemi v obci Blovice. Nejedná se o rozhodnutí, které by bylo možné považovat např. za rozhodnutí o předběžné otázce, které by žalovaného zavazovalo v posouzení otázky, zda se na předmětných pozemcích nachází či nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, nýbrž o jiné, zcela samostatné rozhodnutí v obdobné věci. Obě rozhodnutí jsou autonomními správními akty, které musí být samostatně a řádně odůvodněny, včetně uvedení toho, jakými úvahami se správní orgán při svém rozhodování řídil.

Tento žalobní bod soud shledal důvodným, když dospěl k závěru, že žalovaný porušil § 68 odst. 3 správního řádu. Soud přezkoumává v rozsahu žalobních bodů závěry odvolacího orgánu, které k jednotlivým odvolacím námitkám v odůvodnění napadeného rozhodnutí zaujal. Pokud se odvolací orgán některými odvolacími námitkami nezabýval, nejsou zde závěry, které by bylo možné v řízení o žalobě proti rozhodnutí přezkoumat. Zaujetí těchto závěrů je proto nezbytnou podmínkou pro přezkum žalobou napadeného rozhodnutí. V dané právní věci neodpovídá odůvodnění rozhodnutí žalovaného požadavkům uvedeným v § 68 odst. 3 správního řádu, nelze z něho seznat, jaké závěry k odvolacím námitkám žalobce žalovaný zaujal, proto je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato procesní vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť žalobce odvolacími námitkami zpochybňoval, že se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, což je nezbytnou podmínkou pro uložení sankce žalobci podle

§ 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Z důvodů shora uvedených je správné též tvrzení žalobce o porušení čl. 11 a 36 Listiny.

Soud se zbývajícími žalobními námitkami (zejména zneužití správního uvážení, nepřiměřená výše pokuty) s ohledem na nepřezkoumatelnost rozhodnutí nemohl zabývat.

Rozhodnutí žalovaného nebylo odůvodněno v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, soud jej proto zrušil bez jednání pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem podle vyhl.č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen advokátní tarif). Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za dva úkony právní služby [jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. a), jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. d)] . Sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle s.ř.s. činí 2.100 Kč (§ 9 odst. 3 písm. f), § 7). Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Celkem soud přiznal náklady řízení ve výši 4.800 Kč. Lhůtu k plnění pak určil podle § 160 odst. 1 zák. č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím Krajského soudu v Plzni ve dvou písemných vyhotoveních (§ 102, § 106 odst. 2 s.ř.s.).

Důvody kasační stížnosti jsou taxativně stanoveny v § 103 odst. 1 s.ř.s. Kasační stížnost směřující pouze proti rozhodnutí o nákladech řízení nebo proti důvodným rozhodnutím je nepřipustná (§ 104 odst. 2 s.ř.s.).

Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s.ř.s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s.ř.s.).

Stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Plzni dne 30. srpna 2010

JUDr. Jana Daňková
předsedkyně senátu