



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka a ve věci

žalobce: **město Zdice**
sídlem Husova 2, 267 51 Zdice
zastoupený advokátem Mgr. Martinem Kainem
sídlem Nádražní 58/110, 150 00 Praha 5

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2023, č. j. 143324/2022/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2023, č. j. 143324/2022/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Martina Kaina, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Předmětem sporu je v této věci otázka, zda mělo být podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) na žádost žalobce nařízeno odstranění navážky stavební suti z pozemku parc. č. XA v katastrálním území Zdice.
2. Žalobce je obcí, na jejímž území se dotčený pozemek nachází. Má za to, že přes tento pozemek vede místní komunikace, kterou vlastní. Stavební suť podél oplocení sousedního pozemku parc. č. XB podle žalobce představuje pevnou překážku, která nepřípustně zužuje těleso komunikace a brání plynulému provozu.
3. Spoluvlastníky dotčeného pozemku jsou Ing. Š. J., Z. P. a S. V. (dále též „vlastníci pozemku“). Ti zastávají názor, že se na části pozemku nachází účelová komunikace o šířce zhruba 3,2 m. Navážka suti se nicméně již několik let nachází na soukromém pozemku mimo tuto účelovou komunikaci. Nikdy přitom nezpůsobovala jakýkoliv problém.
4. Městský úřad Beroun (dále jen „silniční správní úřad“) rozhodnutím ze dne 17. 10. 2022, č. j. MBE/ 68441/2022/DOPR-MiD (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), nenařídil odstranění pevné překážky s odůvodněním, že se na předmětné části pozemku parc. č. XA nenachází účelová komunikace. Vycházel přitom z rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. 015381/2022/ KUSK-DOP/Svo (dále jen „rozhodnutí ze dne 3. 6. 2022“), podle kterého se na části dotčeného pozemku nachází účelová komunikace o min. šířce 3,2 m a délce 78 m (*uvedené rozhodnutí bylo ve výroku I. zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2022, č. j. 55 A 55/2022-70 – pozn. soudu*). Navážka suti se nachází mimo tuto účelovou komunikaci, a nebrání tak jejímu obecnému užívání. Podél pozemku parc. č. XB je tato komunikace zcela průchozí i průjezdná.
5. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný změnil k odvolání žalobce prvostupňové rozhodnutí tak, že se žádost o odstranění pevné překážky zamítá. V odůvodnění žalovaný odkázal na své rozhodnutí ze dne 3. 2. 2023, č. j. 146365/2022/KUSK-DOP/Svo (dále jen „rozhodnutí ze dne 3. 2. 2023“), jímž opětovně na části dotčeného pozemku deklaroval existenci účelové komunikace o min. šířce 3,2 m a délce 78 m (*uvedené rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2024, č. j. 51 A 26/2023-62 – pozn. soudu*). Shodně se silničním správním úřadem shledal, že navážka suti nezasahuje do této účelové komunikace. Pokud na nepevněné cestě dochází v nějaké části k erozi nebo podmáčení, lze očekávat, že vozidla začnou takové místo objíždět a cestu vyjezdí v jiné trase. V takovém případě účelová komunikace sice v původní trase zanikne, stále se však jedná o tutéž účelovou komunikaci reagující na místní podmínky. Vychýlení cesty podle žalovaného nelze považovat za pevnou překážku, jejíž odstranění by bylo možné nařídit.

II. Obsah podání účastníků

6. Žalobce v žalobě nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že se navážka stavební suti nachází mimo pozemní komunikaci. Celkově pokládá napadené rozhodnutí za nesrozumitelné, nepřesvědčivé a v rozporu s obsahem provedených důkazů. Podle žalobce je předmětná cesta místní komunikací III. třídy, nikoliv účelovou komunikací. Vzhledem k tomu měl o žádosti o odstranění pevné překážky jako prvostupňový orgán rozhodovat podle § 40 odst. 5 písm. b) zákona o pozemních komunikacích obecní úřad (tj. Městský úřad Zdice), nikoliv obecní

úřad obce s rozšířenou působností (tj. Městský úřad Beroun). Prvostupňové rozhodnutí je tak nicotné, neboť silniční správní úřad postrádal věcnou příslušnost k rozhodnutí o žádosti. V této souvislosti žalobce upozorňuje, že proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2023, jímž byla deklarována existence účelové komunikace, podal správní žalobu (*řízení o této žalobě bylo u Krajského soudu v Praze vedeno pod sp. zn. 51 A 26/2023 – pozn. soudu*).

7. Žalobce dále namítá, že místí komunikace nebyla v minulosti takto vyosená, v části podél oplocení pozemku parc. č. XB vedla v zásadě rovně. Ze snímku katastrální ortofotomapy vyplývá, že vyosení komunikace na hranici s pozemkem parc. č. XB je naprosto nepřirozené, v jiných částech komunikace takto nevybočuje. Již v roce 2018 Městský úřad Zdice jako silniční správní úřad rozhodoval o odstranění pevné překážky (skládky rostlin, větví a zeminy) z komunikace. Původcem této skládky byl pan Z. P., který tuto překážku odstranil, a cesta se tak stala opět průjezdnou. Navážka stavební sutě na krajnici v současnosti omezuje sjízdnost komunikace a ohrožuje bezpečnost provozu. To by platilo i v hypotetickém případě, že je cesta účelovou komunikací, jak tvrdí žalovaný v rozhodnutí ze dne 3. 2. 2023. Na podporu své argumentace žalobce odkazuje na podklady, které předložil v rámci správního řízení, přičemž upozorňuje, že k posouzení věci si měl žalovaný vyžádat stanovisko Policie České republiky (dále jen „policie“).
8. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě setrval na závěru, že navážka suti nezasahuje do účelové komunikace, jejíž existence byla pravomocně deklarována rozhodnutím ze dne 3. 2. 2023. Žalobní námitka týkající se údajné existence místní komunikace pak s posuzovanou věcí nijak nesouvisí.
9. Soud vyzval vlastníky pozemku k případnému uplatnění práv osob zúčastněných na řízení dle § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“). Nikdo z oslovených však tohoto práva ve stanovené lhůtě nevyužil.

III. Průběh jednání a posouzení věci soudem

10. Při jednání žalobce setrval na svém stanovisku, žalovaný se z účasti na jednání omluvil. Soud současně souvislost věci se svým rozsudkem ze dne 14. 3. 2024, č. j. 51 A 26/2023-62. Jinak nad rámec shrnutí podstatného obsahu správního spisu soud neprováděl žádné dokazování.
11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán. Zároveň však soud přihlédl i k vydání rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2024, č. j. 51 A 26/2023-62, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2023 (viz odst. 17–18 tohoto rozsudku).
12. Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí pro pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání, který spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, odst. 24]. Nikdo tak nesmí pozemní komunikace znečišťovat, poškozovat či na nich bez povolení silničního správního úřadu umísťovat pevné překážky (§ 19 odst. 2 a § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích).

Pevnou překážku vymezuje § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích jako „*ostatní předměty*“, které nejsou dopravní značkou a zařízením (kromě zábradlí, zrcadel a hlásek). Jestliže dojde k neoprávněnému umístění pevné překážky zasahující do pozemní komunikace, zahájí silniční správní úřad z moci úřední nebo na žádost některého z uživatelů této komunikace řízení o odstranění takové překážky (srov. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 349/2018-73, odst. 74).

13. Logickým předpokladem pro odstranění pevné překážky je skutečnost, že se tato překážka nachází na dálnici, silnici, místní komunikaci či veřejně přístupné účelové komunikaci (§ 29 odst. 1 a 3 zákona o pozemních komunikacích). Vyvstanou-li silničnímu správnímu úřadu pochybnosti o veřejnoprávním charakteru dané cesty, tedy zda se vůbec jedná o pozemní komunikaci, posoudí si tuto otázku jako předběžnou, než rozhodne o věci meritorně [§ 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), srov. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS, ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015-25, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39, odst. 13 a 28, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 22 Cdo 3545/2020-296). Pokud bylo o této předběžné otázce již pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem, je tím silniční správní úřad vázán (§ 57 odst. 3 správního řádu).
14. V daném případě panuje mezi žalobcem a vlastníky pozemku o právním povaze pozemku parc. č. XA coby pozemní komunikace letitý spor.
15. Soudu je z řízení ve věcech vedených pod sp. zn. 55 A 55/2022 a 51 A 26/2023 známo, že vlastníci pozemku se žádostí podle § 142 správního řádu domáhali určení, zda se na tomto pozemku nachází místní komunikace ve smyslu § 6 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Městský úřad Zdice coby příslušný silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 24. 11. 2021, č. j. SPR/2354/2017-121, deklaroval, že se na tomto pozemku místní komunikace nachází. V rámci odvolacího řízení však žalovaný uvedené rozhodnutí změnil tak, že se na části daného pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace o min. šířce 3,2 m a délce 78 m. Poprvé tak učinil rozhodnutím ze dne 3. 6. 2022, které bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2022, č. j. 55 A 55/2022-70, pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Napodruhé žalovaný shodně rozhodl o povaze předmětné cesty rozhodnutím ze dne 3. 2. 2023, které bylo následně zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2024, č. j. 51 A 26/2023-62, pro podstatnou vadu řízení. V současnosti tak neexistuje pravomocné rozhodnutí, které by závazně určilo, zda a případně jaká kategorie pozemní komunikace se na daném pozemku nachází.
16. V době vydání prvostupňového i napadeného rozhodnutí tomu však bylo jinak. Prvostupňového rozhodnutí bylo vydáno dne 17. 10. 2022, kdy stále existovalo pravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022. V mezidobí bylo uvedené rozhodnutí sice zrušeno. V době vydání napadeného rozhodnutí (17. 2. 2023) však již byla právní povaha cesty posouzena pravomocným rozhodnutím ze dne 3. 2. 2023. Nutno podotknout, že v rámci soudního přezkumu nebyl žalobám proti rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 6. 2022 a ze dne 3. 2. 2023 přiznán odkladný účinek ve smyslu § 73 s. ř. s. Správním orgánům proto nelze vytýkat, že z těchto rozhodnutí v souladu s § 57 odst. 3 správního řádu při posouzení věci vycházely.
17. Při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu podle § 75 odst. 1 s. ř. s. obecně platí, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Aplikace této zásady však může být i přes uvedené znění zákona omezena v zájmu

spravedlivého řešení věci. Podle ustálené rozhodovací praxe NSS tak lze ve výjimečných případech přihlídnout ke změně právního či skutkového stavu, která nastala až po vydání rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2011, č. j. 4 Ads 35/2011-75, a ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Afs 28/2011-181). Jedním z takových případů je situace, kdy dojde ke zrušení podmiňujícího (resp. podkladového či řešícího předběžnou otázku) rozhodnutí správního orgánu v rámci soudního přezkumu rozhodnutí na toto podmiňující rozhodnutí navazujícího (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, odst. 32). Zajištění efektivní soudní ochrany práv jednotlivců totiž vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být zohledněna i v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu. Uvedený závěr není v rozporu s úpravou § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soud zohlední pouze takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která dosud nebyla autoritativně zjištěna. V opačném případě by se účastník, který se domáhá ochrany svých práv, mohl snadno dostat do neřešitelné situace, kdy rozhodnutí řešící předběžnou otázku již bylo v mezidobí zrušeno, nicméně soud by k této skutečnosti v rámci přezkumu podmíněného rozhodnutí nemohl přihlížet. Takový postup by zjevně vedl k neakceptovatelným důsledkům.

18. Soud proto při posouzení věci přihlédl k tomu, že rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2023, které řešilo předběžnou otázku existence pozemní komunikace na daném pozemku, bylo po vydání napadeného rozhodnutí zrušeno. Sám žalobce ostatně na budoucí možné zrušení tohoto rozhodnutí poukazoval již při podání žaloby. Zodpovězení této předběžné otázky totiž bylo pro rozhodnutí o žádosti o odstranění pevné překážky skutečně klíčové.
19. Za situace, kdy není zřejmé, zda a případně jaká kategorie pozemní komunikace se pozemku parc. č. XA či jeho části nachází, neobstojí závěr správních orgánů, že navážka stavební suti podél oplocení pozemku parc. č. XB nepředstavuje pevnou překážku ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích. Není přitom úlohou soudu, aby úvahu správních orgánů v tomto ohledu nahrazoval. V dalším řízení je proto úkolem správních orgánů, aby si v souladu s § 57 odst. 1 správního řádu pečlivě posoudily předběžnou otázku existence pozemní komunikace na daném pozemku. Jelikož je souběžně vedeno řízení podle § 142 správního řádu o určení, zda se na daném pozemku nachází místní komunikace, mohou správní orgány po dobu vedení tohoto řízení o předběžné otázce řízení o odstranění pevné překážky přerušit podle § 57 odst. 2 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Teprve po zodpovězení této předběžné otázky a zjištění přesné polohy navážky stavební suti a průběhu případné komunikace mohou správní orgány posoudit, zda lze nařídít odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.
20. Věcné posouzení dalších žalobních námitek by bylo v této procesní fázi předčasné. Stejně tak by bylo v této fázi nadbytečné doplňovat nad rámec správního spisu dokazování o žalobcem navržené důkazy. Pouze pro úplnost soud podotýká, že – na rozdíl od *umístění* pevné překážky podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích – není k *odstranění* pevné překážky třeba souhlasu policie, jak požadoval žalobce. Pokud jde o námitku týkající se věcné příslušnosti k rozhodnutí o žádosti, ta rovněž závisí na zodpovězení předběžné otázky, tedy zda se na dotčeném pozemku nachází místní komunikace, účelová komunikace či cesta, která není pozemní komunikací [srov. § 40 odst. 4 písm. a) a odst. 5 písm. b) zákona o pozemních komunikacích].

IV. Závěr a náklady řízení

21. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (odst. 19 tohoto rozsudku).
22. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 12 342 Kč. Výše odměny advokáta zahrnuje tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání nepřesahujícím dvě hodiny podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a dále náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Podání žalobce ze dne 20. 6. 2023 nelze považovat za úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, neboť se nijak netýká věci samé. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za tuto daň v sazbě 21%, tj. ve výši 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách.

Praha 28. března 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu