



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové v právní věci

žalobkyně: L. Č.

proti

žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40 a, 779 11 Olomouc

za účasti: **obec Přemyslovice**
sídlem 798 51 Přemyslovice 281

o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, Odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 24. 5. 2018, č. j. KUOK 60210/2018, ve znění opravného usnesení ze dne 7. 6. 2019, č.j. KUOK 55539/2019, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala zrušení ve výroku pod bodem I. uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2018, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti předchozímu prvostupňovému rozhodnutí Magistrátu města Prostějova, odboru dopravy ze dne 5. 2. 2018, č. j. PVMU 23127/2018 41, sp. zn. OD 1630/2014, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o „Vydání deklaratorního rozhodnutí, kdy bude uvedeno, že na p. č. 2554 v k. ú. Přemyslovice (zjednodušená evidence), v délce 80 m se nachází neveřejná účelová komunikace, využití pouze pro potřeby vlastníka parcely“ a toto rozhodnutí bylo zároveň potvrzeno. Z obsahu správního spisu předloženého žalovaným soud zjistil, že žalobou napadené rozhodnutí bylo opraveno usnesením žalovaného ze dne 7. 6. 2019, č. j. KUOK 55539/2019, a to tak, že bylo doplněno chybějící číslo jednací – KUOK 60210/2018 a sp. zn. – KÚOK/35651/2018/ODSH/SH/7956.
2. Prvostupňové správní rozhodnutí bylo vystaveno na závěru, že slyšení svědkové shodně popsali „komunikace“ jako cestu, která je používána od nepaměti, jenž plní nutnou komunikační potřebu pro obhospodařování jejich pozemků a že jim není známa skutečnost, že by kdokoli z právních předchůdců současného vlastníka ani on samotný v minulosti jakkoliv bránili přístupu veřejnosti na předmětnou komunikaci. Správní orgán rovněž zjistil z kopie knihovny vložky z pozemkové knihy existenci cesty na p. č. X v k. ú. X již v roce 1886. Prvostupňový správní orgán uvedl, že žalobkyně nepředložila žádný důkaz na podporu svých tvrzení, nedoložila poškozování soukromého majetku, ani znečišťování orné půdy od průjezdu vozidel, ani nedoložila existenci tvrzené neveřejné účelové komunikace. Prvostupňový správní orgán vyšel z ust. § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a uzavřel, že se v řízení nepodařilo prokázat existenci uzavřeného prostoru nebo objektu, v jehož rámci by mohla případná neveřejná účelová komunikace existovat. Prvostupňový správní orgán dovodil, že jelikož se tedy předmětná komunikace nenachází v uzavřeném prostoru nebo objektu, a to ani ve smyslu právně uzavřeného, nelze vydat rozhodnutí deklarující, že se na pozemku p. č. X v k. ú. X v délce 80 m nachází neveřejná účelová komunikace (využití pouze pro potřeby vlastníka parcely).
3. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného uvedlo, že námitka žalobkyně, že předmětná cesta není jedinou příjezdovou komunikací k dotčeným pozemkům, bylo vyvráceno několika svědeckými výpověďmi. Jedná se o jedinou komunikační spojnici umožňující příjezd k nemovitostem, přičemž neexistuje žádná jiná komunikační alternativa. Žalobkyně, resp. její rodina dali souhlas k užívání dotčené pozemní komunikace. V řízení bylo prokázáno i to, že předmětná komunikace slouží k některému z účelu uvedenému v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

II. Obsah žaloby

4. Žalobkyně namítala, že předmětná komunikace (v délce 80 m) nevykazuje čtyři definiční znaky účelové komunikace, ale pouze tři, neboť nutná komunikační potřeba nebyla ze strany správních úřadů prokázána. Žalobkyně dále uvedla, že v její žádosti byla parcela

označena jako č. X v k. ú. X, jenž byla v roce 2017 přechíslována na p. č. X; v rozhodnutí žalovaného je uvedena parcela č. X v k. ú. X.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

5. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a dále doplnil, že nesprávné uvedení čísla pozemku v prvostupňovém správním rozhodnutí bylo opraveno.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

6. Obec Přemyslovice – osoba zúčastněná na řízení soudu sdělila, že předmětná účelová komunikace je využívána občany obce, zejména těmi, jenž mají své domy či zahrady přímo sousedící s cestou a v případě jejího zrušení by neměli přístup ke svým domovům či parcelám. Účelová komunikace by proto měla být zachována.

V. Posouzení věci krajským soudem

7. Žaloba byla podána včas a jedná se o žalobu přípustnou. Soud o žalobě rozhodl bez nařízení jednání v souladu s ust. § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“). Soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
8. Vzhledem ke skutečnosti, že v projednávané věci je mezi účastníky řízení sporné, zda byly naplněny veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace, připomíná krajský soud ve stručnosti relevantní právní úpravu a judikaturu soudů týkající se dané problematiky.
9. Podle ustanovení § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích, je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. K tomu, aby komunikace byla označena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí být splněny jednak podmínky stanovené v § 7 zákona o pozemních komunikacích, jednak podmínky, které dovodila judikatura soudů (k tomu srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, publikovaný pod č. N 2/48 SbNU 9, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), tj. udělení souhlasu s obecným užíváním (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, publikovaný pod č. 2012/2010 Sb. NSS, a ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaný pod č. 2370/2011 Sb. NSS, oba dostupné na www.nssoud.cz), a nezbytná komunikační potřeba (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaný pod č. 2370/2011 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Všechny tyto podmínky přitom musí být splněny kumulativně.
10. Podle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích platí, že 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.

11. Žalobkyně ve své žalobě rozporuje naplnění podmínky tzv. nutné komunikační potřeby. Skutečnost, že v předmětné věci neexistuje komunikační potřeba užívání dané části této komunikace žalobkyně tvrdila již v původním návrhu ze dne 22. 2. 2014, na jehož základě bylo správní řízení zahájeno. V něm mj. uvedla, že k sousedním parcelám (nemovitostem) existuje větší počet přístupových komunikací.
12. Žalobkyně svoje tvrzení o dalších alternativních přístupech k pozemkům dotčených vlastníků uplatňovala v rámci správního řízení – např. již ve vyjádření k prvému provedenému místnímu šetření namítala, že vlastníci okolních pozemků mají zajištěný přístup ke svým nemovitostem z východní strany (směr od Prostějova) podél zahrad; dále pak uváděla, že vlastníci p. č. X v k. ú. X budou omezeni pouze tak, že místo tří přístupů jim zůstanou dva přístupy východně od jejich parcely, přičemž přístup bude k parcelám zajištěn; vlastník parcely č. X v k. ú. X bude mít zajištěné dva přístupy, jenž byly konkrétně uvedeny. Obdobná stanoviska žalobkyně uplatňovala v průběhu celého správního řízení a splnění podmínky tzv. nutné komunikační potřeby rozporuje i v rámci podané žaloby.
13. První prvostupňové správní rozhodnutí ohledně tohoto znaku uvádí, že v předmětné lokalitě se skutečně nachází více komunikací, které by mohly sloužit k obsluze pozemků sousedících s komunikací na pozemku žalobkyně. Tyto jsou však zatíženy okolnostmi, které by v určitých případech mohly znemožnit obsluhu dotčených pozemků. Toto rozhodnutí bylo zrušeno žalovaným dne 8. 6. 2015 (č. j. KUOK 52195/2015), přičemž v tomto rozhodnutí žalovaný mj. uvedl, že v řízení pro procesní vadu způsobenou prvostupňovým správním orgánem nelze použít žádné podklady, které vedly ke zjišťování skutkového stavu na místě samém (pořízené fotografie, zjištění o stavu předmětných pozemků apod.). Žalovaný dále zavázal prvostupňový správní orgán, aby posuzoval naplnění všech definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, tyto úvahy řádně odůvodnil s tím, že musí mít oporu ve spisovém materiálu.
14. Další prvostupňové správní rozhodnutí v předmětné věci vydané dne 4. 3. 2016 obsahovalo ohledně podmínky nutné komunikační potřeby stejné závěry. Vůči tomuto rozhodnutí žalobkyně opět brojila odvoláním, v němž mj. namítala, že prvostupňový správní orgán nezákonně zvýhodnil vlastníky parcel č. X, X a X, přičemž přístup pro tyto vlastníky nemovitostí je zajištěn. Dále bylo namítáno, že prvostupňový správní orgán rozhodl o existenci veřejně přístupné účelové komunikace z důvodu, aby zajistil tři přístupy pro nově umístěnou stavbu na p. č. X v k. ú. X, která je ve vlastnictví starosty obce X, jenž byla realizována v prosinci 2015 a je umístěna na parcele v rozporu s územním plánem obce, bez vydaného územního souhlasu nebo územního rozhodnutí. V následujícím odvolacím rozhodnutí ze dne 3. 8. 2017 žalovaný konstatoval opakující se procesní chybu prvostupňového správního orgánu, pro niž nemohou být v řízení použity žádné podklady svědčící o skutkovém stavu dotčených pozemků (fotografie a další zjištění o stavu předmětných pozemků). Prvostupňový správní orgán byl zavázán, aby v případě, pokud by považoval za potřebné uskutečnit ústní jednání spojené s místním šetřením, postupoval v souladu s procesním předpisem a aby se zabýval otázkou, zda tvrzená pozemní komunikace slouží obecnému užívání a zda jsou naplněny definiční znaky účelové komunikace, přičemž prvostupňový správní orgán zavázal vypořádat se také s námitkami žalobkyně ohledně šířky alternativních pozemních komunikací apod., neboť

žalovaný nedisponuje informacemi, aby tyto námitky mohl řádně vypořádat. Opětovně zavázal prvostupňový správní orgán k řádnému odůvodnění použitých úvah, jenž musí mít oporu ve spisovém materiálu.

15. Následující prvostupňové správní rozhodnutí ze dne 5. 2. 2018 uvedlo, že předvolaní svědci měli shodně popsat „komunikace“ jako cestu, která je používána od nepaměti, jenž plní nutnou komunikační potřebu pro obhospodařování jejich pozemků a že jim není známa skutečnost, že by kdokoliv z právních předchůdců současného vlastníka ani vlastník samotný v minulosti jakkoliv bránili přístupu veřejnosti na předmětnou komunikaci. Toto jsou veškeré úvahy prvostupňového správního orgánu týkající se mj. znaku tzv. nutné komunikační potřeby. Dále se prvostupňový správní orgán podrobnějším způsobem věnoval úvaze, že se žalobkyni nepodařilo prokázat a správní orgán ani ze své iniciativy nezjistil, že by se předmětná komunikace nacházela v uzavřeném prostoru nebo objektu, a to ani ve smyslu právně uzavřeného prostoru či objektu. Z tohoto důvodu uzavřel, že nelze vydat rozhodnutí deklarující, že se na předmětném pozemku v délce 80 m nachází neveřejná účelová komunikace (využití pouze pro potřeby vlastníka parcely). Krajský soud k tomu podotýká, že žalobkyně v rámci celého předmětného správního řízení ani v řízení před soudem nikdy netvrdila, že by se v případě předmětné komunikace či její části mělo jednat o komunikaci nacházející se v uzavřeném prostoru nebo objektu.
16. Jak již bylo shora uvedeno, žalobou napadené rozhodnutí žalovaného poté převzalo argumentaci posledně citovaného správního rozhodnutí a stručně mj. doplnilo (ve vztahu k nutné komunikační potřebě), že již z rozhodnutí Magistrátu města Prostějova (pozn. soudu: poslední prvostupňové správní rozhodnutí) má vyplývat, že správní orgán považuje posuzovanou komunikaci za jedinou komunikační spojnici umožňující příjezd k nemovitostem; k výše uvedeným nemovitostem neexistuje žádný jiný přístup.
17. Jak vyplývá z předchozích shora uvedených správních rozhodnutí (viz odst. 13 a 14), posledně citovaný závěr je nepravdivý, dále nemá oporu ve správním spise a jak prvostupňový, tak druhostupňový správní orgán se nevypořádali s námitkami žalobkyně, které tato konkrétně v průběhu celého správního řízení vznášela a žalovaný tak nerespektoval ani svoje vlastní pokyny (shora citovány) směřující vůči prvostupňovému správnímu orgánu, aby byly vypořádány námitky žalobkyně v tomto směru vznesené a aby byl dostatečně zjištěn skutkový stav, který bude mít oporu ve spisovém materiálu a aby byly uvedeny mj. řádné úvahy ve smyslu naplnění znaku tzv. nutné komunikační potřeby.
18. Poukazované skutečnosti jsou vadami řízení, jenž způsobují nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek jeho důvodů, přičemž se jedná i o situaci, kdy základ napadeného rozhodnutí nemá dostatečnou oporu ve spisovém materiálu. Napadené rozhodnutí žalovaného proto nemůže z hlediska přezkumu jeho zákonnosti obstát; soud jej proto musel zrušit postupem ve smyslu ust. § 76 odst. 1 s.ř.s.
19. V dalším řízení žalovaný napraví či zajistí napravení vytčených vad, přičemž bude respektovat kromě svých vlastních pokynů obsažených v jeho rozhodnutí ze dne 3. 8. 2016 i následující pokyny soudu vztahující se k otázce naplnění čtvrtého znaku veřejně přístupné účelové komunikace (nutná komunikační potřeba).
20. Obecně uvedeno, v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace je vhodně zabývat se především znakem, jenž je v daném případě sporný. Z předchozích

rozhodnutí prvostupňového správního orgánu vyplývá, že v daném případě existují i další alternativní způsoby naplnění komunikační potřeby. V případě reálné existence alternativní cesty v terénu je vhodné zjistit, zda se alternativní cesta (cesty) nacházejí ve vlastnictví veřejnoprávní korporace – státu, kraje nebo obce. V případě, že by alternativní cesta (cesty) nebyly ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, šlo by dále o posouzení střetu dvou soukromých práv a vyvstala by otázka, které ze dvou či více cest v soukromém vlastnictví by měly být zachovány, jelikož naplňují nutnou komunikační potřebu. Dále je třeba se zabývat otázkou, zda alternativní cesta (cesty) naplňují či nenaplňují dosavadní komunikační potřebu v dostatečné míře, přičemž v rámci této úvahy je třeba zjistit jednotlivé zpřístupňované nemovitosti, jejich povahu a charakter, zda je např. možnost si činit nárok na celoroční příjezd vozidlem k nim (nutná komunikační potřeba může být v některých případech naplněna i cestou, jejíž užití pro vozidla je omezené v případě špatného počasí či zcela vyloučené v zimním období). Je tedy třeba zjistit, jaký typ dopravy má cesta naplňující nutnou komunikační potřebu pojmout, přičemž je nutno vyjít ze zhodnocení dopravnětechnického a stavebního stavu alternativní komunikace, např. šířky, sklonu, typu zpevnění, aby mohlo být vyhodnoceno, zda se typ dopravy, který sporná cesta doposud umožňovala v rozsahu, v jakém to povaha zpřístupňovaných nemovitostí do budoucna vyžaduje, může odehrávat také po alternativní cestě. Dalším hlediskem při zvažování alternativy je délka posuzovaných cest, přičemž je třeba posoudit, o kolik delší je alternativní cesta a jaká je role sporné cesty v celé komunikační síti a její vztah k ostatním cestám v lokalitě, přičemž ne vždy platí, že by kratší cesta vylučovala možnost naplnění jediné komunikační potřeby v porovnání s další alternativou. Posledním hlediskem při porovnání sporné cesty s alternativní je uskutečnitelnost a případně nákladnost nutných úprav ke zpřístupnění jednotlivých nemovitostí. Při existenci případných námitek účastníků by bylo třeba též zkoumat, zda eventuální nutné úpravy nemovitostí pro jejich zpřístupnění alternativní cestou jsou nepoměrně nákladnější, než zátěž, kterou pro vlastníka sporné cesty představuje omezení jeho vlastnického práva.

21. K žalobní námitce týkající se vadně označeného pozemku v rozhodnutí krajský soud uvádí, že tato vada nezpůsobuje sama o sobě jeho nezákonnost. V opravném usnesení (druhém ve vztahu k prvostupňovému správnímu rozhodnutí ze dne 5. 2. 2018) je uvedené správné označení parcely jako p. č. X v k. ú. X.

VI. Náklady řízení

22. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí vůči žalovanému náleží právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Ke splnění povinnosti úhrady nákladů řízení stanovil soud ve výroku pod bodem II. rozsudku přiměřenou lhůtu. Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z ust. § 60 odst. 5 s.ř.s., podle něhož platí, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodu zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, nemohly jí vzniknout náklady ve smyslu ust. § 60 odst. 5 s.ř.s. Soud neshledal ani důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání dalších nákladů řízení, proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku pod bodem III. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 27. 1. 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu