



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobce: **Ing. V. B.**, narozený dne X
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Stanislavem Kutnarem
sídlem Pionýrská 495, 756 61 Rožnov pod Radhoštěm

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti: **I. V. B.**
bytem X
II. O. V.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2024, č. j. KUZL 40559/24, ve věci
vyřazení místní komunikace z kategorie místních komunikací,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal 14. 10. 2021 žádost o vyřazení pozemní komunikace označené v pasportu místních komunikací obce V. pod evidenčním číslem X, situované na pozemcích parc. č.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

XA, XB, XC a st. XD, vše v k. ú. X. Tato komunikace byla zařazena do kategorie místních komunikací rozhodnutím Obecního úřadu V. ze dne 17. 7. 2014, č. j. 194/2014.

2. Obecní úřad V. (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 21. 3. 2023, č. j. OÚ/0330/2023 rozhodl o nevyřazení uvedené části komunikace X z kategorie místních komunikací. Žalobou napadeným rozhodnutím následně žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Argumentace stran

Žaloba

3. Žalobce se domáhal zrušení jak napadeného rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Předně namítal, že rozhodnutí Obecního úřadu V. ze dne 17. 7. 2014 o změně kategorie pozemní komunikace, které se týkalo zařazení posuzované komunikace do kategorie místní komunikace, je nicotné kvůli vnitřnímu rozporu textové a grafické části rozhodnutí a nedostatečnému odůvodnění. Toto rozhodnutí pak uvádí, že grafická část je nedílnou součástí, avšak je vytištěna na jeden list A4 bez zřetelného měřítka, což ztěžuje určení, zda je souladná s textovou částí. Žalobce zjistil, že grafická část vyznačuje komunikaci o délce cca 250 m, zatímco skutečný povrch je zpočátku asfaltobetonový, ale od vzdálenosti cca 70 m je zpevněn kamenivem. Pokud by byla pravdivá textová část, Obecní úřad V. by se dopustil chyby v grafické části, a naopak. Namítal také, že rozhodnutí o změně kategorie pozemní komunikace nebylo předmětem žádného souvisejícího řízení, které by přiznalo právo třetí osobě. První řízení, které by mohlo přiznat takové právo, bylo až stavební řízení, ve kterém se žalobce dozvěděl o vadnosti rozhodnutí. Proto neexistuje důvod, proč by mělo být chráněno vadné rozhodnutí. V souvislosti s tím žalobce dále namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, když se žalovaný zcela nevypořádal s podstatou námítky žalobce týkající se nicotnosti rozhodnutí o změně kategorie pozemní komunikace a ustrnul pouze v závěru, že pasport místních komunikací má evidenční charakter, nikoliv normativní. Žalobce tak trval na tom, že rozhodnutí je nicotné a vnitřně rozporné, a žádal o vyřazení komunikace X z kategorie místních komunikací.
4. Dále žalobce tvrdil, že komunikace X nesplňuje zákonné znaky místní komunikace a že obec V. se k vlastnictví této komunikace nikdy nehlásila. Žalobce naopak své vlastnické právo k pozemkům a stavbě, přes které vede posuzovaná komunikace, prokázal. Žalobce také uvedl, že komunikaci užívá omezený okruh osob, vlastníci sousedních pozemků určených k plnění funkcí lesa, a nebylo prokázáno, že by ji užívala veřejnost. V takovém případě mají dle něj přednost instituty soukromého práva. Žalobce také upozornil na existenci alternativní trasy pozemní komunikace XE, která plně pokrývá potřeby vlastníků sousedních pozemků.

Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný se ve svém vyjádření s argumentací žalobce neztotožnil a navrhl zamítnutí žaloby. Zopakoval přitom své závěry z napadeného rozhodnutí a poukázal na to, že pokud již jednou došlo k pravomocnému správnímu rozhodnutí o zařazení cesty do kategorie místních komunikací, je předmětná cesta místní komunikací i v případě, nejsou-li naplněny další dva materiální znaky místní komunikace (dopravní význam a vlastnictví). Z teorie materiální právní moci vyplývá, že do doby odklizení vydaného vadného rozhodnutí je toto platné a závazné. Jelikož pak uplynuly lhůty pro zahájení přezkumného řízení, lze označit rozhodnutí o zařazení cesty do kategorie místních komunikací za již nepřezkoumatelné.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí však neznamená jeho nicotnost. Žalovaný zdůraznil, že princip právní jistoty a presumpce správnosti správních aktů chrání dobrou víru adresátů v akty orgánů veřejné moci. Žalobce měl využít řádné opravné prostředky, pokud nesouhlasil s rozhodnutím, což neučinil. Veškeré úkony, které navazují na rozhodnutí o změně kategorie pozemní komunikace, pak jsou učiněny v dobré víře, na základě oprávněného legitimního očekávání a právní jistoty. K namítanému vnitřnímu rozporu původního rozhodnutí z r. 2014 uvedl, že grafická část není závazná, jelikož výrok rozhodnutí na ni neodkazuje.

Replika žalobce

6. Žalobce se ve své replice vyjádřil tak, že dobrou víru třetích osob lze brát v úvahu ke stavu, který zde je ke dni vydání napadeného rozhodnutí. K datu vydání napadeného rozhodnutí však nebyl žádný subjekt, který by na základě původního vadného rozhodnutí Obecního úřadu V. ze dne 17. 7. 2014 nabyl jakákoliv práva. Tento stav, kterým žalovaný argumentuje, vznikl až po vydání napadeného rozhodnutí, resp. dokonce po podání žaloby. Podstata námítky nicotnosti spočívá v tom, že rozhodnutí je v části pozemní komunikace X vnitřně rozporné a není zřejmé, jak má být vykládáno. Dokonce sám orgán, který rozhodnutí vydal, neví, jak jej má vykládat, když se drží tvrzení, že je závazná grafická část, tedy délka komunikace cca 250 m. Žalobce navíc upozornil, že tvrzení žalovaného, že grafická část rozhodnutí není závazná, se objevuje nyní poprvé. Žalovaný se v minulosti pouze vyjádřil, že pasport místních komunikací má evidenční charakter, ale nikoliv tak, že by příloha rozhodnutí z r. 2014 nebyla závazná. Žalobce přitom není oprávněn rozhodovat o tom, která z textové či grafické části je pravdivá, proto by v řízení mělo být jasně určeno, jaká je povaha grafické části rozhodnutí, tedy zda je závaznou přílohou rozhodnutí či nikoliv.

Replika žalovaného

7. V dalším vyjádření žalovaný uvedl, že žalobce přehlíží, vůči jakému rozhodnutí jeho žaloba vlastně směřuje. Neustále opakované snahy žalobce brojit vůči rozhodnutí o změně kategorie pozemní komunikace označil za čistě účelové, nemající oporu v reálných podkladech. Rozhodnutí, kterým žalobce argumentuje je pravděpodobně rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství vydané dne 6. 8. 2024 ve věci schválení stavebního záměru ve společném územním a stavebním řízení na stavbu „příjezdová komunikace“ na pozemcích v katastrálním území V. Odvolací řízení vedené u žalovaného ve věci odvolání Ing. V. B. proti tomuto rozhodnutí bylo přerušeno do doby pravomocného skončení řízení o předběžné otázce, tj. řízení o žádosti Ing. V. B. o vyřazení pozemní komunikace z kategorie místních komunikací a řízení o odstranění pevné překážky na pozemku v katastrálním území V. Žalovaný tedy nemohl rozhodnout dříve. Žalobce se nápravy nedomáhal již před sedmi lety, a proto je jeho současný požadavek považován za neopodstatněný. I po případném vyřazení komunikace z kategorie místních komunikací by její dopravní význam nezankl, což znamená, že přístup k nemovitostem by byl nadále zajištěn. Archivní snímky a svědecké výpovědi dokládají existenci komunikace již od roku 1950, což naznačuje konkludentní souhlas s jejím užíváním. Žalovaný považoval řízení za neopodstatněné a v rozporu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, protože žalobce napadá pravomocné rozhodnutí s odstupem sedmi let pouze za účelem „řáděného pasportu“. Žalovaný se domníval, že skutečným důvodem k vyřazení jsou špatné sousedské vztahy žalobce, které by znemožnily připojení určitých parcel k této komunikaci.

8. Osoby zúčastněné na řízení se k podanému návrhu nevyjádřily.
9. U jednání soudu dne 19. 8. 2025 žalobce setrval na svém stanovisku. Žalovaný se z jednání omluvil.

III. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
11. V první řadě krajský soud uvádí, že napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným, jak žalobce namítal. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, body 61 a 66). O takový případ se však v nyní projednávané věci nejedná. Žalovaný se otázkou nicotnosti rozhodnutí z r. 2014 zabýval na str. 10-11 napadeného rozhodnutí, přičemž mj. výslovně uvedl, že dotčené rozhodnutí netrpí vadami, jež by je činilo zjevně vnitřně rozporným, čímž reagoval na námitku žalobce.
12. Podstata žaloby však tkví v tvrzené nicotnosti rozhodnutí z r. 2014. Dle krajského soudu ale toto rozhodnutí nicotným není, jakkoliv je pravdou, že mezi jeho textovou a grafickou částí existuje rozpor. V této souvislosti je předně nutno odmítnout argumentaci žalovaného o tom, že grafická část rozhodnutí není jeho součástí, neodkazuje-li na ni samotný výrok. Z povahy věci nelze takový závěr přijmout za situace, kdy bez grafické přílohy by samotný výrok takového rozhodnutí nemohl pro absenci bližší identifikace a zejména umístění vyjmenovaných komunikací vůbec obstát. Samotný rozpor mezi textovou a grafickou částí uvedeného rozhodnutí v části týkající se dotčené komunikace X je pak zřejmý na první, a to i laický pohled. Hovoří-li výrok o délce této komunikace v rozsahu 51,4 m, z grafické části je zřejmá délka mnohonásobně delší. Z tohoto důvodu soud pro nadbytečnost neprováděl důkazy navržené u jednání (vytištěné mapy místní situace a vyjádření Obecního úřadu V.), jež měly prokázat existující rozpor (v případě druhého navrženého důkazu pak šlo o nadbytečnost rovněž z důvodu, že pro posouzení soudu je irelevantní, jak nastalý rozpor interpretuje ten který správní orgán).
13. Nicotnost rozhodnutí je však judikaturou správních soudů vyhrazena jen pro ty nejzávažnější vady, pro které nelze posuzovaný akt vůbec považovat za rozhodnutí. Rozšířený senát NSS vyložil, že „[n]icotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není ‚běžným‘ rozhodnutím nezákonným, nýbrž ‚rozhodnutím‘, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě ‚běžných‘ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí

se na něj, jako by vůbec neexistovalo, pročez tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času.“ (rozsudek č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS z 13. 5. 2008). Tentýž rozsudek pak za vady způsobující nicotnost správního rozhodnutí označuje např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (pokud osoba zanikla nebo zemřela), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu). O žádnou z tak závažných vad se však v nyní projednávaném případě nejedná. Rozpor mezi textovou a grafickou částí rozhodnutí jeho nicotnost nezpůsobuje (k řešení případného rozporu mezi nimi srov. např. judikaturu NSS řešící takový rozpor v rozhodnutích vydaných dle stavebního zákona, která se o nicotnosti rovněž nezmiňuje, srov. např. rozsudek ze dne 18. 4. 2016, č. j. 6 As 43/2016-27).

14. Uvedený rozpor mezi textovou a grafickou částí stejně jako namítaný nedostatek odůvodnění tak mohl být nanejvýš důvodem nezákonnosti tohoto rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se však jedná o rozhodnutí z r. 2014, již uplynuly veškeré lhůty pro možné prostředky nápravy, a tudíž žalovaný zcela správně argumentoval presumpcí správnosti správního rozhodnutí. Chtěl-li žalobce brojit proti takovému rozhodnutí, měl tak učinit v době, kdy lhůty pro přezkum rozhodnutí ještě běžely. V důsledku absence takového postupu pak na toto rozhodnutí, byť potenciálně nezákonné, nelze nahlížet jinak než jako na existující a vyvolávající příslušné právní následky.
15. V každém případě žalobce svojí argumentací odhlíží od podstaty věci. I v případě, bylo-li by rozhodnutí z r. 2014 skutečně nicotné, na výsledku věci by to nic nezměnilo. Je totiž nezbytné připomenout, co bylo předmětem projednávaného správního řízení. Tím byla žádost žalobce o vyřazení dotčené komunikace z kategorie místních komunikací.
16. Podle § 3 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), *dojde-li ke změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace, rozhodne příslušný silniční správní úřad o změně kategorie nebo třídy.*
17. Dle § 18 téhož zákona, *jestliže zanikl dopravní význam dálnice, silnice nebo místní komunikace a nebylo rozhodnuto o změně kategorie pozemní komunikace, rozhodne příslušný silniční správní úřad o jejím zrušení. Stavební úřad neprodleně rozhodne o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění.*
18. Pakliže k žádosti žalobce bylo zahájeno řízení o vyřazení dané komunikace z kategorie místních komunikací, předmětem posouzení bylo, zda došlo ke změně dopravního významu či určení posuzované místní komunikace ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nebo k zániku jejího dopravního významu ve smyslu § 18 téhož zákona. V řízení o vyřazení či změně kategorie nebo třídy pozemní komunikace je totiž předmětem přezkumu pouze otázka, zda došlo ke změně jejího dopravního významu či určení, neboť k těmto změnám může logicky dojít v průběhu času bez ohledu na stavebně technické vybavení dané komunikace a mnohdy i nezávisle na vůli vlastníka komunikace. Současně je třeba se vždy zabývat otázkou, zda je v takovém případě změna kategorie či třídy v souladu s veřejným zájmem, a zda tím neutrpí dopravní síť jako celek (srov. § 3 In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Praha: Wolters

Kluwer ČR, 2015, počet s. 528, dostupné v systému ASPI). Důkazní břemeno k uvedenému přitom nesl žalobce coby žadatel.

19. Vzhledem k uvedenému je tedy nesprávné žalobcovo přesvědčení o tom, že rozhodnutí o zařazení komunikace do kategorie místních komunikací v pasportu komunikací je podkladovým rozhodnutím, pročez pro rozhodnutí ve věci byl nezbytný i jeho přezkum. Aby se obecně mohlo jednat o podkladové rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s., musí být daný úkon správního orgánu pro žalobou napadené rozhodnutí závazný a nesmí být samostatně přezkoumatelný ve správním soudnictví. Tak tomu ale v projednávané věci není. Rozhodnutí o změně kategorie pozemní komunikace bylo možno ze strany žalobce napadnout odvoláním a v případě jeho nevyhovění také správní žalobou.
20. Skutečnost, že se nejedná o podkladové rozhodnutí je však zřejmá také z dikce zákona. Rozsah působnosti příslušných orgánů státní správy a státní dozor upravuje část devátá zákona o pozemních komunikacích. Na obecním úřadu je podle § 40 odst. 5 písm. a) tohoto zákona rozhodovat o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací a o vyřazení místní komunikace z této kategorie. Obecní úřad ve smyslu výše citovaných ustanovení §§ 3 a 18 zákona o pozemních komunikacích může své předchozí rozhodnutí o zařazení komunikace do kategorie místních komunikací změnit tak, že novým rozhodnutím rozhodne za splnění zákonných podmínek o změně kategorie nebo třídy této komunikace, resp. o jejím zrušení.
21. Přitom právě v souladu s uvedenými právními normami správní orgány ve věci rozhodly. Žalovaný se správně v napadeném rozhodnutí přilehavě vypořádal s výše uvedenými otázkami, jež jako jediné byly předmětem posuzovaného řízení. Jinými slovy žalovaný posoudil, že v případě dotčené komunikace nedošlo ani ke změně, ani k zániku jejího dopravního významu či určení (str. 12 napadeného rozhodnutí). Žalobce tak mohl být potenciálně úspěšný pouze s argumentací, že od doby zařazení komunikace do kategorie místních komunikací se její dopravní význam či její určení změnil/o či že její dopravní význam zanikl. Žalobce však takto v podané žalobě neargumentoval. Svoji argumentaci vystavěl na důvodech, proč dle jeho názoru dotčená komunikace vůbec do kategorie místních komunikací neměla být v roce 2014 zařazena. Jak však soud vysvětlil výše, taková argumentace by byla způsobilou v jiném řízení.
22. Pouze pro úplnost soud doplňuje, že není pravdou, že by se správní orgán I. stupně nezabýval zákonnými znaky místní komunikace, jak uvádí žalobce. S těmito znaky se k námitce žalobce podrobně vypořádal na str. 5-7 svého rozhodnutí, a stejně tak žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 13-15. Stejně tak není pravdou, že by se žalovaný nezabýval námitkou alternativní trasy (pozemní komunikace XE), kterou opětovně vypořádal na str. 14 napadeného rozhodnutí.
23. Lze tedy uzavřít, že správní orgány neměly jinou možnost než v daném typu řízení rozhodnout tak, jak rozhodly. V nyní projednávaném soudním řízení pak rovněž soud nemohl přezkoumávat nic nad rámec jasně vymezeného předmětu přezkoumávaného správního řízení. Žalobce si k ochraně svých práv zvolil nesprávný právní institut. Nezhoditelnost původního rozhodnutí z r. 2014 totiž v tomto řízení vzhledem k okolnostem případu nemohla být napravena.

IV. Závěr a náklady řízení

24. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl jako nedůvodnou.
25. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
26. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s., když soud jim v řízení neuložil žádnou povinnost a neshledal ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné, která by jim přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 19. srpna 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu