



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobců: **a) P. K., a b) V. K.,** zast. JUDr. Viliamem Kováčíkem, advokátem se sídlem tř. SNP 733, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem v Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2012, č. j. 14351/DS/2012-2-Ma, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30 A 104/2012-38,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům k rukám jejich zástupce JUDr. Viliama Kováčíka, advokáta se sídlem tř. SNP 733, Hradec Králové, na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **5560 Kč** do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Žalobci se podáním ze dne 6. 10. 2010 podaným u Obecního úřadu Stěžery domáhali „*odstranění překážky na obecní příjezdové komunikaci 39/3 ve Stěžírkách*“. Vzhledem k nečinnosti správního orgánu žalovaný pověřil vyřízením věci usnesením ze dne 9. 3. 2012, č. j. 3385/DS/2012-2-MA, Městský úřad Nový Bydžov (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“). Správní orgán prvního stupně řízení usnesením ze dne 20. 6. 2012, č. j. D/9105/2012/Vos/625/2012, zastavil s tím, že se na předmětné části pozemku p. č. 39/3, k. ú. Stěžírky, obec Stěžery, nenachází pozemní komunikace definovaná ustanovením § 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o pozemních komunikacích*“).

[2] K odvolání žalobců ze dne 4. 7. 2012 žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 9. 2012, č. j.14351/DS/2012-2-Ma, změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně – zkráceně vyjádřeno – tak, že a) slovo „*USNESENÍ*“ v záhlaví nahradil slovem „*ROZHODNUTÍ*“; b) výrok o zastavení řízení nahradil tak, že návrh se „*ZAMÍTÁ podle ustanovení § 51 odstavce 3 správního řádu žádost paní V. K., nar. X a pana P. K., nar. Y, S. 78, S., zastoupených na základě plné moci panem JUDr. Viliamem Kováčikem, advokátem, Průmyslová 1200/4a, Hradec Králové, PSČ 500 02 o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace – p. p. č. 41/3 v k. ú. Stěžírky a obci Stěžery, neboť byla zjištěna skutečnost, že se pevná překážka nenachází na pozemní komunikaci.*“ Výroky c) a d) žalovaný změnil část odůvodnění a poučení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Ve zbývajících částech žalovaný odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zrušil. Žalobu považoval za důvodnou pro správními orgány nedostatečně zjištěný skutkový stav a z toho vyplývající chybný právní závěr. Považoval přitom „*za rozumné ponechat na žalovaném, aby posoudil, zda (například) s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie nastíněné doplnění dokazování provede sám coby odvolací orgán nebo zda bude považovat za vhodnější, aby tak učinil správní orgán prvního stupně.*“

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobců

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku uvedl, že správní orgány se nezabývaly charakterem zastavěné části pozemku č. 39/3 (s asfaltovým povrchem), neboť považovaly skutková zjištění v této otázce za nepodstatná pro posuzovanou věc. To proto, že dle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se dálnice, silnice a místní komunikace zařazují do příslušné kategorie správním rozhodnutím, přičemž „*do příslušné kategorie se nezařazuje pozemek, ale vždy konkrétní pozemní komunikace*“. Pasport místních komunikací je pak pouze evidenční pomůckou pro vlastníka pozemní komunikace.

[5] Stěžovatel dále namítl, že v posuzovaném případě nebyl naplněn požadavek zřetelnosti cesty v terénu. Tvar pozemku nevypovídá o tom, zda se na něm účelová komunikace nachází či nikoli. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že druh pozemku, způsob jeho využití, ani územní plán nejsou v této souvislosti rozhodným kritériem.

[6] Správní orgány se pak dostatečně zabývaly i druhým znakem veřejně přístupné účelové komunikace, tedy zda v daném případě byla dána i nutná komunikační potřeba. K tomu stěžovatel citoval rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, dle kterého „*[d]ůležitý zřetel pro posouzení komunikační potřeby je, k jakému cíli má cesta vést, zda jde o přístup k rodinnému domu nebo rekreační zahrádce.*“ Ze správního spisu je přitom jasné patrné, že napojovanou nemovitostí je zatravněná zahrada s několika stromy. K uvedené zahradě plně postačuje pěší přístup, neboť nebyl zjištěn objektivní důvod nutnosti zajištění příjezdu.

pokračování

[7] Krajský soud přitom vůbec nevzal v potaz skutečnost, že „*sám vlastník předmětného pozemku uvádí, že oplocení (tj. údajná pevná překážka na účelové komunikaci) bylo vybudováno v roce 1986.*“ Žalobci však podali žádost o odstranění pevné překážky až o čtvrt století později. Vlastník pozemku je vždy limitován jeho dopravním napojením a není oprávněn požadovat opravu či úpravu cesty jen z toho důvodu, že se svůj pozemek rozhodl používat způsobem, který na kvalitu cesty klade vyšší nároky nebo dokonce vyžaduje její zřízení.

[8] K otázce nesnížení obruby oddělující zatravněnou část předmětného pozemku od části zastavěné (k němuž mohlo dle krajského soudu dojít opomenutím nebo nesprávným vyhodnocením charakteru tohoto pozemku) stěžovatel uvedl, že tato nebyla jediným důvodem pro jeho rozhodnutí, nýbrž „*spolu s dalšími fakty tvoří logický celek a ucelený závěr o tom, že se na sporné části zatravněného pozemku o pozemní komunikaci nejedná.*“

[9] Stěžovatel se též neztotožnil s krajským soudem učiněnou interpretací nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

[10] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a zároveň, aby jím podané kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek.

[11] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti podané prostřednictvím právního zástupce vyjádřili nesouhlas se stěžovatelem uplatněným kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nikoli pro nesprávné právní hodnocení věci. Posouzení existence účelové komunikace správními orgány bylo toliko posouzením předběžné otázky, přičemž krajský soud shledal, že neúplné dokazování musí být doplněno, aby mohla být tato předběžná otázka posouzena s náležitou přesností. Žalobci vyslovili názor, že kasační stížnost je nepřípustná a navrhli, aby ji Nejvyšší správní soud dle § 70 písm. b) s. ř. s. odmítl a uložil stěžovateli zaplatit jim náhradu nákladů řízení.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že se neztotožnil s námitkou žalobců, dle které měla být kasační stížnost odmítnuta dle § 70 písm. b) s. ř. s. Jakkoli Nejvyšší správní soud souhlasí s žalobci v tom, že otázka existence účelové komunikace je v řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích otázkou předběžnou,

rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně byla rozhodnutími ve věci samé. Pokud by skutečně šlo o úkony správních orgánů předběžné povahy, jak usuzují žalobci, musel by Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu bez dalšího zrušit (krajský soud by totiž vůbec neměl pravomoc ve věci rozhodnout, a to právě pro kompetenční výlukou, na niž žalobci, kteří sami řízení před krajským soudem vyvolali, poněkud nekonzistentně poukazují).

III.A K námitce nezkoumání charakteru zastavěné části pozemku

[14] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, dle které správní orgány nemusely zkoumat charakter zastavěné části pozemku č. 39/3, přičemž tuto neshledal důvodnou.

[15] Podle úvahy krajského soudu, kterou Nejvyšší správní soud sdílí, může tato část předmětného pozemku představovat místní komunikaci dle § 6 zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud se pak zcela ztotožňuje i s názorem krajského soudu v tom, že bylo zapotřebí zkoumat, jaký režim na zastavěnou část pozemku, tj. asfaltovou vozovku, dopadá. Stejný režim totiž hypoteticky mohl dopadat i na jeho (dnes již) zatravněnou část, čemuž nasvědčuje specifický tvar pozemku č. 39/3.

[16] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že dle právní úpravy rozhodné pro posouzení věci mohla být stavba pozemní komunikace samostatnou nemovitostí odlišnou od pozemku, přičemž *„do příslušné kategorie se nezařazuje pozemek, ale vždy konkrétní pozemní komunikace, která je navíc v konkrétním případě stavbou“*. Zároveň je však třeba dodat, že ani podle této úpravy pozemní komunikace stavbou být nutně nemusela. Nejvyšší správní soud k tomu v právní větě k rozsudku ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59, č. 2200/2011 Sb. NSS, shrnul, že *„[p]ro posouzení otázky, zda je účelová komunikace (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) stavbou spojenou se zemí pevným základem, tj. samostatnou nemovitou věcí, nebo zda je součástí pozemku, na němž se nachází, jsou rozhodná stejná hlediska jako v případě jiných pozemních komunikací. Pokud je stavební provedení účelové komunikace takové, že lze jednoznačně vymežit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů.“*

[17] Uvedené pouze vymezuje podmínky, za nichž pozemní komunikace může být stavbou, avšak nikterak nevylučuje možnost (jak zřejmě stěžovatel sugeruje), aby část místní komunikace (zde asfaltová vozovka) stavbou byla a jiná část (zatravněná část pozemku č. 39/3) nikoli. Pokud by tomu tak v posuzovaném případě bylo, pozdější faktické úpravy pozemku č. 39/3 nerespektující existenci místní komunikace (např. vystavění nesnížené obruby či neumístění dopravního značení) nemohou mít na posouzení věci vliv.

[18] Stěžovatel sice správně konstatoval, že dle zákona o pozemních komunikacích se dálnice, silnice a místní komunikace zařazují do příslušné kategorie správním rozhodnutím, avšak již neuvedl, že dřívější zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů, počítal s automatickým vznikem místních komunikací při splnění zákonných podmínek. Nejvyšší správní soud k tomu v usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012-27, konstatoval, že *„[b]yla-li pozemní komunikace*

pokračování

místní komunikací podle právních předpisů účinných před 1. 4. 1997, zůstává jí tento status i podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. To neplatí, nesplňuje-li znaky místní komunikace uvedené v tomto zákoně.“ Evidenční charakter pasportu místních komunikací přitom není pro posuzovanou věc rozhodný.

[19] Skutečnost, že se stěžovatel těmito otázkami nezabýval, byla proto stěžovateli krajským soudem vytýkána po právu, přičemž již toto pochybení by ke zrušení rozhodnutí žalovaného postačovalo.

III.B K námitkám nenaplnění definičních znaků účelové komunikace

[20] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám, dle kterých v posuzovaném případě nebyly naplněny znaky účelové komunikace, tj. zřetelnost cesty v terénu a nezbytná komunikační potřeba.

[21] Ve vztahu k prvnímu znaku účelové komunikace – zřetelnosti cesty k terénu – lze stěžovateli přisvědčit v tom, že druh pozemku, způsob jeho využití, ani územní plán nejsou v této souvislosti kritériem rozhodným (srov. stěžovatelem citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS, či Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009). Citovaná judikatura však nikterak nevylučuje, aby správní orgány při posuzování naplnění znaků účelové komunikace zohlednily též tvar pozemku, na němž se předmětná komunikace nachází, a jeho vztah k pozemkům sousedním. Pokud stěžovatel poukazoval zejména na absenci vyjetých kolejí či vyšlapané cesty, které by zřetelnost účelové komunikace v terénu potvrzovaly (jakkoli jde mnohdy o ukazatele typické), je třeba upozornit, že tyto představují pouze část z řady faktorů, na které je při posuzování existence účelové komunikace zapotřebí brát zřetel.

[22] Nejvyšší správní soud tudíž sdílí názor krajského soudu, že „nelze přehlédnout a pominout tvar a polohu předmětného pozemku. Ten tvoří jakousi ‚odbočku‘ z vyasfaltované části pozemku p. č. 39/3. Jedná se o několik desítek metrů dlouhý a zhruba 3 metry široký pás, který již svým tvarem evokuje podobu cesty. Stejně jako navozuje dojem, že tento pás obecního (dříve zřejmě státního) pozemku nebyl mezi sousedními pozemky soukromých vlastníků ponechán v době realizace okolní zástavby (počátek 80. let minulého století) náhodně, nýbrž že měl mít určitý účel. Tím mohla být právě možnost přístupu či příjezdu k zahradě žalobců (pozemek p. č. 41/4) či k pozemkům sousedícím s tímto pásem (například pozemky p. č. 41/5 nebo 41/7). Tomu nasvědčuje i šíře dotčeného pozemku umožňující příjezd osobního automobilu.“

[23] I v této souvislosti je třeba dodat, že případné nerespektování režimu účelové komunikace vystavěním nesnížené obruby či neumístění dopravního značení nemůže být pro posouzení její existence rozhodující (srov. zde odst. [15]).

[24] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožnil i v tom, že žalovaný nedostatečným způsobem zjistil skutkový stav ve vztahu k druhému znaku účelové komunikace – existenci nutné komunikační potřeby. Jednoznačně totiž „neplatí, že by nutná komunikační potřeba cesty nebyla v konkrétním případě dána jen proto, že k

*cíli vede i jiná trasa [zde přes dům žalobců č. p. X]. Vždy je třeba zjistit a rozumně posoudit, jestli alternativní cesta je způsobilá nahradit cestu, o kterou se vede spor“ (Varvařovský, P., Motejl, O., Černín, K., Černínová, M. a Slováček D., *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Sborník stanovisek Veřejného ochránce práv. 2. Rozšířené vydání, 2011, s. 12, dostupné na: www.ochrance.cz).*

[25] V této souvislosti je tudíž naprosto nedostatečné prosté konstatování žalovaného, že napojovanou nemovitostí je zatravněná zahrada s několika stromy, přičemž k ní plně postačuje pěší přístup, neboť nebyl zjištěn objektivní důvod nutnosti zajištění příjezdu. Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný měl v této souvislosti především zkoumat, zda alternativní přístup na pozemek žalobců p. č. 41/4 přes dům č. p. X umožňuje jeho alespoň srovnatelné (byť ne nutně zcela rovnocenné) využití.

III.C K ostatním námitkám

[26] Nejvyšší správní soud z důvodů dále vyložených nepřisvědčil ani ostatním stěžovatelským námitkám.

[27] Rozhodné pro posouzení věci není stěžovatelské upozornění, dle kterého „*oplocení (tj. údajná pevná překážka na účelové komunikaci) bylo vybudováno v roce 1986*“, přičemž žalobci se odstranění této překážky domáhali až v roce 2010. Zákon o pozemních komunikacích (ani žádný jiný předpis) totiž nestanovuje pro podání návrhu na zahájení řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích žádnou lhůtu.

[28] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že vlastník pozemku je vždy limitován jeho dopravním napojením a není oprávněn požadovat opravu či úpravu cesty jen z toho důvodu, že se svůj pozemek rozhodl používat způsobem kladoucím vyšší nároky na kvalitu cesty, nebo dokonce vyžadovat její zřízení. O takovou situaci se však v posuzované věci nejedná. Žalobci se svým návrhem domáhali odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, přičemž správní orgány v této souvislosti řešily coby předběžnou otázku to, zda se na předmětném pozemku č. 39/3 účelová komunikace skutečně nachází či nikoli. Nejvyšší správní soud nepředjímá, jak bude tato otázka vyřešena (neboť to bude předmětem dalšího dokazování a úvah z tohoto dokazování vyplývajících). Přesto lze již nyní konstatovat, že případné odstranění pevné překážky nepředstavovalo by opravu či úpravu účelové komunikace. Dle § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „*[n]a vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice a místní komunikace mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení kromě zábradlí, zrcadel a hlásek; ostatní předměty tvoří pevnou překážku.*“ Odstranění pevné překážky přitom silniční úřad nařídí buď na základě žádosti uživatelů komunikace, nebo z úřední povinnosti. Rozhodně tedy v posuzovaném případě nejde o její opravu či úpravu komunikace z důvodu svévolné změny způsobu užívání pozemku, k němuž cesta vede. Stejně tak se ani nejedná o případné zřízení účelové komunikace, neboť ta vzniká při splnění stanovených podmínek přímo ze zákona. Vzhledem k uvedenému považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodnou i námitku, dle které snížení obruby oddělující zatravněnou část předmětného pozemku od části zastavěné nebylo jediným důvodem pro jeho rozhodnutí. Názor, že by šlo o jediný důvod pro rozhodnutí žalovaného, ostatně krajský soud nevyslovil.

pokračování

[29] Námitkou nesprávného výkladu shora citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, řešící otázku souhlasu vlastníka pozemku s užíváním účelové komunikace za situace, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace, se Nejvyšší správní soud již nezabýval, neboť tato je ve vztahu k posuzované věci (jak ostatně v kasační stížnosti připouští i sám stěžovatel) zcela irrelevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[31] Žalobci, kteří měli ve věci plný úspěch, mají vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti dle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s. Náklady řízení na straně žalobců spočívají v odměně je zastupujícího advokáta za společný úkon (sepis vyjádření ke kasační stížnosti), při zastupování obou žalobců snížený u každého z nich o 20 %, ve výši mimosmluvní odměny dvakrát 2 480 Kč a náhradě hotových výdajů v paušalizované částce dvakrát 300 Kč, celkem 5 560 Kč [§ 12 odst. 4, § 9 odst. 4 písm. d), §7 bod. 5., § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Podle § 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, za použití § 64 s. ř. s., je přiznaná náhrada nákladů řízení splatná k rukám zástupce žalobců – advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. dubna 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu