



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **M. F.**

zastoupená Mgr. Stanislavem Strakošem, advokátem
sídlem 1. máje 741, 738 01 Frýdek-Místek,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava,

za účasti:

I. Obec Staré Město

sídlem Jamnická 46, Staré Město, 738 01 Frýdek-Místek
zastoupená Mgr. Jiřím Kubalou, advokátem
sídlem Josefa Václava Sládka 35, 738 01 Frýdek-Místek

II. P. K.

Zastoupen JUDr. Igorem Honusem, advokátem
Sídlem Sokolská třída 936/21, Ostrava

III. D. K.

Zastoupen JUDr. Igorem Honusem, advokátem
Sídlem Sokolská třída 936/21, Ostrava

IV. A. H.

Zastoupen Mgr. Pavlem Szkanderou, advokátem
Sídlem Svatoplukova 1209, 738 01 Frýdek - Místek

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2021, č. j. MSK 87871/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 25. 8. 2021, č. j. MSK 87871/2021 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Stanislava Strakoše, advokáta se sídlem 1. máje 741, 738 01 Frýdek-Místek.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou došlou soudu dne 22. 9. 2021 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2021, č. j. MSK 87871/2021, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 24. 6. 2019, č. j. MMFM 99053/2019, kterým byla zamítnuta její žádost o deklarování veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. X ostatní plocha v k. ú. X. Napadené rozhodnutí bylo vydáno poté, co předchozí rozhodnutí žalovaného z 22. 4. 2020, č. j. MSK 120818/2019, o odvolání proti témuž prvostupňovému rozhodnutí, bylo zrušeno krajským soudem dne 22. 4. 2021, č. j. 25 A 137/2020-34.

Žalobní námitky

2. Žalobkyně předně namítla, že žalovaný rozhodl v rozporu se závěry krajského soudu ve shora citovaném rozsudku, když konstatoval nenaplnění znaků pro deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace z důvodu zániku funkce předmětné cesty umístěním legálního oplocení po roce 2005, v důsledku čehož není vlastník předchozím souhlasem s užíváním vázán. Krajský soud přitom v předchozím rozsudku vyslovil, že legální oplocení nepůsobí zánik veřejně přístupné účelové komunikace.
3. Žalobkyně dále namítla porušení dvojinstančnosti řízení, protože žalovaný opírá své rozhodnutí o skutečnosti, které nebyly dokazovány. Po zrušení předchozího rozhodnutí měl věc vrátit prvostupňovému orgánu, což neučinil a tím rovněž zásadu dvojinstančnosti správního řízení porušil.
4. Nebylo ani vedeno žádné dokazování k zániku užívání předmětné komunikace jako veřejné komunikace vyjitím z obecného užívání. Závěr žalovaného není správný a v podstatě jde o stejný závěr, jako v předchozím zrušeném rozhodnutí, jen jinak formulovaný. Pokud žalovaný vychází z fotodokumentace, pak předně žalobkyně neví, o jakou fotodokumentaci se jedná, nadto má být stav posuzován ke dni, kdy žalobkyně o deklaraci veřejně přístupné komunikace požádala, tedy k 11. 6. 2013.

5. K zániku účelové komunikace i ve světle žalovaným citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64 může dojít jen na základě objektivní skutečnosti (zánik nemovitosti, jiný přístup k nemovitosti), nikoliv subjektivním rozhodnutím vlastníka pozemku, který neumožnil ji veřejně užívat. Žalovaný své rozhodnutí vystavěl na totožných základech, jako předchozí rozhodnutí, když důvodem neužívání předmětné komunikace veřejně je stále stejné jednání jejich vlastníků.
6. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě namítl, že u žalobkyně není dána aktivní legitimace k podání správní žaloby, neboť rozhodnutím není krácena na svých právech, když u ní není ve vztahu k předmětné cestě přítomna nutná komunikační potřeba, což žalobkyně ani nespornuje. Dále žalovaný nesouhlasil s žalobním tvrzením, že by zánik veřejného užívání předmětné cesty byl v rozhodnutí spojen s legálním oplocením, když naopak jej spojil až s důsledkem legálního oplocení, což je v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 337/2016-64. Nesouhlasil ani s tím, že by k vyjití předmětné komunikace z veřejného užívání nebylo vedeno dokazování, neboť k tomu postačilo dokazování před prvostupňovým správním orgánem. Fotodokumentace, na které žalovaný své rozhodnutí staví, je založena ve správním spise a byla pořízena při místním ohledání dne 9. 10. 2013.
7. Bc. P. K. a D. K., osoby zúčastněné na řízení, rovněž navrhli zrušení napadeného rozhodnutí. Ztotožnili se s žalobní argumentací ohledně porušení závazného právního názoru, vysloveného krajským soudem v předchozím rozsudku č. j. 25 A 137/2020-34, a zdůraznili, že obecnému užívání zabránili vlastníci pozemku stavbou plotu, a to z obou stran komunikace, s čímž zúčastněné osoby vyjadřovaly nesouhlas a podnikali příslušné kroky, což mimo jiné vyústilo v rozhodnutí Okresního soudu v Ostravě ve spojení s Krajským soudem v Ostravě (pod č. j. 57 Co 199/2019 z 4. 10. 2019), ukládající vlastníkům pozemku odstranit zámek z brány jimi umístěné.
8. Obec Staré Město, osoba zúčastněná na řízení, uvedla, že shledává veřejný zájem na existenci veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku, byť její silniční úřad v minulosti došel k závěru, že se v daném místě o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná, neboť jde zjednodušeně o pouhou „zkratku“.
9. A. H., osoba zúčastněná na řízení, uvedl, že za situace, kdy není naplněn znak veřejně přístupné účelové komunikace nutné komunikační potřeby, nejsou splněny její pojmové znaky, a proto se ztotožnil se závěry žalovaného a navrhl zamítnutí žaloby. Komunikační potřebu žalobkyně je podle něj nutno řešit soukromoprávní cestou.

Zjištění soudu ze správního spisu

10. Soud předně poznamenává, že stran znaků veřejně přístupné účelové komunikace není mezi stranami sporné, že předmětná cesta je stálou cestou v terénu patrnou, tato před zbudováním oplocení sloužila veřejnosti a je u ní dána i nutná komunikační potřeba manželů K. Za mezi stranami nesporné lze rovněž označit zjištění žalovaného a Magistrátu města Frýdku-Místku, že podle svědeckých výpovědí byla ulička od nepaměti (nejpozději od padesátých let minulého století) volně průchozí a soustavně využívána veřejností coby přístup ke kynologickému cvičišti a zdejšímu mandlu. Dalším nesporným zjištěním

žalovaného je, že v roce 2005 došlo k přehrazení cesty zamykatelnými brankami, a to ohlášením stavby

Posouzení zdejším soudem

11. Krajský soud poté co zjistil, že žalobní návrh je věcně projednatelný, přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, tedy ke dni 25. 8. 2021 (ust. § 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. Podle ustanovení § 7 odst. 1 z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „z. č. 13/1997 Sb.“): *„[ú]čelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodarování zemědělských a lesních pozemků.“*
13. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99: *„[a]by mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat.“*
14. Podle rozsudku NSS ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 – 48: *„k dalšímu znaku veřejně přístupné účelové komunikace, kterým je splnění souhlasu vlastníků předmětného pozemku se vznikem účelové cesty, je nutno předeslat, že souhlas vlastníků pozemku (především v případě dovozovaného souhlasu konkludentního) není možno zjišťovat k libovolnému časovému období. Souhlas musí být dán od počátku užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud vyslovil, že pokud se dobu vzniku veřejné cesty nepodaří zjistit, neboť se jedná o dlouhodobě veřejně užívanou komunikaci a její vznik nelze doložit ani svědeckými výpověďmi ani listinami z archivů, a jedná se o historickou cestu tzv. „od nepaměti“, platí domněnka existence konkludentního souhlasu s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42) a ten tak nemusí být prokazován. (...) není rozhodné, zda F. M. svůj nesouhlas projevoval od r. 2005, jak posoudil krajský soud, či dříve, jak dovozuje stěžovatelka z výpovědi svědka D. Neužívání průjezdu dvorem z důvodu technické nezpůsobilosti užívání dvora pro zemědělskou techniku JZD v té době a zmínka o nesouhlasu F. M. s průjezdem přes dvůr nejsou relevantní z důvodu právního nástupnictví F. M. do poměrů na pozemku založených za vlastnictví B. B., tedy do poměrů, kdy pozemek byl veřejně užíván s vědomím či svolením tohoto vlastníka.“ (podtržení zde i dále provedl krajský soud).*
15. Podle rozsudku NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64: *„Kromě uvedeného, správní orgány nevzaly v úvahu tu skutečnost, že tak jako účelová komunikace za určitých okolností přirozeně vzniká, stejně tak přirozeně může dojít i k jejímu zániku, přestože samotný způsob zániku účelové komunikace ze zákonné úpravy účelových komunikací výslovně nevyplývá. Ze samotné povahy účelové komunikace plyne, že k jejímu zániku není zapotřebí žádného rozhodnutí a tato skutečnost není ani nikde evidována. K zániku účelové komunikace dochází“*

především tak, že zanikne účel, pro nějž vznikla, např. zanikla nemovitost, kterou účelová komunikace obsluhovala nebo účelová komunikace přestala plnit nutnou komunikační potřebu, neboť zde byla jiná alternativní přístupová cesta k nemovitosti.“

16. Jak uvedl krajský soud ve svém předchozím rozsudku, je mezi stranami nesporné, že řešená cesta je v terénu patrná a spojuje nemovitosti jejich vlastníků s ostatními pozemními komunikacemi. Znak účelové pozemní komunikace, jak tyto stanoví zákon, jsou tedy dány. Judikatura, jak se podává ze svrchu citovaného, dovodila další dva znaky, a to nutnou komunikační potřebu a souhlas vlastníků předmětného pozemku se vznikem účelové cesty. Nutná komunikační potřeba manželů K. pak mezi stranami rovněž není sporná. Přítomnost souhlasu tehdejších vlastníků pozemku se vznikem účelové cesty lze, ve shodě s judikaturou Nejvyššího správního soudu citovanou výše, presumovat, neboť se v řešeném případě jedná o cestu historickou, využívanou od nepaměti. Rovněž čtvrtý znak účelové komunikace je tedy dán.
17. Předchozím rozsudkem č. j. 25 A 137/2020-34 krajský soud shledal nezákonnou úvahu žalovaného, že došlo k zániku veřejně přístupnosti předmětné účelové komunikace prolomením souhlasu předchozích vlastníků s jejím veřejným užíváním vydáním souhlasného sdělení k ohlášení stavebních úprav; krajský soud uzavřel, že *ani legální oplocení nepůsobí zánik veřejně přístupné účelové komunikace*.
18. Nyní napadené rozhodnutí je vystavěno na závěru, že *umístěním legálního oplocení po roce 2005 funkce předmětné cesty jako veřejné komunikace postupně zanikla jejím vyjitím z obecného užívání*. Žalovaný má za to, že nastala situace popsána Nejvyšším správním soudem ve shora citovaném rozsudku č. j. 2 As 337/2016 – 64, neboť zanikl účel, pro který veřejně přístupná komunikace vznikla.
19. Krajský soud se ztotožňuje se stanoviskem žalobkyně, že žalovaný nerespektoval jeho závazný právní názor vyslovený v předchozím rozsudku. Závěr, že *ani legální oplocení nepůsobí zánik veřejně přístupné účelové komunikace*, rovněž znamená, že zabránění užívání předmětné komunikace jednostranným jednáním jejich vlastníků spočívající ve zbudování oplocení nemůže vést k „přirozenému“ zániku účelové komunikace. Nijak totiž nesvědčí o zániku kteréhokoli ze čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, ani znaku účelu, protože zákonný účel komunikace stále trvá, pouze nemůže být právě pro vybudování oplocení realizován. Názor žalovaného vyjádřený v napadeném rozhodnutí ve své podstatě znamená, že dostatečně efektivně vyjádřený nesouhlas vlastníků veřejně přístupné účelové komunikace s jejím užíváním způsobí její zánik, což je v rozporu s konstantní judikaturou zastávaným názorem o nemožnosti vlastníků svou volní složkou trvání veřejně přístupné účelové komunikace ovlivnit, který byl v předchozím rozsudku explicitně uveden rovněž zdejším soudem (v bodě 14) a jako takový byl pro žalovaného rovněž závazný.
20. Krajský soud opakuje, že není vyloučeno, že mohlo dojít k zániku účelové komunikace jiným způsobem, jak nastínil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku č. j. 2 As 337/2016 – 64. Napadeného rozhodnutí však na zjišťování existence účelové komunikace z tohoto úhlu pohledu i nyní postaveno není.

21. Z judikatury vyplývá, že nerespektování závazného právního názoru vysloveného správním soudem ve zrušujícím rozsudku má za následek „zrušení nového rozhodnutí správního úřadu pro nezákonnost bez dalšího“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 5. 1998, sp. zn. 7 A 56/1997, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 – 25, nebo ze dne 25. srpna 2016, č. j. 9 As 201/2015 – 34, body 22 a 23).
22. Závaznost kasačního rozhodnutí soudu není bezvýjimečná. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře připouští, že správní orgán je oprávněn odchýlit se od zrušujícího rozsudku v téže věci ve výjimečných případech. V rozsudku ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002 – 25 Nejvyšší správní soudu jako výjimku dovodil situaci, kdy v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění nebo pokud došlo ke změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována. Druhou výjimkou pak je, byl – li tento právní názor v mezidobí (ke dni nového rozhodování žalovaného správního orgánu) překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 31/2016 – 36).
23. Žádná z těchto výjimek však v nyní posuzované věci nenastala a krajský soud proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém je stále vázán názorem, že ani legální oplocení nepůsobí zánik veřejně přístupné účelové komunikace, a to ani tím, že znemožňuje její užívání.
24. K dalším žalobním námitkám se krajský soud s ohledem na důvodnost první námítky vyjádří jen stručně.
25. Krajským soudem považuje za nedůvodné namítané porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Zrušení druhoinstančního rozhodnutí soudem totiž neznamená samo o sobě povinnost žalovaného odvolacího orgánu zrušit i rozhodnutí prvostupňové, neboť se jím znovu otevírá odvolací řízení, kde důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí vyplývají z § 90 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, mezi kterými zrušení rozhodnutí správním soudem uvedeno není.
26. Krajský soud se nezabýval námitkou novosti zjištění ohledně neužívání předmětné účelové komunikace a námitkami k fotodokumentaci, neboť ve světle shora uvedeného právního názoru není (ne)užívání předmětné účelové komunikace z důvodu existence oplocení relevantní.
27. K otázce absence aktivní věcné legitimace u žalobkyně, jak tuto opakovaně vznesl ve svém vyjádření žalovaný, soud uvádí, že rozhodnutí o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace ovlivňuje možnost využívání této komunikace veřejností, kdy mezi tuto lze bez pochyb řadit i žalobkyni. Zásah do veřejných subjektivních práv je tu tedy dán, neboť pokud by cesta byla veřejně přístupná, mohla by ji žalobkyně užívat i třeba jen z pohodlnosti. Otázka, zda je dána nutná komunikační potřeba, není rozhodující pro aktivní věcnou legitimaci (žalobkyně či kohokoli jiného), ale pro posouzení, zda jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Tento znak má pak žalovaný za splněný u manželů K.

Náklady řízení

15. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobkyně byla v řízení procesně úspěšná a vzniklo jí tak vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně tvoří

a)	zaplacený soudní poplatek		3 000 Kč
b)	náklady právního zastoupení advokátem		
⊐)	odměna advokáta za zastupování v řízení ve výši 3 100 Kč / úkon při těchto úkonech právní služby:	§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhl. č. 177/1996 Sb.	9 300 Kč
1)	příprava a převzetí věci		
2)	sepis žaloby		
3)	sepis repliky		
⊐)	paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč / úkon při úkonech právní pomoci vypočtených pod písm. ⊐)	§ 13 odst. 4 vyhl. č. 177/1996 Sb.	900 Kč
⊐)	Náhrada DPH z částek dle ⊐) a ⊐)	§ 23a z. č. 85/1996 Sb.	2 142 Kč
	<i>Celkem</i>		<i>15 342 Kč</i>

16. Všechny tyto náklady řízení podle obsahu spisu žalobkyni prokazatelně vznikly a jedná se o náklady nezbytně nutné k uplatnění jejího práva. Soud proto žalovaného k jejich zaplacení zavázal, a to k rukám zástupce žalobkyně podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s ustanovení § 64 s. ř. s. Lhůtu k zaplacení soud stanovil v souladu s ustanovením § 160 odst. 1 o. s. ř., neboť tato lhůta je přiměřená možnostem žalovaného.

17. Stran nákladů zúčastněných osob soud uvádí, že dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. mají tyto právo na náhradu pouze těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností jim uložených soudem. Náhradu jiných nákladů lze přiznat pak jen na návrh a z důvodů zvláštního zřetele hodných. Jelikož pak soud zúčastněným osobám žádné povinnosti neuložil, právo na náhradu nákladů jim nevzniklo, o čemž soud rozhodl výrokem III. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

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

Ostrava 27. října 2022

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu