

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **M. R.**, zastoupeného JUDr. Ivanem Werlem, advokátem se sídlem Vrchovecká 74/2, 594 01 Velké Meziříčí, proti žalovanému **Krajskému úřadu kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, 587 33 Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2009, č. j. KUJI 38501/2009, ODSH 559/2009-Šed/RODV, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Agro Záblatí, a. s., se sídlem Záblatí 63, 594 53 Osová Bítýška, a 2) M. C., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 12. 2010, č. j. 29 Ca 140/2009 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2400 Kč k rukám JUDr. Ivana Werla, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Na základě žádostí osob zúčastněných na řízení ze dne 10. 12. 2008 (žádost pana C.) a 12. 12. 2008 (žádost společnosti Agro Záblatí, a. s.) o určení charakteru komunikace na

pozemcích p. č. 5270, 6027 a 6028 v k. ú. Holubí Zhoř vydal Městský úřad Velká Bíteš, odbor výstavby a životního prostředí, dne 26. 2. 2009, č. j. MÚVB/358/09/VÝST/U676/2008, deklaratorní rozhodnutí podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, že na citovaných pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. K odvolání žalobce Krajský úřad kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 22. 5. 2009, č. j. KUJI 38501/2009, ODSH 559/2009-Šed/RODV, rozhodnutí městského úřadu potvrdil a odvolání zamítl.

[2] Proti citovanému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Brně; ten rozsudkem ze dne 14. 12. 2010, č. j. 29 Ca 140/2009 - 39, napadené rozhodnutí pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud shrnul judikaturu vztahující se k veřejně přístupným účelovým komunikacím podle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve zněních pozdějších předpisů, a uvedl, že v konkurenci přístupu k nemovitosti přes cizí pozemek a ochrany vlastnického práva tohoto pozemku je třeba upřednostnit ochranu vlastnického práva. Tu lze narušit jen za kumulativního splnění následujících podmínek: tj. existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby a souhlas vlastníka pozemku, resp. zřízení komunikace za náhradu.

[3] Krajský soud shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Konstatoval, že žalovaný se opomněl explicitně vyjádřit k otázce alternativních přístupových cest. Tato otázka byla přitom klíčovou pro posouzení splnění definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Pro podporu svých závěrů krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76. Proto krajský soud napadené rozhodnutí pro procesní vady zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

II. Kasační stížnost

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že je dán důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[5] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil otázku postupu silničního správního orgánu. Městský úřad ve svém rozhodnutí k alternativám přístupu do hospodářského areálu uvedl, že využití cesty na druhé straně areálu osoby zúčastněné na řízení odmítá pro nevyhovující technické parametry. Z toho vyplývá, že existence alternativní cesty nebyla v řízení prokázána. Za alternativu totiž nelze považovat dopravní cestu, kterou v praxi nelze užívat shodnými dopravními prostředky. V řízení o určení existence veřejné komunikace nelze jako alternativu zpevněné komunikace chápat jakoukoliv dopravní cestu v terénu znatelnou (vyšlapanou nebo vyjetou), je-li tato komunikace využívána speciálními dopravními prostředky k nezbytnému zásobování zemědělských provozů a rovněž k odvozu produktů. Správní orgán by se tímto dostával do pozice pozorovatele, zda existující vyjetá cesta je alternativou pro stávající zpevněnou komunikaci.

[6] Předmětná komunikace na pozemcích p. č. 5270, 6027 a 6028 v k. ú. Holubí Zhoř vznikla podle tehdejší právní úpravy, tj. podle zákona č. 122/1975 Sb., o zemědělském družstevnictví, kdy právo uživatele pozemku bylo fakticky postaveno nad právo vlastníka. V řízení bylo

prokázáno, že tehdejší vlastníci pozemků nevznesli žádný nesouhlas s existencí této komunikace. V řízení o určení charakteru komunikace pak správní orgány nemohly posuzovat skutečnost, že v dané době existovaly omezené možnosti projevu nesouhlasu.

[7] Z ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu vyplývá, že k novým skutečnostem a návrhům na provedení důkazů přihlédne správní orgán v průběhu odvolacího řízení jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti a důkazy, jež nemohly být uplatněny dříve. Žalobce se v řízení před správním orgánem prvního stupně nijak nevyjádřil, žádné důkazy nenavrhoval. O důkazech navržených v průběhu odvolacího řízení žalobce nepochybně věděl již v průběhu řízení na prvním stupni. Mohl je tak bez potíží v řízení před městským úřadem uplatnit, k čemuž byl správním orgánem vyzván dne 23. 1. 2009, č. j. MÚVB/396/VÝST/U676/2008. Stěžovatel tak uzavřel, že rozsudek krajského soudu je nezákonný, jelikož krajský soud nesprávně posoudil otázku rozhodování o existenci účelové komunikace.

[8] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že Krajský soud v Brně rozhodl zcela správně, v souladu s právními předpisy i judikaturou, proto je podaná kasační stížnost nedůvodná. Žalobce nesouhlasí s názorem stěžovatele, že by dopravní cestu, na niž se žalobce odvolával jako na alternativu, nebylo možné chápat jako alternativní dopravní cestu způsobilou ke zmiňovaným účelům.

[10] Vlastníci pozemků pod předmětnou komunikací se zřízením komunikace nesouhlasili, přičemž tuto otázku krajský soud posoudil naprosto správně. Žalobce se od zahájení správního řízení brání stejným způsobem, o čemž svědčí jeho vyjádření do protokolu či písemná podání. Nelze se tedy ztotožnit s tvrzením stěžovatele, že se žalobce v řízení vůbec nevyjádřil a neuplatnil žádné návrhy ani důkazy.

[11] S ohledem na uvedené skutečnosti žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

[12] Osoby zúčastněné na řízení se k podané kasační stížnosti nevyjádřily.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podstatou kasační stížnosti je námitka stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil, zda jeho rozhodnutí bylo odůvodněno přezkoumatelným způsobem. K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že bylo-li rozsudkem krajského soudu zrušeno žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, lze se v řízení o kasační stížnosti zabývat pouze tím, zda byl závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správný či nikoli (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 2 As 36/2006 - 102, www.nssoud.cz).

[16] K otázce nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí lze odkázat především na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Podle citovaného usnesení „[s]*oučástí pojmu právního státu v jeho soudobém chápání je vyloučení libovůle při výkonu veřejné moci. K tomu slouží při rozhodování o právech a povinnostech, děje-li se tak vydáváním formalizovaných individuálních aktů aplikace práva zákonem stanoveným procesním postupem, (...) zpravidla odůvodnění takových aktů. Smyslem a účelem odůvodnění je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. v tomto ohledu judikaturu Ústavního soudu, např. jeho nález ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, publikovaný pod č. 24/1997 Sb. ÚS, viz též www.usoud.cz). Obsah odůvodnění proto musí být takový, aby uvedený účel, tedy zajištění přezkoumatelnosti rozhodnutí, byl naplněn. Tak tomu je, jsou-li z odůvodnění patrné důvody rozhodnutí v kontextu všeho podstatného, co předcházelo jeho vydání a mělo vliv na jeho obsah.*“

[17] Podle § 68 odst. 3 správního řádu se *v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.* Z citované právní úpravy zřetelně vyplývá povinnost správního orgánu vypořádat se se všemi návrhy a námitkami účastníků řízení. Pokud tak správní orgán neučiní, je krajský soud oprávněn zrušit žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost podle § 79 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Učiní tak k výslovné námitce žalobce, jakož i tehdy, nebyla-li nepřezkoumatelnost žalobcem výslovně namítána, pokud tato vada brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 -84, dosud nepublikováno, www.nssoud.cz).

[18] Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Dne 19. 3. 2009 podal žalobce prostřednictvím svého zástupce odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Velká Bíteš, odboru výstavby a životního prostřední, ze dne 17. 4. 2009, č. j. MÚVB/2163/09/VÝST/U676/2008. V podaném odvolání polemizoval se závěrem městského úřadu, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Konstatoval, že nikdy platně nedošlo ke zřízení veřejně přístupné účelové komunikace a že z předložené fotodokumentace rovněž vyplývá, že daná komunikace nikdy nebyla veřejně přístupná. Dále uvedl: *„Do objektu areálu bývalého družstva Holubí Zhoř (nyní Agro Záblatí, a. s.) vedou další dvě přístupové cesty. Jedna je cestou vlastníků pozemků a druhá na p. č. 6022, je v majetku Města Velká Bíteš. Obě cesty mohou Agro Záblatí, p. C. i p. M. užívat. Cesty nejsou těžko přístupné, ale i kdyby byly, nic nebrání MěÚ, aby je na své náklady opravil.“*

[19] Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul obsah odvolání do tří okruhů: 1) námitka nesprávného právního názoru správního orgánu prvního stupně, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací, 2) námitky upozorňující na chybějící projektovou

dokumentaci ke stavebnímu povolení a kolaudačnímu rozhodnutí týkající se předmětné komunikace, 3) námitky spočívající v nemožnosti vlastníků odvolat se proti stavebnímu povolení na předmětnou cestu. K prvnímu okruhu námitek žalovaný uzavřel, že žalobce v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně nenavrhoval žádné důkazy, proto odkázal na § 82 odst. 4 správního řádu. Dále se vypořádal s druhým a třetím okruhem odvolacích námitek, přičemž otázkou alternativních přístupových cest se výslovně nezabýval.

[20] Krajský soud na straně 10 napadeného rozsudku uzavřel, že se stěžovatel s otázkou alternativních přístupových cest *„explicitně nezabýval, když se pouze zabýval otázkou stavebního povolení stran této komunikace, možností podat odvolání proti stavebnímu povolení, otázkou družstevního užívání, resp. nevyslovením nesouhlasu původních vlastníků předmětných pozemků ...“* Krajský soud uzavřel, že pro řádné posouzení žádosti o určení charakteru pozemní komunikace podle § 142 správního řádu je klíčové posouzení splnění všech definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, mezi něž spadá i otázka alternativní přístupové cesty. Stěžovatel se touto otázkou v rozhodnutí o odvolání nezabýval, proto krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

[21] Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9), http://nalus.usoud.cz/, v němž bylo zdůrazněno, že podstatou účelových komunikací podle § 7 zákona o pozemních komunikacích je *„zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem tam, kde neexistuje jiná alternativa přístupu ("slouží pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi") a kde tento přístup zjevně není "upraven" soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem). Pouze v takto úzkém rozsahu "potřeb vlastníků nemovitostí", kteří nemají jiný alternativní přístup ke svým nemovitostem, je totiž možné spatřovat prosazení veřejného zájmu. Jinak řečeno, existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by tudíž neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes pozemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, který je případně upravitelný soukromoprávními instituty, nikoliv však institutem veřejného práva.“* Kromě judikátů zmiňovaných krajským soudem se k problematice účelových komunikací vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, www.nssoud.cz. V posuzovaném případě bylo ovšem podstatou kasační stížnosti posouzení, zda žalobou napadené rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, proto se zdejší soud na tomto místě podrobněji nezabýval charakterem předmětné komunikace, resp. problematikou vzniku veřejně přístupných účelových komunikací.

[22] Vzhledem k tomu, že v odůvodnění žalobou napadeného správního rozhodnutí absentuje jakákoli právní úvaha ohledně alternativních přístupových cest, kasační soud uzavírá, že krajský soud nepochybil, zrušil-li napadené rozhodnutí stěžovatele. Chybějící zákonné náležitosti správního rozhodnutí vyžadované ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu totiž způsobují jeho nepřezkoumatelnost. V podané kasační stížnosti stěžovatel *de facto* uvádí, z jakých důvodů se nemusel otázkou alternativních přístupových cest zabývat. Tato vysvětlení však bylo na místě učinit právě v rozhodnutí o odvolání, nikoliv až v kasační stížnosti. Kasační soud není oprávněn na tomto místě hodnotit správnost závěrů žalovaného stran existence alternativních přístupových cest. Lze toliko konstatovat, že předmětná úvaha měla být včleněna již do samotného rozhodnutí o odvolání. Žalobce totiž v odvolání *explicite* namítal, že existují i jiné přístupové cesty do zemědělského areálu. Ostatně jak již zdejší soud konstatoval v rozsudku ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, www.nssoud.cz, „[n]*edostatek odůvodnění rozhodnutí*

vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozborem právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti podané proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění.“

[23] Jako *obiter dictum* zdejší soud poukazuje na nestandardní postup žalovaného, který odvolací námitky směřující do nedostatečně zjištěného skutkového stavu a do nesprávného právního posouzení charakteru komunikace (první okruh námitek) vypořádal společně s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu, podle něhož *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.* Je sice pravdou, že ze správního spisu nevyplývá, že by byl žalobce v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně jakkoli aktivní a navrhoval nějaké důkazy či tvrdil určité skutečnosti. V tomto směru lze ospravedlnit závěr stěžovatele ve vztahu k předkládání nových důkazů, případně ve vztahu k návrhům na doplnění dokazování. Nutno však dodat, že obecnou námitku nesprávného právního názoru *(„Správní orgán ve věci rozhodl jednak na základě nesprávného právního názoru, který si ve věci vytvořil ohledně údajné skutečnosti, že pozemek M. R. je veřejně přístupnou účelovou komunikací...“*) bylo na místě vypořádat věcně alespoň v obecné rovině. Žalobce byl s právním závěrem o charakteru komunikace seznámen poprvé v rozhodnutí městského úřadu. Námitky vznesené proti tomuto právnímu posouzení proto nebylo možné podřadit pod *„nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů“* vyjmenované v § 82 odst. 4 správního řádu.

V. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce dosáhl v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 28. 2. 2011, a náhrady hotových výdajů, ve výši 1 x 2100 Kč a 1 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy celkem 2400 Kč. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[26] Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. mají osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku IV.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu