



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **H. P.**, zast. advokátkou JUDr. Janou Bednářovou, se sídlem AK Řeznická 20, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Jihlava, Žižkova 57, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: 1) A. S., 2) D. Z., 3) P. Š., 4) V. Š., 5) P. B., 6) B. B., 7) Ing. P. M., 8) D. M., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2008, č. j. 31 Ca 200/2007 - 45,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** uhradit žalobkyni k rukám advokátky JUDr. Jany Bednářové, se sídlem AK Řeznická 20, Praha 1, na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 5712 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“); tímto bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 4. 9. 2007, č. j. KUJI 58501/2007 ODSH 620/2007 Bar/RODV ve věci odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu Jeřišno ze dne 15. 5. 2007, č. j. 1/2007, kterým bylo k žádosti žalobkyně a dalších osob rozhodnuto, že obecní komunikace na pozemku p. č. 810/12 v k. ú. Jeřišno je pozemní komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu dle ust. § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Krajský soud shledal důvodnou námitku žalobkyně stran nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek odůvodnění. Ve zrušujícím rozsudku označil za zásadní, aby odvolací orgán posoudil správnost rozhodnutí orgánu prvního stupně a jeho argumentaci ohledně otázky,

kteřá byla dána návrhem účastníků řízení, tedy zda se v souzeném případě jedná o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo nikoliv. Prvostupňový orgán rozhodoval na základě žádosti o vydání rozhodnutí dle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích ve věci o dvou otázkách, jednak, zda se jedná o účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 cit. zákona a jednak, zda se jedná o účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru dle § 7 odst. 2 cit. zákona. Krajský soud konstatoval, že, jak vyplynulo z prvostupňového rozhodnutí, správní orgán na obě tyto otázky odpověděl a pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že mělo být rozhodováno výlučně podle ust. § 7 odst. 1 cit. zákona, měl tento závěr odůvodnit. Krajský soud uzavřel, že v opačném případě nelze seznat z rozhodnutí žalovaného žádné důvody, které jej vedly k závěru, který bez dalšího učinil, tedy že o žádosti účastníků, kteří požadovali vydání rozhodnutí dle § 7 odst. 2 cit. zákona mělo být rozhodováno pouze dle § 7 odst. 1 cit. zákona.

Další námitku, kterou žalobkyně vznesla v obecné rovině stran aplikace § 90 odst. 1 písm. a), resp. § 66 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve vztahu k zastavení řízení, neshledal krajský soud důvodnou. Vzhledem k tomu, že žalobkyně uspěla s námitkou nepřezkoumatelnosti, bez ohledu na nedůvodnost další námitky, krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvody dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Namítá, že rozsudek je v rozporu se zákonem, neboť soud nesprávně posoudil otázku postupu silničního správního orgánu podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (dále „zákon“). Stěžovatel uvádí, že pozemní komunikací je podle § 2 odst. 1 zákona dopravní cesta určená k užití silničními a jiným i vozidly a chodci. Jestliže pozemní komunikace naplňuje znaky uvedené v zákoně a nebyla zařazena mezi místní komunikace, silnice nebo dálnice, jedná se o účelovou komunikaci (rozsudky NS ČR č. j. 22 Cdo 1868/2000, 22 Cdo 1911/2000, 22 Cdo 2191/2000). Účelovou komunikací se příslušná část pozemku stává přímo ze zákona, pokud je využívána jako dopravní cesta pro vozidla nebo chodce a slouží dle ust. § 7 odst. 1 zákona ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. O zařazení pozemku nebo jeho části do kategorie účelových komunikací není třeba vydávat rozhodnutí.

Stěžovatel uvádí, že pozemek p. č. 810/12 v k. ú. Jeřišno byl jako dopravní cesta z naléhavé, nutné komunikační potřeby používán pro přístup k okolním nemovitostem a splňoval znaky účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona, a to komunikace veřejně přístupné. Všechny pozemní komunikace, kromě účelových komunikací umístěných v uzavřených areálech, jsou ze zákona veřejně přístupné. Vlastník bez povolení silničního správního úřadu nesmí bránit užívání takové komunikace pro účely dopravy (viz rozsudek NS ČR č. j. 22 Cdo 1868/2000). Tento postup přitom platí pro jakoukoli veřejně přístupnou komunikaci, ať je stavbou či nikoliv. Stěžovatel se domnívá, že nelze přijmout jako zákonný postup, kdy dojde k omezení nebo přímo vyloučení veřejného přístupu na komunikaci vybudováním oplocení této komunikace a tím dojde fakticky k vyloučení veřejného přístupu na komunikaci, která byla doposud věnována nutné a nezbytné komunikační potřebě přilehlých nemovitostí a poté bude podán návrh na rozhodnutí dle § 7 odst. 2 zákona, na základě kterého bude silniční správní úřad postupovat a v pochybnostech rozhodovat, zda jde o uzavřený prostor nebo objekt. Přijetím takového postupu by docházelo k legalizaci svémocného uzavírání především účelových komunikací, doposud veřejně přístupných, tj. vylučování jejich dosavadní veřejné přístupnosti, tedy obecného užívání a příslušné silniční správní úřady by byly postaveny do pozice, že v jakémkoli řízení dle § 7 odst. 2 zákona by pouze z faktických důvodů (existence oploceného areálu) musel deklarovat, že se v daném případě jedná o uzavřený objekt, byť nelegálním způsobem. Proto stěžovatel zrušil rozhodnutí č. j. 1/2007 ze dne 15. 5. 2007 a řízení zastavil. Z výše uvedených

důvodů považuje stěžovatel rozsudek krajského soudu za nezákonný, rovněž namítá i jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla námitky stěžovatele stran tvrzené nezákonnosti rozsudku pro nesprávné posouzení právní otázky, jakož i námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Zejména poukazuje na skutečnost, že teprve až z obsahu kasační stížnosti lze zjistit, jakými úvahami se stěžovatel při svém rozhodování řídil; tyto důvody, které nyní uvádí, však neuvedl nejen ve svém rozhodnutí, ale ani ve vyjádření k žalobě, tím odňal žalobkyni možnost adekvátní argumentace, jakož i možnost soudního přezkumu napadeného rozhodnutí v meritu. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Osoby na řízení zúčastněné P. a D. M. ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že nesouhlasí s tím, aby byl pozemek 810/12 prohlášen za veřejnou komunikaci; uvedli, že zmiňovaný pozemek nikdo z původních chatarů nepotřebuje, není tudíž důvod považovat jej za veřejnou komunikaci.

Osoba na řízení zúčastněná paní A. S. ve svém vyjádření souhlasí s hodnocením věci, jak provedl žalovaný, tedy, že pozemek je účelovou komunikací, která má být veřejně přístupná, za sporné považuje pouze to, zda na základě zjištěného skutkového a právního hodnocení měl žalovaný řízení zastavit.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu, jakož i správní rozhodnutí a dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná.

Ze spisu vyplynulo, že žalobkyně a osoby na řízení zúčastněné v záhlaví uvedené (spoluvlastníci pozemku p. č. 810/12), podaly u Obecního úřadu Jeřišno, jako příslušného silničního správního úřadu, žádost o vydání rozhodnutí podle ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. O žádosti bylo rozhodnuto dne 15. 5. 2007 tak, že pozemní komunikace nacházející se na pozemku p. č. 810/12 je pozemní komunikací v uzavřeném prostoru. Proti tomuto rozhodnutí podala odvolání paní A. S. Namítala v něm zejména zásadní procesní pochybení správního orgánu, když ji nevyrozuměl o konání místního šetření a dalších úkonech ve věci probíhajících, rovněž jí nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a navrhnout důkazy dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Za věcně nesprávné označila rozhodnutí, kterým správní orgán považuje zmiňovanou komunikaci za komunikaci v uzavřeném prostoru, když se již od 60. let jedná o komunikaci, která má být veřejně přístupná – zajišťuje přístupovou cestu ke všem chatám v dané oblasti.

Rozhodnutím stěžovatele, které bylo krajským soudem zrušeno, bylo zrušeno rozhodnutí Obecního úřadu Jeřišno č. j. 1/2007 ze dne 15. 5. 2007 a řízení ve věci bylo zastaveno.

V odůvodnění zrušujícího rozhodnutí bylo povinností stěžovatele vypořádat se jak s důvody, pro které rozhodnutí ruší, tak i s důvody, které svědčí pro postup dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, tj. s důvody, pro které se řízení zastavuje. Této povinnosti však stěžovatel zcela nedostál.

V odůvodnění správního rozhodnutí musí správní orgán uvést důvody výroku nebo jednotlivých výroků. Obsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil. Musí rovněž uvést, jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů, které ve věci aplikoval,

uvést proč byly aplikovány právě tyto právní předpisy a právě způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.

Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného lze nepochybně seznat i důvody, které již samy o sobě by jistě postačovaly ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to pro podstatné vady řízení. Bylo by tak lze učinit např. již z důvodu neoznámení zahájení řízení všem účastníkům řízení - viz bod b), absence dokladu o doručení rozhodnutí – viz bod c). Tyto důvody by však svědčily toliko postupu dle ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, nikoli však postupu, který zvolil žalovaný, tj. dle ust. § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Dospěl-li totiž žalovaný k tomu, že nepostačí rozhodnutí zrušit a vrátit s vytknutými vadami, které je třeba v novém řízení odstranit /§ 90 odst. 1 písm. b)/, ale naopak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nemělo, resp. nemohlo být vůbec vydáno, a proto je třeba celé řízení bez dalšího ukončit /§ 90 odst. 1 písm. a)/ správního řádu, byl povinen především náležitě odůvodnit, proč řízení zastavil, tedy proč nelze v této věci rozhodnutí vůbec vydat. V této otázce žalovaný pouze pod bodem e) odůvodnění uvedl, že správní orgán měl rozhodovat podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nikoli podle § 7 odst. 2 cit. zákona, aniž by však již dále uvedl důvody, pro které takto měl postupovat. Odůvodnění postrádá jakýkoliv názor na charakter sporné pozemní komunikace, tedy zda se jedná o pozemní komunikaci v uzavřeném prostoru či nikoli, nebo zda jsou dány důvody pro omezení přístupu veřejnosti nebo takové důvody nelze dovodit, apod. Považoval-li stěžovatel, jak sám uvádí v odůvodnění, za zásadní důvod, pro který rozhodnutí zrušil a řízení zastavil, skutečnost, že bylo v řízení postupováno podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, bylo jeho povinností tento závěr řádně odůvodnit a vyložit, proč má správní orgán postupovat dle ust. § 7 odst. 1 cit. zákona. Podrobnou argumentaci, ve které je popsán jak skutkový stav, tak i jeho právní hodnocení, stěžovatel uvedl až v kasační stížnosti. Jakkoli se stěžovatel touto cestou snažil zhojit nedostatky svého rozhodnutí, nelze vady, které napadené rozhodnutí vykazovalo, a pro které bylo zcela správně krajským soudem pro nepřezkoumatelnost zrušeno, tímto způsobem napravit. Správní orgán je povinen již v odůvodnění svého rozhodnutí uvést o jaké zjištěné okolnosti se v rozhodnutí opíral a jak k nim dospěl. Nepostačuje, vysvětlí-li svůj postup, jakkoli přesvědčivě, až následně, např. ve vyjádření k žalobě, nebo, jak tomu bylo v projednávané věci, dokonce až v podané kasační stížnosti.

Namítá-li stěžovatel nezákonnost rozsudku krajského soudu z důvodu nesprávného právního posouzení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., musí Nejvyšší správní soudu tuto námitku odmítnout. Krajský soud se otázkou, zda se v dané věci jedná z hlediska předmětné komunikace o uzavřený prostor nebo objekt v návaznosti na postup při omezování, popřípadě vyloučení veřejného přístupu na komunikaci z důvodů nezbytně nutných k ochraně oprávněných zájmů vlastníka komunikace, shledal-li rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným, nezabýval a ani zabývat nemohl.

Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud rovněž námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterou stěžovatel uplatnil podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Krajský soud v odůvodnění rozsudku jasně uvedl, v čem spatřuje vadnost rozhodnutí stěžovatele a proč jej shledává nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Stěžovatel nadto sám ani neuvádí žádné argumenty svědčící této námitce a ponechává ji zcela v obecné rovině.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel, který ve věci nebyl úspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, svědčí právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

Žalobkyně byla zastoupena v řízení o kasační stížnosti advokátkou, které náleží odměna za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna činí podle § 9 odst. 3 písm. f) částku 2 x 2100 Kč a dále 2 x 300 Kč paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky). Celkem činí tarifní odměna za zastupování 4200 Kč. Protože advokátka je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani, kterou je povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně, vypočtená dle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb. činí 912 Kč; celkem byla stanovena odměna ve výši 5712 Kč.

Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5, § 120 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že v projednávané věci tomu tak nebylo, náhradu nákladů soud těmto osobám nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 14. ledna 2009

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu