



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. PhDr. Petra Kuchynky, Ph.D. a soudců Mgr. Jany Komínkové a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci žalobců: a) R [redacted] Š [redacted] a b) S [redacted] Š [redacted], oba bytem [redacted], oba zastoupeni JUDr. Ivanou Čadkovou, advokátkou se sídlem Modřínová 2, 326 00 Plzeň, proti žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) B [redacted] S [redacted], bytem [redacted], 2) A [redacted] S [redacted], bytem [redacted], 3) M [redacted] B [redacted], bytem [redacted] a 4) V [redacted] B [redacted], bytem [redacted], v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 28.3.2007 č.j. DSH/15039/06,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 28.3.2007 č.j. DSH/15039/06 a rozhodnutí Městského úřadu Starý Plzenec, odboru výstavby, ze dne 18.9.2006 č.j. Výst/3184-1/04-Šul se z r u š u j í a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 9.320,- Kč, a to k rukám zástupkyně žalobců JUDr. Ivany Čadkové do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobou podanou k poštovní přepravě dne 29.5.2007 a doručenou zdejšímu soudu dne 30.5.2007 se žalobci domáhali buď vyslovení nicotnosti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 28.3.2007 č.j. DSH/15039/06 (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Starý Plzenec, odboru výstavby, ze dne 18.9.2006 č.j. Výst/3184-1/04-Šul (dále též „*prvoinstanční rozhodnutí*“) a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno, i všech rozhodnutí, která předcházela vydání napadeného rozhodnutí na základě podání druhého z žalobců ze dne 20.10.2004, případně zrušení napadeného i prvoinstančního rozhodnutí, vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení a přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

Problematika pozemních komunikací byla v rozhodném období upravena zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném v letech 2006 a 2007 (dále též „*zákon o pozemních komunikacích*“).

Žalobci v obecné rovině namítali, že odůvodnění napadeného rozhodnutí se dostatečně nezabývá všemi námitkami uvedenými v odvolání, a je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí řádné vysvětlení postupu a úvah, kterými byl rozhodující orgán veden, postrádá zcela. Dle žalobců postup obou orgánů nerespektuje základní pravidla správního řízení a tímto způsobem byla vážně poškozena práva žalobců jako účastníků řízení. Z hlediska věcného zvláště tím, že nebyly vůbec vzaty v úvahu zásadní námitky žalobců k problematice určení a charakteru dotčených pozemků, došlo k porušení právních předpisů správního práva obecně (správní řád) a zákona o pozemních komunikacích. V souvislosti s posledně uvedenou výtkou pak žalobci vyjádřili pochybnosti o věcné příslušnosti správních orgánů rozhodujících v této věci.

Žalobci konstatovali, že odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí bylo podáno právní zástupkyní obou odvolatelů, ačkoliv paní R. ██████████ Š. ██████████ v té době prvoinstanční rozhodnutí nebylo doručeno, ani nebyla v rozhodnutí uvedena jako účastnice řízení, ačkoliv je spoluvlastníkem dotčené nemovitosti. Plná moc byla k odvolání připojena. Odvolatelé, tj. žalobci, vznesli v odvolání řadu výhrad, které i nadále považují za oprávněné, a pochybení správního orgánu prvního stupně, která nebyla zhojena v odvolacím řízení a ani nebyla přezkoumána odvolacím orgánem, způsobují dle žalobců nezákonnost rozhodnutí obou stupňů.

Především, první žalobkyně v odvolání prohlašuje, že je spolumajitelkou pozemku č. ██████████, jež je předmětem řízení, ale nebylo s ní v řízení jednáno. Dále prohlašuje, že je spolumajitelkou vrat, jejichž odstranění je nařizováno, aniž by jako spolumajitelka měla v řízení postavení účastníka řízení. Dále byly v odvolání vzneseny výhrady vůči užití zákona č. 135/1961 Sb. ve výroku rozhodnutí, ač tento již pozbyl platnosti, a výhrady vůči výroku rozhodnutí o námitkách účastníků. Tyto vady řízení se pokusil prvoinstanční orgán upravit rozhodnutím o opravě zřejmé nesprávnosti. V odvolání odvolatelé dále poukazovali na řadu nepravd a nedostatků skutkových zjištění. Především, vrata osazená na vjezdu na pozemky

č. parc. [REDAKCE] a [REDAKCE] byla vybudována na základě ohlášení Městskému úřadu Starý Plzenec, jehož odbor výstavby vykonává činnost jak obecného, tak silničního stavebního úřadu, v roce 2002. Z tohoto pohledu nemůže v současné době jít o žádnou legalizaci těchto vrat, jelikož tato jsou vybudována v souladu s předpisy stavebního práva, a nařízení jejich odstranění navíc dle zákona o pozemních komunikacích je v rozporu jak s tímto zákonem, tak se stavebním zákonem. K osazení vrat zaujala kladné stanovisko i Policie ČR – dopravní inspektorát a tzv. účelová komunikace slouží k přístupu ke dvěma objektům, s nimiž mají žalobci uzavřenu dohodu o právu odpovídajícímu věcnému břemeni.

Prvostupňový orgán na základě předešlých právních názorů orgánu odvolacího (neboť se nejedná o první rozhodnutí ve věci) své rozhodnutí konkrétně neodůvodnil, předešlé námitky účastníků řízení nezohlednil, ani nevysvětlil své stanovisko k nim. Odvolací orgán se námitkami vznesenými v odvolání vůbec nezabýval. Jeho rozhodnutí nezdůvodňuje postup obou orgánů, ani důvody pro nerespektování připomínek účastníků - žalobců. Správní orgány nepřesvědčují svým rozhodnutím a jeho odůvodněním, že by vzaly v úvahu zákonné možnosti dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a vyřešily věc ve prospěch ochrany práv vlastníka pozemků a oprávněných uživatelů.

Dle žalobců oba orgány zcela zásadním způsobem nerespektovaly procesní práva žalobců. Prvá žalobkyně se dozvíдалa o průběhu řízení v zásadě pouze díky tomu, že jí druhý žalobce o tomto informoval. Nebyla oslovena jako účastník řízení a nebylo jí doručováno, a to ani přesto, že rozhodnutím je jí ukládána povinnost. Poté, co oba žalobci pověřili zastoupením svou právní zástupkyni, nebylo doručováno jí, ale přímo oběma žalobcům, a to v případě rozhodnutí o opravě zřejmé nesprávnosti i v případě rozhodnutí o odvolání. Rozhodnutí o odvolání k jejímu dotazu na stav řízení jí bylo nakonec doručeno. Rozhodnutí Městského úřadu Starý Plzenec ze dne 18.10.2006, kterým byla opravena zřejmá nesprávnost ve výroku rozhodnutí (spočívala v použití jiného zákona a vypuštění jednoho výroku rozhodnutí), nebylo právní zástupkyni žalobců nikdy doručeno, ač bylo vydáno poté, co byla plná moc předložena spolu s odvoláním, a přestože - informována osobně žalobci o jeho vydání - proti němu podala právní zástupkyně odvolání, o tomto odvolání nebylo nikdy rozhodnuto.

Oba orgány dle žalobců nerespektují povinnost projednat věc bezodkladně, resp. nezdržovat nedůvodně řízení. Prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno 18.9.2006. Ač povinen do 30 dnů předložit spis k odvolacímu řízení, učinil tak Městský úřad Starý Plzenec až 29.11.2006. Odvolací orgán pak bezodkladně rozhodl po čtyřech měsících 28.3.2007. Řízení bylo zahájeno 20.10.2004.

Žalobci rovněž trvají na své námitce ohledně určení účastníků řízení, neboť pouze vlastníci dotčených pozemků (žalobci) a vlastníci staveb, k nimž je přes parcely č. [REDAKCE] a [REDAKCE] v k.ú. [REDAKCE] umožněn přístup (manželé B[REDAKCE] a paní K[REDAKCE]), jsou osobami, které mohou být rozhodnutím dotčeny a mají právní zájem na výsledku řízení. Další osoby ze sousedství, kterým dotčené pozemky neslouží k přístupu či příjezdu, jelikož jejich nemovitost je přímo napojena na místní komunikaci, nemají právo zasahovat do řízení, které je vedeno o soukromých vztazích mezi uvedenými účastníky řízení.

Žalobci ve svém odvolání uvedli i důvod, proč podali žádost o omezení veřejného

přístupu na účelovou komunikaci, přestože o charakteru pozemku nejsou přesvědčeni. Tímto důvodem bylo doporučení odboru výstavby Městského úřadu Starý Plzenec podat žádost, aby tímto krokem byly formálně dořešeny stížnosti ze strany osob, které vystupují v řízení jako účastníci, ačkoliv jim toto právo dle názoru žalobců nepřísluší. Naopak osoby, kterým pozemky slouží jako přístup k jejich nemovitostem, s uzavřením příjezdu zcela souhlasí.

Žalobci vyjádřili přesvědčení, že vrata mají realizována v souladu s ohlášenou stavbou z roku 2002. Jestliže se nyní některý z orgánů domnívá, že souhlas s ohlášením neměl být udělen, resp. odbor výstavby Městského úřadu Starý Plzenec, který je jak obecným stavebním úřadem, tak silničním správním orgánem, neposoudil věc z hlediska obou těchto funkcí správně, nemůže trestat žalobce za neprokázané pochybení nějakého orgánu. V roce 2002, kdy bylo provedeno ohlášení stavby vrat u pozemku č. ■■■■■, žádné připomínky ke stavbě nebyly. Tento pozemek byl zakoupen v roce 2001 od obce, aniž by kupující byli upozorněni na to, že by pozemek nemohli užívat výlučně pro svou potřebu, ale že se má jednat o pozemek veřejně přístupný jako komunikace.

Jelikož byli žalobci vyzváni k podání žádosti, učinil tak druhý žalobce v roce 2004, ačkoliv nebyl přesvědčen o tom, že by tato žádost byla skutečně oprávněná. Domníval se, že v řízení budou zkoumány podmínky řízení natolik, že mu bude konečně sděleno, na základě jakého aktu je jeho pozemek - část zahrady - veřejně přístupnou komunikací, a na základě jakého aktu je tedy omezen (resp. s prvou žalobkyní omezen) ve svém právu užívat pozemek ve svém vlastnictví.

Žalovaný správní orgán ve svém rozhodnutí uvádí údaje evidenčního charakteru z katastru nemovitostí, totiž že pozemky jsou vedeny jako ostatní plocha - ostatní komunikace, ale nezabývá se námitkou žalobců, že není známo, na základě čeho (lze předpokládat, že správního rozhodnutí) k tomuto zápisu v evidenci došlo. Žádný ze žalobců nemá žádné rozhodnutí, které by určovalo způsob užití pozemků pro ostatní komunikaci a ani neví o tom, že by takové rozhodnutí existovalo. Když v roce 2004 žádali o změnu ve způsobu využití pozemků, bylo jim sděleno, že v zásadě nerozhoduje, zda je využití jiná plocha anebo ostatní komunikace, a řízení bylo zastaveno, ale faktické omezení využitím pro komunikaci zůstalo. Žalobci jsou tak v situaci, kdy bez řádného správního aktu jsou omezeni ve svém právu užívat své vlastnictví, jsou povinni strpět neomezený přístup na vlastní pozemek a je jim bráněno jakkoliv chránit své vlastnictví před neoprávněnými zásahy.

Na základě uvedených skutečností žalobci konstatovali pochybnost o věcné příslušnosti silničních správních orgánů vést jakékoliv řízení o uvedených pozemcích, jelikož jejich příslušnost je odvozena v daném případě pouze z evidence charakteru pozemku bez prokázání správnosti této evidence a bez prokázání aktu, na základě kterého došlo k evidenci pozemků jako ostatní komunikace. Např. pozemek č. parc. ■■■■■ byl zakoupen v r. 1953 jako součást stavební parcely a přilehlé zahrady. Z jakého důvodu došlo k oddělení a určení využití pozemku vlastník neví, žádné řízení s ním vedeno nebylo, ani žádnou změnu neodsouhlasil. Fakticky mu však byla touto evidencí odňata některá práva vlastníka, a to právo užívat pozemek výlučně pro svou potřebu a právo požívat plody ze svého vlastnictví, jelikož je nejen omezen v užití, ale navíc je mu vnucována povinnost pozemek, resp. pozemky, zpřístupnit veřejnosti bez možnosti omezení přístupu.

Žalobci se proto domnívali, že když už pod tlakem podali žádost o něco, co by mělo být samozřejmostí na soukromém pozemku, měly příslušné orgány buď prokázat rozhodnutím či jiným aktem, že charakter pozemku byl určen v souladu s právem jako komunikace, anebo vyslovit svou nepříslušnost k řízení, když by nemohly předložit příslušný doklad o tom, že evidence katastrálního úřadu vychází z řádného správního aktu o využití pozemku pro účely komunikace, resp. změny ve využití zahrady na tento účel. Jelikož žalobci nemají povědomost, že by existoval takový doklad, který by určil charakter části jejich zahrady jako komunikace, jsou přesvědčeni, že v řízení rozhodovaly nepříslušné orgány, a tedy že rozhodnutí v této věci jsou nicotná.

Žalobci tak považovali napadené i prvoinstanční rozhodnutí buď za nicotné z důvodu nepříslušnosti vykonávat veřejnou správu k soukromé nemovitosti jako ke komunikaci bez důvodu (správního aktu), případně rozhodnutí i postup, který předcházel od roku 2004, za nesprávné a nezákonné, a to s odkazem na ustanovení správního řádu platného v době zahájení řízení (§§ 3, 4, 14, 25 odst. 3, 32, 33, 46, 47 odst. 2, 3, 49, 57 odst. 2, 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.). Navíc, nad rámec § 7 odst. [označení odstavce chybí] zákona o pozemních komunikacích bylo rozhodováno o odstranění pevné překážky, která je stavbou ve smyslu stavebního zákona, a tedy dle § 88 zákona č. 50/1976 Sb. bez vedení řízení o odstranění, bez uvedení příslušného ustanovení stavebního zákona, a o námitkách účastníků řízení naprosto bez jakéhokoliv zákonného důvodu. Rovněž formulace první části výroku, že se nepovoluje omezení veřejného přístupu ne zcela odpovídá záměru zákonodárce a logice rozhodování (žádosti vyhovět, tj. omezit přístup, či žádost zamítnout).

Žalovaný správní orgán ve vyjádření k žalobě uvedl, že pevná překážka na účelové komunikaci v obci ■■■■■ je S ■■■■■ Š ■■■■■ osazena od roku 2002 bez povolení příslušného silničního správního orgánu. Do roku 2002 byla komunikace od nepaměti vždy veřejně přístupná a využívána jako veřejná dopravní cesta a rovněž ve výpisu z katastru nemovitostí je u způsobu využití uvedeno „ostatní komunikace“. Z těchto důvodů se dle žalovaného jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích. Účelová komunikace se nachází na pozemcích parc. č. ■■■■■ a ■■■■■ v k.ú. ■■■■■, slouží jako příjezd k nemovitostem čp. ■■■ a čp. ■■■, které nejsou rekreačními objekty. Osazením uzamykatelných vrat na účelové komunikaci v případě krizové situace není k nemovitostem zajištěn příjezd vozidlům RZS a HZS, což může mít tragické následky. Ochranu pozemní komunikace musí zajistit příslušný silniční správní úřad prostředky dané mu zákonem o pozemních komunikacích, např. dopravním značením.

Žalovaný poukázal na to, že i když Krajský soud v Plzni nevyhověl návrhu žalobců a žalobě nepřiznal odkladný účinek, žalobce toto rozhodnutí nerespektoval a k 10.8.2007 vrata odstraněna nebyla. K tomu žalovaný poznamenal, že si na Městském úřadu Starý Plzenec vyžádal informace o aktuálním stavu věci a upozornil jej, že v případě nerespektování rozhodnutím uložené povinnosti je třeba její splnění vymoci prostředky podle správního řádu.

Žalovaný trval na správnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí. Připustil, že kvalita rozhodnutí Městského úřadu Starý Plzenec není na požadované úrovni, a doplnil, že se již několikrát vyjádřil v tom smyslu, že z postupu městského úřadu je spíše než snaha řádně věc

projednat a rozhodnout, patrná tendence problémem se vůbec nezabývat. Výsledkem pak je, že relativně jednoduchá věc je správními orgány projednávána dlouhé roky a protiprávní stav stále trvá, avšak pokud by měl žalovaný trvat na preciznosti rozhodnutí orgánu první instance, meritorní rozhodnutí by v právní moci zřejmě ještě dlouho nebylo. Žalovaný přesto konstatoval, že prvoinstanční rozhodnutí, jakkoli je velmi stručné a nepřiliš profesionální, nevykazuje takové závady, které by měly být důvodem pro jeho zrušení (stejně se týká i procesního postupu), když se žalovaný snažil v napadeném rozhodnutí kusovitost prvoinstančního rozhodnutí napravit a celou věc dopodrobna vylíčit. Přesto žalovaný znovu vyjádřil nad postupem prvoinstančního orgánu zásadní nesouhlas s tím, že takovým způsobem se orgán veřejné správy nemůže prezentovat, má-li být pro občany zárukou kvalifikovaného, nestranného a rychlého řešení problému.

K otázce správnosti právní kvalifikace rozhodnutí prvoinstančního orgánu, resp. přípustnosti jeho výroku, žalovaný uvedl, že setrvává na správnosti závěru ve věci učiněném. Příslušná ustanovení zákona o pozemních komunikacích jsou z hlediska vylíčení podrobností postupů orgánů státní správy v daných skutkových věcech poměrně stručná a silniční správní úřad musí při jejich aplikaci použít výklad zákona za pomoci správního uvážení. To se samozřejmě týká i formulace výroku rozhodnutí, i zde nelze čerpat výslovně z dikce zákona, ale z jeho výkladu. Podobné se ovšem uplatňuje ve správním řízení běžně i jiných řízení. Speciální zákony např. výslovně nestanoví působnost správního orgánu k negativnímu rozhodnutí (vesměs je stanoveno, že správní orgán schválí, povolí, nařídí), ale v případě, kdy nelze vyhovět, je výrok konstruován právním výkladem „pozitivní normy“ (neschvaluje, nepovoluje, nenařizuje), tj. nikoli výslovnou dikcí zákona.

Žalovaný k věci uzavřel, že předmětné veřejně přístupné účelové komunikaci, která byla od nepaměti užívána veřejností jako dopravní cesta, je třeba poskytnout právní ochranu a zajistit její veřejné užívání. Silniční správní úřad tímto plní své poslání, pokud by mělo být na tuto skutečnost rezignováno, tak existence silničních správních úřadů de facto postrádá smysl. Žaloba by proto měla být jako nedůvodná zamítnuta.

Ze správního spisu se podává, že dne 20.10.2004 požádal S ■■■■■ Š ■■■■■ o vydání správního rozhodnutí, kterým bude v souladu se skutečností omezen veřejný přístup na pozemky p.č. ■■■■■ a ■■■■■ v k.ú. ■■■■■ (dále též „pozemky“). Městský úřad Starý Plzenec, odbor výstavby (dále též „městský úřad“), vydal dne 8.11.2004 oznámení o zahájení správního řízení (č.j. Výst/3184/04-Šul), dne 19.11.2004 pak bylo ve věci provedeno místní šetření. Dne 9.12.2004 vydal městský úřad rozhodnutí o přerušení správního řízení (č.j. Výst/3184/04-Šul). Jako důvod přerušení řízení byla uvedena potřeba vyřešení předběžné otázky, když městský úřad konstatoval, že v průběhu řízení bylo na základě návrhu zahájeno územní řízení o změně využití pozemků. Dne 10.12.2004 byla Katastrálnímu úřadu pro Plzeňský kraj, Katastrálnímu pracovišti Plzeň-jih (dále též „KÚ“) doručena žádost městského úřadu o poskytnutí informace, jakým způsobem se provedl zápis využití pozemků do katastru nemovitostí jako ostatní komunikace. Dne 20.12.2004 byla městskému úřadu doručena odpověď ze dne 16.12.2004 (sp. zn. PU-3165/2004-406-1), v níž KÚ sděluje, že „kultura s využitím ostatní plocha - komunikace pozemkové parcely parc. č. ■■■■■ v katastrálním území ■■■■■ byla vyšetřena při obnově operátu novým mapováním v 70. letech minulého století. Pozemková parcela parc. č. ■■■■■ vznikla na základě kupní smlouvy

č.j. V-1293/01 a geometrického plánu č. 557-99/01 oddělením z pozemkové parcely [REDAKCE] – ostatní plocha – komunikace, takže jí kultura s tímto využitím byla ponechána“. Dle KU jiné doklady doloženy nebyly, proto jsou uvedené pozemky evidovány jako doposud.

Dne 27.4.2005 byla městskému úřadu doručena výzva žalovaného, aby městský úřad neprodleně pokračoval v přerušném řízení a dokončil ho vydáním správního aktu (č.j. DSH/3595/05-RK). Dne 6.5.2005 vydal městský úřad výzvu a rozhodnutí (č.j. Výst/3184/04-Šul), kterou vyzval S [REDAKCE] Š [REDAKCE] a R [REDAKCE] Š [REDAKCE], aby nejpozději do 15.6.2005 doplnili předloženou žádost o písemný důkaz, že omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci je nezbytné k ochraně vlastnických práv Š [REDAKCE]. Do doby doplnění žádosti bylo řízení přerušeno. Dne 30.5.2005 byla městskému úřadu doručena písemnost manželů Š [REDAKCE], kterou reagovali na výzvu městského úřadu ze dne 6.5.2005.

Dne 11.7.2005 vydal městský úřad rozhodnutí (č.j. Výst/3184/04-Šul), kterým podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích povolil omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci na pozemcích parc. č. [REDAKCE], [REDAKCE] v katastrálním území [REDAKCE] [REDAKCE] pomocí pevné překážky-osazením vrat za splnění dvou podmínek. Podle první z nich vlastník účelové komunikace umožní užívání této komunikace všem oprávněným osobám, tzn. vlastníkům nemovitostí parc. č. [REDAKCE], č. [REDAKCE], stp. č. [REDAKCE] a stp. č. [REDAKCE] v katastrálním území [REDAKCE] za účelem přístupu a příjezdu ke svému nemovitostem a obci [REDAKCE] za účelem údržby dešťové kanalizace. Druhá z podmínek určovala, že vrata budou odsazena 5,5 m od místní komunikace. Jako účastníci řízení byli tímto rozhodnutím označeni S [REDAKCE] Š [REDAKCE], A [REDAKCE] a B [REDAKCE] S [REDAKCE], M [REDAKCE] a V [REDAKCE] B [REDAKCE] a M [REDAKCE] K [REDAKCE]. Manželé S [REDAKCE] podali proti tomuto rozhodnutí odvolání a žalovaný svým rozhodnutím ze dne 20.9.2005 č.j. DSH/9252/05 rozhodnutí městského úřadu ze dne 11.7.2005 č.j. Výst/3184/04-Šul zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Jako účastníci řízení byli v rozhodnutí žalovaného označeni S [REDAKCE] Š [REDAKCE], R [REDAKCE] Š [REDAKCE], A [REDAKCE] a B [REDAKCE] S [REDAKCE], M [REDAKCE] a V [REDAKCE] B [REDAKCE] a M [REDAKCE] K [REDAKCE].

Dne 21.10.2005 vydal městský úřad výzvu a rozhodnutí (č.j. Výst/3184-1/05-Šul), kterou vyzval S [REDAKCE] Š [REDAKCE], aby nejpozději do 15.11.2005 doplnil předloženou žádost o objektivní písemný důkaz, že omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci je nezbytné k ochraně vlastnických práv. Do doby doplnění žádosti bylo řízení přerušeno. Součástí spisu je písemnost manželů Š [REDAKCE] ze dne 7.11.2005, kterou reagovali na výzvu městského úřadu ze dne 21.10.2005, avšak na uvedené písemnosti chybí razítko městského úřadu, které by prokazovalo, zda a kdy městský úřad tuto písemnost obdržel.

Dne 7.2.2006 vydal městský úřad rozhodnutí (č.j. Výst/3184-1/05-Šul), kterým podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích povolil omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci na pozemcích parc. č. [REDAKCE], [REDAKCE] v katastrálním území [REDAKCE] [REDAKCE] pomocí pevné překážky-osazením vrat za splnění dvou podmínek. Podle první z nich vlastník účelové komunikace umožní užívání této komunikace obci [REDAKCE] za účelem údržby dešťové kanalizace. Druhá z podmínek opětovně určovala, že vrata budou odsazena 5,5 m od místní komunikace. Uvedeným rozhodnutím bylo rovněž rozhodnuto o námitkách účastníků řízení A [REDAKCE] a B [REDAKCE] S [REDAKCE], a to tak, že námitka manželů S [REDAKCE] spočívající v nesouhlasu s umístěním vrat se zamítá. Jako účastníci řízení byli tímto

rozhodnutím tentokrát označení S [redacted] Š [redacted], R [redacted] Š [redacted], A [redacted] a B [redacted] S [redacted], M [redacted] a V [redacted] B [redacted] a M [redacted] K [redacted]. Manželé S [redacted] podali proti tomuto rozhodnutí odvolání a žalovaný svým rozhodnutím ze dne 24.4.2006 č.j. DSH/2969/06 rozhodnutí městského úřadu ze dne 7.2.2006 č.j. Výst/3184-1/05-Šul zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Jako účastníci řízení byli v rozhodnutí žalovaného označení S [redacted] Š [redacted], R [redacted] Š [redacted], A [redacted] a B [redacted] S [redacted], M [redacted] a V [redacted] B [redacted] a M [redacted] K [redacted].

Dne 10.7.2006 vydal městský úřad oznámení o zahájení nového projednání (č.j. Výst/3184-1/04-Šul). Jako účastníci řízení byli v oznámení označení S [redacted] Š [redacted], A [redacted] a B [redacted] S [redacted], M [redacted] a V [redacted] B [redacted] a M [redacted] K [redacted]. Dne 18.9.2006 vydal městský úřad rozhodnutí (č.j. Výst/3184-1/04-Šul), kterým podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nepovolil S [redacted] Š [redacted] omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci na pozemcích parc. č. [redacted], [redacted] v katastrálním území [redacted] [redacted] pomocí pevné překážky-uzamykatelných ocelových vrat a nařídil odstranění pevné překážky, tzn. umístěných ocelových vrat v termínu do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Uvedeným rozhodnutím bylo rovněž rozhodnuto o námitkách účastníků řízení A [redacted] a B [redacted] S [redacted], a to tak, že námitkám manželů S [redacted] spočívajícím v nesouhlasu s osazením ocelových vrat se vyhovuje. Jako účastníci řízení byli tímto rozhodnutím tentokrát označení S [redacted] Š [redacted], A [redacted] a B [redacted] S [redacted], M [redacted] a V [redacted] B [redacted] a M [redacted] K [redacted]. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí se odvolali žalobci, A [redacted] a B [redacted] S [redacted] a V [redacted] a M [redacted] B [redacted]. Dne 18.10.2006 bylo městským úřadem vydáno „Rozhodnutí-oprava zřejmě nesprávnosti“ (č.j. Výst/3184-1/04-Šul), kterým „*správní orgán podle § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu (dále jen „správní řád“)* opravuje v písemném vyhotovení rozhodnutí zřejmou nesprávnost ve výroku rozhodnutí a to tak, že se vypouští výrok týkající se rozhodnutí o námitkách účastníků řízení mž. S [redacted].“ Dále byl opraven text ve výroku rozhodnutí, když text „*přezkoumání podle § 7 odst. 1 silničního zákona*“ byl nahrazen textem „*přezkoumání podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích*“. Proti tomuto rozhodnutí se žalobci prostřednictvím JUDr. Ivany Čadkové odvolali podáním ze dne 24.10.2006 doručeném městskému úřadu 25.10.2006. V bodu 2 tohoto podání je uvedeno, že odvolání je podáno „*s návrhem na zrušení usnesení, jelikož vypuštění jednoho výroku rozhodnutí nelze považovat za chybu při přepisování, ale za změnu rozhodnutí, kterou lze učinit pouze rozhodnutím a pouze zákonným způsobem*“.

Dne 28.3.2007 pak Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, vydal napadené rozhodnutí, kterým odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí zamítl a toto rozhodnutí potvrdil.

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s.ř.s.*“).

Podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo*

povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního *„Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“*

Podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního *„Soud zamítne žalobu, není-li důvodná.“*

Podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního *„Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.“*

Podle § 76 odst. 1 písm. a) - c) soudního řádu správního *„Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

Podle § 76 odst. 2 soudního řádu správního *„Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.“*

Soud primárně přezkoumával, zda žalobou napadené rozhodnutí netrpí vadami ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 a 2 s.ř.s. a dospěl k závěru, že v daném případě představuje základní (nikoliv však jediný) problém přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Soud považuje za potřebné nejdříve osvětlit posuzovanou problematiku z hlediska zákona o pozemních komunikacích. Dle § 40 odst. 1 právě zmíněného zákona, ve znění účinném v době vydání prvoinstančního i napadeného rozhodnutí, vykonávají státní správu ve věcech dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace *silniční správní úřady*, kterými jsou Ministerstvo dopravy a spojů, krajský úřad a *obecní úřad obce s rozšířenou působností* a celní úřad. Působnost silničního správního úřadu vykonávají v rozsahu stanoveném tímto zákonem též *obce v přenesené působnosti*. Podle § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném v době vydání prvoinstančního i napadeného rozhodnutí, obce *„vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací.“* Do 31.12.2006 obce rovněž vykonávaly působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, pokud byly podle zvláštního předpisu pověřeny výkonem funkce obecního stavebního úřadu [§ 40 odst. 5 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31.12.2006]. Od 1.1.2007 vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a působnost silničního správního úřadu ve věcech silnic

s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy a spojů nebo orgán kraje v přenesené působnosti, obecní úřady obcí s rozšířenou působností [§ 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném od 1.1.2007].

Účelovou komunikaci, jejíž určení je jednou ze sporných otázek v dané věci, vymezuje ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích. Podle jeho prvního odstavce je účelová komunikace pozemní komunikací, „*kteřá slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.*“ Podle druhého odstavce zmíněného ustanovení je účelovou komunikací i „*pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.*“

Podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích lze pevnou překážku „*umístit na pozemní komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Povolení lze vydat pouze za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu a že žadatel o vydání povolení zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření.*“ Co je „pevnou překážkou“ lze dovodit ze znění § 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož „*Na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice a místní komunikace mohou být umístěny pouze dopravní značky a zařízení 2) kromě zábradlí, zrcadel a hlásek; ostatní předměty tvoří pevnou překážku.*“ Pro posuzovanou věc má pak význam znění § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož „*Pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.*“ Pozemní komunikace se pak ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) – d) zákona o pozemních komunikacích dělí na kategorie a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace a d) účelová komunikace.

Ve vztahu k uvedenému má značný význam judikatura Ústavního soudu ČR, Nejvyššího správního soudu ČR i Nejvyššího soudu ČR.

Předně, Nejvyšší soud dospěl k závěru (např. v rozsudcích sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 ze dne 21.11.2000, či sp. zn. 22 Cdo 2191/2002 ze dne 7.10.2003, oba dostupné na www.nsoud.cz), že účelovou komunikací je pozemní komunikace, která splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to i v případě, že o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15.11.2007 č.j. 6 Ans 2/2007-128 (dostupný na www.nssoud.cz) uzavřel, že § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, který svěřuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu pravomoc nařídit odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž vyšel z předpokladu, že „že jedním ze základních účelů zákona o pozemních komunikacích je poskytnout účinnou ochranu obecnému užívání pozemní komunikace, a to včetně obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace.“ Z uvedeného rozsudku je rovněž patrný názor Nejvyššího správního soudu, podle něhož působnost obecního úřadu jakožto silničního správního úřadu „ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací“ dle § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, v sobě zahrnuje i pravomoc tohoto silničního správního úřadu v pochybnostech posoudit, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či o neveřejnou účelovou komunikaci umístěnou v uzavřeném prostoru či objektu (§ 7 odst. 2 téhož zákona). Vyvstane-li otázka charakteru účelové komunikace v řízení o návrhu na odstranění pevné překážky z této komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne. Ani případný závěr silničního správního úřadu o tom, že jde o neveřejnou účelovou komunikaci, nezabavuje silniční správní úřad pravomoci, a tudíž ani povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé, jež může být předmětem dalšího přezkumu.

Ze správního spisu vyplývá, že městský úřad vykonává na základě veřejnoprávní smlouvy působnost silničního správního úřadu ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikací namísto obce [REDAKCE]. V souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 15.11.2007 č.j. 6 Ans 2/2007-128 tak městskému úřadu jakožto příslušnému silničnímu správnímu úřadu náleží pravomoc nařídit odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, včetně veřejně přístupné účelové komunikace. Fakt, že o charakteru komunikace jakožto účelové komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí, jak namítají žalobci, není ve světle výše uvedených rozsudků Nejvyššího soudu podstatné. Důležité je, zda ten který pozemek (komunikace) splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tuto otázku však musí vyřešit správní orgán, nikoliv soud. Z hlediska namítané nicotnosti napadeného a prvoinstančního rozhodnutí je ale podstatné, že v posuzovaném případě nelze takový závěr v dané chvíli vyslovit. K otázce nicotnosti se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22.7.2005 č.j. 6 A 76/2001-96 (rovněž dostupný na www.nssoud.cz). Podle tam vysloveného názoru je nicotným ten správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, 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 k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Jak je patrné, meze nicotnosti správního aktu jsou vytyčeny velmi striktně a zdejší soud je toho názoru, že napadené ani prvoinstanční rozhodnutí jako nicotná označit nelze. Námitka, že předmětná vrata osazená na vjezdu na pozemky byla vybudována na základě ohlášení v roce 2002 ve smyslu tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, je jistě důležitá. Úkolem soudů ve správním soudnictví však není vést vlastní správní řízení a suplovat činnost k tomu povolaných správních orgánů. S námitkami učiněnými ve správním řízení se musí vypořádat správní orgány ve svých rozhodnutích. Vzhledem k tomu,

že v dané věci bylo rozhodováno o odstranění pevné překážky z komunikace, ve věci rozhodovaly příslušné silniční správní orgány a v obecné rovině se jednalo o záležitost podléhající režimu zákona o pozemních komunikacích, nelze přijmout jednoznačný závěr, že se v případě napadeného i prvoinstančního rozhodnutí jednalo o rozhodnutí nicotná z důvodů absolutního nedostatku pravomoci nebo absolutní nepříslušnosti rozhodujícího správního orgánu. S tímto závěrem ale úzce souvisí názor soudu, že napadené i prvoinstanční rozhodnutí jsou nepřezkoumatelné dílem pro nedostatek důvodů, dílem pro nesrozumitelnost, a zároveň, že ve správním řízení došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Předně, soud nemohl nepostřehnout, jak svérázně si oba správní orgány vyložily ustanovení o účastnících řízení. Dle § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízení o věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení. Obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 25 odst. 8, 9, 10 a 11 a § 31 odst. 6 a 7. Zatímco zákon o pozemních komunikacích účinný v době vydání prvoinstančního rozhodnutí odkazuje stran „obecných předpisů o správním řízení“ na zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též „*správní řád I*“), pro zákon o pozemních komunikacích účinný v době vydání napadeného rozhodnutí je „obecným předpisem o správním řízení“ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „*správní řád II*“). Správní řád I, přesně jeho § 14 odst. 1 vymezuje účastníka řízení jako toho, *o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právech chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.*“ Podle § 14 odst. 2 správního řádu I je účastníkem řízení i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává. Úprava správního řádu II stran účastníka řízení je obsáhlejší, není však třeba jí na tomto místě zmiňovat. Dle § 179 správního řádu II, podle něhož *„Řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů.“* A v posuzované věci bylo řízení podle zákona o pozemních komunikacích zahájeno v roce 2004, pravomocně bylo skončeno v roce 2007, přičemž účinnost správního řádu II nastala k 1.1.2006. Pro uvedené řízení se tak měl aplikovat správní řád I. Zcela podstatný je ale chaos, jaký oba správní orgány vnesly do řízení ohledně určení jeho účastníků.

Ve výzvě a rozhodnutí ze dne 6.5.2005 č.j. Výst/3184/04-Šul vyzval městský úřad S██████ Š██████ a R██████ Š██████, aby nejpozději do 15.6.2005 doplnili žádost o písemný důkaz, že omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci je nezbytné k ochraně jejich vlastnických práv. Dne 11.7.2005 vydal městský úřad pod č.j. Výst/3184/04-Šul rozhodnutí, kterým podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích povolil omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci na pozemcích, přičemž jako účastníci řízení byli označeni S██████ Š██████, A██████ a B██████ S██████, M██████ a V██████ B██████ a M██████ K██████. Žalovaný rozhodnutím ze dne 20.9.2005 č.j. DSH/9252/05 rozhodnutí městského úřadu ze dne 11.7.2005 č.j. Výst/3184/04-Šul zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Jako účastníci řízení byli v rozhodnutí žalovaného označeni S██████ Š██████, R██████ Š██████, A██████ a B██████ S██████, M██████ a V██████

B[redacted] a M[redacted] K[redacted]. V rámci „druhého kola“ předmětného řízení vydal městský úřad dne 21.10.2005 pod č.j. Výst/3184-1/05-Šul výzvu a rozhodnutí, kterou vyzval tentokrát S[redacted] Š[redacted], aby nejpozději do 15.11.2005 doplnil předloženou žádost. Dne 7.2.2006 městský úřad vydal rozhodnutí (č.j. Výst/3184-1/05-Šul), kterým podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích povolil omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci na pozemcích. Jako účastníci řízení byli tímto rozhodnutím tentokrát označeni S[redacted] Š[redacted], R[redacted] Š[redacted], A[redacted] a B[redacted] S[redacted], M[redacted] a V[redacted] B[redacted] a M[redacted] K[redacted]. Po odvolání podaném manželi S[redacted] žalovaný rozhodnutím ze dne 24.4.2006 č.j. DSH/2969/06 rozhodnutí městského úřadu ze dne 7.2.2006 č.j. Výst/3184-1/05-Šul zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Jako účastníci řízení byli v tomto rozhodnutí žalovaného označeni S[redacted] Š[redacted], R[redacted] Š[redacted], A[redacted] a B[redacted] S[redacted], M[redacted] a V[redacted] B[redacted] a M[redacted] K[redacted]. A konečně dne 10.7.2006 vydal městský úřad oznámení o zahájení nového projednání (č.j. Výst/3184-1/04-Šul), když jako účastníci řízení byli v oznámení označeni S[redacted] Š[redacted], A[redacted] a B[redacted] S[redacted], M[redacted] a V[redacted] B[redacted] a M[redacted] K[redacted]. Dne 18.9.2006 vydal městský úřad prvoinstanční rozhodnutí a jako účastníci řízení byli tentokrát označeni S[redacted] Š[redacted], A[redacted] a B[redacted] S[redacted], M[redacted] a V[redacted] B[redacted] a M[redacted] K[redacted]. Po podaném odvolání vydal žalovaný napadené rozhodnutí, když jako účastníky řízení označil S[redacted] Š[redacted], R[redacted] Š[redacted], A[redacted] a B[redacted] S[redacted], M[redacted] a V[redacted] B[redacted] a M[redacted] K[redacted].

Jak je patrné, oba správní orgány se shodly na tom, že účastníky řízení v posuzované věci jsou bezpochyby S[redacted] Š[redacted], A[redacted] a B[redacted] S[redacted], M[redacted] a V[redacted] B[redacted] a M[redacted] K[redacted]. Ovšem v případě účastenství R[redacted] Š[redacted] je z jejího pohledu situace značně nejistá. Žalovaný jí sice ve svých rozhodnutích považoval za účastníka řízení vždy, avšak prvoinstanční orgán posuňoval stylem „jednou ano, jednou ne“. A pak je jedno, zda se stran účastenství řídil správním řádem I, či správním řádem II. Podstatnou se jeví naprostá nepředvídatelnost, s jakou prvoinstanční orgán přistupoval k určení účastníků řízení. Takový postup je naprosto nepřijatelný a vymyká se zásadám dobré správy. Jak může kdokoliv hájit ve správním řízení svá práva, když ho správní orgán jednou za účastníka řízení považuje, zatímco v jiné fázi téhož řízení je tomu naopak? Nadto, správní orgán svůj krok náležitě neosvětlil. To, že žalovaný zachovával ohledně účastníků řízení názorovou kontinuitu, je sice chvályhodné, avšak nelze odhlédnout od skutečnosti, že to byl právě žalovaný, kdo měl, při znalosti správního spisu, učinit patřičné kroky směrem k prvoinstančnímu orgánu ohledně jeho postupu při určování účastníků řízení. Z uvedeného je patrné, že řízení před správním orgánem bylo zatíženo pochybením, které má vliv na zákonnost rozhodnutí, protože správní orgány se nedokázaly jednoznačně vymezit k účastenství R[redacted] Š[redacted] v daném řízení, a zásadně jí tak ztížily případnou obranu jejích procesních práv.

Ze správního spisu je patrné, že městský úřad vydal dne 18.10.2006 pod č.j. Výst/3184-1/04-Šul „rozhodnutí-opravu zřejmé nesprávnosti“. V poučení zmíněného rozhodnutí je uvedeno, že účastník, který jím (rozhodnutím) může být přímo dotčen, se proti němu může odvolat do 15 dnů ode dne jeho oznámení. Tímto rozhodnutím, jak je uvedeno výše, správní orgán opravil v písemném vyhotovení rozhodnutí „zřejmou nesprávnost ve výroku rozhodnutí a to tak, že se vypouští výrok týkající se rozhodnutí o námitkách účastníků

řízení mž. S ██████████.“ Dále byl opraven text ve výroku rozhodnutí, když text „přezkoumání podle § 7 odst. 1 silničního zákona“ byl nahrazen textem „přezkoumání podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích“. Žalobci se proti tomuto rozhodnutí prostřednictvím právní zástupkyně odvolali, a to podáním ze dne 24.10.2006 doručeném městskému úřadu 25.10.2006. V bodu 2 tohoto podání je uvedeno, že odvolání je podáno „s návrhem na zrušení usnesení, jelikož vypuštění jednoho výroku rozhodnutí nelze považovat za chybu při přepisování, ale za změnu rozhodnutí, kterou lze učinit pouze rozhodnutím a pouze zákonným způsobem“. Ve správním spisu však není k nalezení nic, z čeho by bylo patrné, jak žalovaný ve věci tohoto odvolání rozhodl. V napadeném rozhodnutí je pouze zmínka o tom, že odvolání ke zmíněnému rozhodnutí o opravě zřejmě nesprávnosti bylo podáno, ale to je vše. Lze tak přisvědčit námitce žalobců, že o tomto odvolání nebylo rozhodnuto vůbec. Z toho je patrné, že žalovaný zatížil správní řízení další podstatnou vadou, protože ignoroval povinnosti dané mu správním řádem I, konkrétně ustanoveními týkajícími se odvolacího řízení (§ 53 a násl. správního řádu I). A protože odvoláním napadené rozhodnutí o opravě zřejmě nesprávnosti razantně vstoupilo do výrokové části prvoinstančního rozhodnutí, které bylo napadeným rozhodnutím potvrzeno, je závěr soudu o vlivu takového postupu žalovaného na zákonnost napadeného rozhodnutí zcela namístě.

Zásadní nedostatky spatřuje soud nejen v řízení, které předcházelo vydání prvoinstančního i napadeného rozhodnutí, ale rovněž v jejich přezkoumatelnosti. Ta je způsobena dílem nesrozumitelností, dílem nedostatkem důvodů. Předně, výrok prvoinstančního rozhodnutí je nesrozumitelný. Ve výroku je uvedeno, že se S ██████████ Š ██████████ nepovoluje omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci na pozemcích pomocí pevné překážky - uzamykatelných ocelových vrat. V další části výroku se nařizuje „odstranění pevné překážky tzn. umístěných ocelových vrat v termínu do 30 dnů po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí“. Výrok je v jeho části týkající se odstranění překážky nevykonatelný, protože z něho není patrné, komu je tato povinnost uložena. V záhlaví prvoinstančního rozhodnutí je uvedeno, že městský úřad přezkoumal návrh S ██████████ Š ██████████. Tomu také nebylo povoleno omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci. Avšak uložení povinnosti odstranit pevnou překážku není adresováno konkrétní osobě. Kdo má pevnou překážku odstranit není patrné ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí, protože tam je vágně konstatováno, že „Silniční správní úřad z těchto důvodů rozhodnutím nepovolil omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci na uvedených pozemcích, dále nařídil odstranění neoprávněně osazených vrat a stanovil termín pro jejich odstranění. Odstraněním ocelových vrat bude obnoven veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci.“ Není-li z výroku rozhodnutí patrné, komu je ukládána povinnost, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Žalobci v odvolání namítali, že prvoinstanční rozhodnutí neurčuje povinnou osobu. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal tak, že dle jeho názoru „Z výroku napadeného rozhodnutí vyplývá, se nepovoluje S ██████████ Š ██████████ omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci a nařizuje odstranění pevné překážky. Oba dva výroky jsou ve spojení s osobou - panem S ██████████ Š ██████████ a tudíž povinnou osobou k odstranění vrat je pan S ██████████ Š ██████████.“ Ve vztahu k tomu, že žalovaný odvolání zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil, nelze než uzavřít, že žalovaný vlastně potvrdil bezvadnost výroku prvoinstančního rozhodnutí a jaksi mimoděk jej v odůvodnění napadeného rozhodnutí pochybně dovysvětlil. Tím ovšem své vlastní rozhodnutí zatížil nesrozumitelností.

Napadené rozhodnutí je ovšem nepřezkoumatelné i z nedostatku důvodů. Náležitosti odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou dány § 47 odst. 3 správního řádu I, podle něhož správní orgán v odůvodnění rozhodnutí uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Kromě výše zmíněného vysvětlení, kdo je vlastně adresátem povinnosti ukládané prvoinstančním orgánem, obsahuje odůvodnění napadeného rozhodnutí k námitkám odvolatelů – žalobců (s výjimkou obsáhlé rekapitulace vývoje událostí) konstatování, že vzhledem k tomu, že ocelová vrata omezují veřejný přístup na účelovou komunikaci, postupuje se v řízení podle zákona o pozemních komunikacích. Že se jedná o účelovou komunikaci nemá žalovaný pochyb, neboť přes pozemky je jediný přístup a příjezd k dvěma nemovitostem – č.p. ■ - nemovitost paní M ■ K ■ a č.p. ■ - nemovitost manželů B ■ a v katastru nemovitostí jsou oba pozemky (parc. č. ■ a ■ v k.ú. ■) vedeny jako „ostatní komunikace“ ve vlastnictví R ■ a S ■ Š ■ „a podle zákona o pozemních komunikacích se nemůže jednat o jinou komunikaci, než účelovou“. V další části odůvodnění žalovaný uvedl, že „Správní řízení je vedeno na základě vlastníka účelové komunikace - pana Š ■, který žádá dne 20.10.2006 o omezení veřejného přístupu na pozemní komunikaci. Vrata nebyla povolena v souladu se zákonem o pozemních komunikacích a jsou provedeny v rozporu s vyjádřením Policie ČR, OŘ DI Plzeň-jih, ze dne 6.10.2004, pod č.j. ORPJ-15-452/DI-2004. Ve vyjádření je uvedeno, že „odsazení vrat od probíhající místní komunikace bude 5,5 m“. Podle vyjádření Policie ČR by měly být osazeny o 5,5 m od místní komunikace, aby při zajištění a vyjíždění dopravní prostředky nestály (neparkovaly) při zamykání a odemykání vrat na místní komunikaci, ale na účelové.“ Žalovaný je toho názoru, že „omezit přístup a příjezd na účelovou komunikaci lze provést pouze za striktního splnění podmínek uvedených v ustanovení §7 odst. zákona o pozemních komunikacích. Nebylo prokázáno, že omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci pevnou překážkou - osazením vrat je nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka komunikace a nebylo objektivně prokázáno a zdokumentováno, že je komunikace poškozována užíváním těžkými nákladními vozidly, pro které není přizpůsobena. Rovněž pro obě nemovitosti účelová komunikace slouží při případném stěhování, odvozu odpadků a septiků apod. Je třeba počítat s tím, že v případě krizové situace a nutností příjezdu k oběma nemovitostem vozidly Rychlé záchranné služby a Hasičského záchranného sboru mohou zamčená vrata způsobit nedozírné následky. Nemovitosti, ke kterým vede účelová komunikace jsou označeny čp. ■ a čp. ■ z čehož plyne, že se nejedná o rekreační objekty, proto je třeba, aby byla zajištěna průchodná příjezdová komunikace.“

S žalovaným lze jistě souhlasit, že omezit přístup na účelovou komunikaci lze pouze při splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích. Z čeho ale žalovaný dovodil, že nebylo objektivně prokázáno a zdokumentováno, že omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci pevnou překážkou je nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka komunikace a dále že je komunikace poškozována užíváním těžkými nákladními vozidly, pro které není přizpůsobena, není z napadeného rozhodnutí patrné. Žalovaný se například nevypořádal s podáními žalobců, kterými se na výzvu vyjadřovali právě k otázce ochrany oprávněných zájmů ve vztahu k osazení pevné překážky. Rozporuplný je rovněž závěr žalovaného, podle něhož jsou vrata provedena v rozporu s vyjádřením Policie ČR, OŘ DI Plzeň-jih ze dne 6.10.2004 č.j. ORPJ-15-452/DI-

2004. Zatímco v napadeném rozhodnutí toto vyjádření Policie ČR žalovaný akceptuje a rozpor mezi ním a realizací vrat žalobcům vytýká, ve svých vlastních zrušujících rozhodnutích ze dne 20.9.2005 a 24.4.2006 stejné rozhodnutí Policie ČR obsahově zpochybňuje. Tento názorový obrat však není v napadeném rozhodnutí nijak vysvětlen. V samém závěru odůvodnění pak žalovaný konstatoval, *že si v rámci odvolacího řízení nemohl nepovšimnout velmi strohé odůvodnění napadeného rozhodnutí [míněno prvoinstanční rozhodnutí], které sice v kontextu celé věci nelze definovat jako a priori v rozporu se zákonem, ale pro odvolací orgán je to opětovně výrazem skutečnosti, že správní orgán I. instance po celou dlouhou dobu řešení této věci projevuje dosti problematickou ochotu problémem se vůbec zabývat, což je pro odvolací orgán jeden z důvodů, proč řízení probíhalo tak extrémně dlouhou dobu.*“

Vzhledem k popsaným nedostatkům soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem jednak pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí, jednak pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. a) a c) s.ř.s.] a současně vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Vzhledem k výše popsaným nedostatkům řízení před prvoinstančním orgánem i vadám prvoinstančního rozhodnutí, soud zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s.ř.s. – vše výrok I. rozsudku).

V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Soud přiznal úspěšným žalobcům náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000,-Kč, v odměně advokáta dle vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen advokátní tarif), a to ve znění od 1.9.2006, kdy základní sazba odměny za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle s.ř.s., jde-li o společné úkony při zastupování dvou osob, činila dle § 9 odst. 3 písm. f), § 7 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu 3.360,-Kč a paušální částka za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300,-Kč, zde za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) [převzetí a příprava] a za jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) [sepis žaloby] a v paušální částce za dva úkony. Úhrnná částka odměny advokáta za právní službu spolu s náhradou hotových výdajů (bez soudního poplatku) činí 7.320,-Kč (6.720,- Kč + 600,- Kč). Soud tak přisoudil žalobcům náklady řízení v celkové částce 9.320,-Kč. Ke splnění uvedené povinnosti bylo žalovanému stanoveno platební místo podle § 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s. a určena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s. (výrok II. rozsudku)

Na výzvu soudu oznámili, že v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, B██████████ S██████████ a A██████████ S██████████, oba bytem ██████████, ██████████, a M██████████ B██████████ a V██████████ B██████████, oba bytem ██████████, ██████████. Podle § 60 odst. 5 věta první s.ř.s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V této věci však soud

osobám na řízení zúčastněným žádnou povinnost neuložil a proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III. rozsudku).

P o u č e n í : *Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost ve dvou písemných vyhotoveních (§ 102 a násl. s.ř.s.). Kasační stížnost se podává u soudu, který napadené rozhodnutí vydal. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.*

Důvody kasační stížnosti jsou taxativně stanoveny v § 103 odst. 1 s.ř.s.

Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná (§ 104 odst. 2 s.ř.s.). Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s.ř.s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s.ř.s.).

Stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Plzni dne 30. dubna 2009

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: Rojová