

Odbor dopravy a silničního  
hospodářství

Dle rozdělovníku

oddělení silničního hospodářství

Datum	Oprávněná úřední osoba	Číslo jednací	Spisová značka
20. srpna 2024	Mgr. Adam Rafaj	KUZL 73538/2024	KUSP 46921/2024 DOP/AR

## VEŘEJNÁ VYHLÁŠKA

### ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „odvolací orgán“), jako odvolací správní orgán věcně a místně příslušný podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podle § 40 odst. 1 a § 40 odst. 3 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a dále podle § 10, § 11 odst. 1 písm. b), § 89 odst. 1 a § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na podkladě odvolání **Správy železnic, státní organizace IČO: 70994234, Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1, Oblastního ředitelství v Ostravě, Muglinovská 1038/5 702 00 Ostrava**, přezkoumal rozhodnutí Městského úřadu Luhačovice, odboru dopravy (dále jen „správní orgán“) ze dne 21. 3. 2024, č.j.: MULU-11407/2024/26/JaM, sp. zn.: 6349/2023/261/Ja, kterým správní orgán zamítl žádost Správy železnic, státní organizace, ze dne 16. 5. 2023 ve věci „zrušení železničního přejezdu P8009 na účelové komunikaci, evidenční km 151,720, na trati Brno – Vlárský průsmyk st.hr., v k.ú. Bohuslavice nad Vlárkou“, a rozhodl takto:

**V souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu se ruší rozhodnutí správního orgánu ze dne 21. 3. 2024 č.j.: MULU-11407/2024/26/JaM, sp. zn.: 6349/2023/261/Ja, a věc se vrací tomuto správnímu orgánu k novému projednání.**

Účastníci řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu:

Správa železnic, státní organizace, IČO: 70994234, Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1

#### Odůvodnění:

Správní orgán rozhodl správním rozhodnutím podle § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o zamítnutí žádosti Správy železnic, státní organizace, ze dne 16. 5. 2023 ve věci „zrušení železničního přejezdu P8009 na účelové komunikaci, evidenční km 151,720, na trati Brno – Vlárský průsmyk st.hr., v k.ú. Bohuslavice nad Vlárkou“.

Toto rozhodnutí bylo oznámeno všem účastníkům řízení, jejichž okruh je stanoven podle § 37a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, a dalším dále popsaným účastníkům.

Proti uvedenému rozhodnutí podala Správa železnic, státní organizace (dále též „odvolatelka“) dne 3. 4. 2024 odvolání.

Podle odvolatelky správní orgán při vydání napadeného rozhodnutí nesprávně aplikoval ustanovení zákona o pozemních komunikacích a správního řádu, když mj. vedl řízení s osobami, které nelze považovat za účastníky řízení. Pochybil také tím, že nerozhodl v souladu se závaznými stanovisky dotčených orgánů a tím, že nedodržel zákonné lhůty stanovené pro vedení správního řízení.

Jednotlivé odvolací důvody vymeziła odvolatelka následovně:

První námitka odvolatelky směřuje vůči nedodržení zákonných lhůt a průtahům v rámci správního řízení. Odkazuje se zejména na ustanovení § 44 odst. 1, § 6 odst. 1 a § 71 správního řádu. V této souvislosti považuje za problematický okamžik a) zaslání oznámení o zahájení řízení, ke kterému mělo dojít 4 měsíce po faktickém zahájení řízení a 2 měsíce po obdržení všech podkladů potřebných pro vydání rozhodnutí ve věci b) vydání správního rozhodnutí, které když bylo vydáno až 10 měsíců po zahájení řízení, tak bylo v rozporu s § 71 správního řádu. Postup správního orgánu ve vztahu ke lhůtám odvolatelka považuje za zjevně nezákonný.

Odvolatelka dále namítá, že v § 37a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je taxativně vymezen okruh účastníků řízení o povolení zrušení železničního přejezdu. Jedná se konkrétně o vlastníka pozemní komunikace, vlastníka dráhy a obec, v jejímž území se přejezd nachází. K uvedenému ustanovení odvolatelka přikládá část důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 673/0, zákon č. 403/2020 Sb.), podle které má být okruh účastníků řízení uzavřen. Tím, že správní orgán přizval do řízení i jiné účastníky, vyjma účastníků řízení podle § 37a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, způsobil, že řízení a zejména správní rozhodnutí je z toho důvodu nezákonné a zmatečné.

Dne 30. 5. 2023 obdržel správní orgán souhlasné závazné stanovisko Policie České republiky v souladu s § 37a odst. 3 písm. a) zákona o pozemních komunikacích a dne 12. 7. 2023 souhlasné závazné stanovisko drážního správního úřadu podle § 37a odst. 3 písm. b) téhož zákona. Odvolatelka v tomto rozsahu poukazuje na znění důvodové zprávy k § 37a: „*K posouzení tohoto kritéria (§ 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) bude dávat závazné stanovisko drážní úřad. Ke vhodnosti trasy se bude vyjadřovat závazným stanoviskem Policie České republiky.*“ Zároveň poukazuje na ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu, podle kterého je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

V návaznosti na výše uvedené je odvolatelka přesvědčena o tom, že správní orgán nemá v této věci prostor pro aplikaci správního uvážení. Pokud jsou splněny podmínky vymezené v § 37a shora citovaného zákona, má správní orgán bez dalšího rozhodnout o zrušení přejezdu. Vzhledem k tomu, že k předmětnému přejezdu byla vydána souhlasná závazná stanoviska podle § 37a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, provedení místního šetření bylo v tomto případě nadbytečné. Tímto postupem správní orgán jednal v rozporu s § 2 odst. 2, § 3, § 6 odst. 1 a 2, § 149 a § 68 odst. 3 správního řádu. Podle odvolatelky správnímu orgánu nepřísluší se vyjadřovat k otázkám, na které se mají vztahovat závazná stanoviska, a tím spíš nemá po věcné stránce vůči nim vystupovat. Pokud tak správní orgán učinil, postupoval v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

Další námitka odvolatelky směřuje k závěru správního orgánu ohledně (ne)existence veřejně přístupné pozemní komunikace vedoucí přes předmětný přejezd. Pokud měl správní orgán za prokázané, že cesta vedoucí přes předmětný přejezd není veřejnou pozemní komunikací, neměl rozhodovat podle § 37a zákona o pozemních komunikacích, protože toto zákonné ustanovení předpokládá křížení železniční trati právě s pozemní komunikací, a nikoliv soukromou cestou.

S ohledem na výše uvedené žádá proto odvolatelka, aby odvolací orgán rozhodnutí správního orgánu buď změnil a jejímu návrhu na zrušení přejezdu vyhověl, anebo aby napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení.

Správní orgán přezkoumal shora uvedené odvolání z hlediska jeho včasnosti a přípustnosti. Jelikož z těchto hledisek závady neshledal a neshledal ani důvody pro postup podle § 87 správního řádu, v souladu s § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem odvolacímu orgánu. Učinil tak dopisem ze dne 20. 5. 2024 č.j.: MULU-22892/2024/26/JaM, doručeným odvolacímu orgánu dne 22. 5. 2024.

*Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.*

Odvolací orgán přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, z hlediska jeho souladu s právními předpisy, a v rozsahu námitek podaných odvolatelkou, přičemž z předloženého spisu zjistil následující relevantní skutečnosti:

Řízení o povolení „zrušení železničního přejezdu P8009, evidenční km 151,720 na trati Brno – Vlárský průsmyk st. hr.“, v katastrálním území Bohuslavice nad Vlárí, bylo zahájeno dne 16. 5. 2023, kdy byla správnímu orgánu doručena žádost Správy železnic, státní organizace (dále též „žadatelka“).

Podle této žádosti je předmětný přejezd zabezpečen pouze dopravními značkami A32a – výstražný kříž pro železniční přejezd jednokolejný. Za účelem zvyšování bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích odvolatelka navrhla jeho zrušení, neboť k dopravní obslužnosti přilehlých nemovitostí lze využít jinou vhodnou trasu, která není delší než 5 km, a vede přes železniční přejezd P8008, evidenční km 149,614, zabezpečený dopravními značkami č. „A 32a – Výstražný kříž pro železniční přejezd jednokolejný“ a č. „P 6 – stůj, dej přednost v jízdě!“ vlevo i vpravo trati, tedy nikoliv nižším stupněm zabezpečení (dále jen „objízdna trasa“).

Dne 23. 5. 2023 požádal správní orgán v souladu s § 37a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích o závazné stanovisko Policii ČR, Krajské ředitelství policie Zlínského kraje, Dopravní inspektorát Zlín (dále jen „policie“), ohledně vhodnosti trasy. Zároveň o závazné stanovisko požádal i Drážní úřad, Oblastní ředitelství Olomouc (dále jen „drážní úřad“), z hlediska posouzení stupně zabezpečení přejezdu, přes který je vedena náhradní trasa.

Dne 30. 5. 2023 obdržel správní orgán souhlasné závazné stanovisko policie ze dne 29. 5. 2023 č.j.: KRPZ-60878-2/ČJ-2023-150506. Policie v rámci tohoto stanoviska souhlasila se zrušením předmětného přejezdu za předpokladu, že nebude rušen železniční přejezd P8008 v obci Bohuslavice nad Vlárí, přes který má vést objízdna trasa (k rušení tohoto přejezdu se policie vyjadřovala dne 20. 3. 2023 pod č.j.: KRPZ-31459/ČJ-2023-150506).

Správní orgán následně obdržel souhlasné závazné stanovisko drážního úřadu ze dne 12. 7. 2023 vydané pod č.j.: DUCR-42883/23/Nv. Drážní úřad v tomto závazném stanovisku se zrušením předmětného přejezdu rovněž souhlasil. Svůj souhlas podmínil tím, že objízdna trasa po zrušení přejezdu P8009 v délce 4,8 km bude vedena přes železniční přejezd P8008, a že železniční přejezd P8008 v km 149,614 trati Veselí nad Moravou – Vlárský průsmyk nebude zrušen.

Po obdržení výše uvedených závazných stanovisek správní orgán dopisem ze dne 29. 9. 2023 č.j.: MULU-44777/2023/26/JaM vyznamenal účastníky řízení o zahájení řízení o zrušení železničního přejezdu podle § 37a zákona o pozemních komunikacích. Uvedené oznámení doručil účastníkům řízení podle § 37 odst. 2 shora citovaného zákona jednotlivě; současně jej v souladu s § 25 odst. 1 a 2 správního řádu doručil formou veřejné vyhlášky.

Na toto oznámení reagovali podáním námitek:

- společnost JASO Lipová, spol. s r.o., IČO: 49974815, se sídlem Lipová 120, 763 21 Slavičín, která v dopise ze dne 12. 10. 2023 sdělila, že tento přejezd vždy využívá pro přejezd mechanizace a následný svoz produkce. Přejezd je pro ni klíčový při pracích na přilehlých polích, proto žádá o jeho zachování.
- xxx, bytem Jestřabí xxx, 763 33 Štítná nad Vlárí, Ing. xxx, bytem Jestřabí xxx, 763 33 Štítná nad Vlárí, a xxx, bytem Jestřabí xxx, 763 33 Štítná nad Vlárí, kteří v dopise ze dne 30. 10. 2023 společně namítli, že zrušením předmětného přejezdu by došlo k narušení vlastnických a užívacích práv k jejich pozemkům. K návrhu objízdny trasy, přiloženému k oznámení o zahájení řízení, uvedli, že navržená objízdna trasa nesplňuje zákonem předepsanou délku, kdy sice na mapě je uvedena v délce 4,8 km, ale reálně se jedná o daleko větší vzdálenost, protože navržená objízdna trasa nevede pouze přes stávající komunikace, ale i přes soukromé pozemky, k jejich užití nemají účastníci a potažmo veřejnost žádné oprávnění. Na základě

jimi provedeného měření je skutečná délka objízdné trasy delší než 5 km, a je tedy v rozporu s § 37a odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Současně se tito účastníci domnívají, že navržené objízdné trasy vedou v linii budoucí cyklostezky mezi obcemi Bohuslavice a Štítná nad Vláří – Popov, kdy na tuto cyklostezku byl již správním orgánem vydáno stavební povolení s názvem akce „Výstavba cyklostezky Bohuslavice nad Vláří – Jestřabí, Štítná nad Vláří“. V návaznosti na tuto skutečnost se účastníci obávají, že po cyklostezce nebude možné jezdit jako po objízdné trase k pozemkům účastníků, a že zde bude úplně vyloučena možnost příjezdu nákladními auty a zemědělskými stroji (pro pořádek se poznamenává, že toto podání trpělo vadami, a proto správní orgán vyzval podatele k jejich odstranění. Nápravu výše jmenovaní zajistili, když dne 28. 11. 2023 správnímu orgánu doručili podání se shodným obsahem, doplněné o data narození jejich podatelů).

Vzhledem ke vzniklé pochybnosti, zda dráha a výše uvedený železniční přejezd kříží pozemní komunikaci ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích a dále s přihlédnutím k podaným námitkám ke zrušení železničního přejezdu P8009 a k navržené objízdné trase správní orgán nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením, které provedl v místě předmětného přejezdu dne 9. 1. 2024.

O ústním jednání byl vyhotoven protokol č.j.: MULU-1013/2024/26/JaM, z něhož plyne, že posuzovaná cesta vedoucí přes přejezd č. P8009 slouží k obsluze zemědělských pozemků a pro překonání železniční trati. K tomuto účelu slouží i cesta, která se zčásti nachází v návrhu objízdné trasy. Co se týká patrnosti cesty v terénu, vyjeté koleje byly viditelné směrem z obce Jestřabí k železničnímu přejezdu P8009, po křížení s dráhou se však ztrácí v terénu a zanikají. Cesta přes přejezd je sice v části křížení dráhy zpevněná, stálá a patrná, její navazující části – vyjeté koleje, jsou proměnlivé, mění se dle potřeby v čase, větví se nebo zanikají. Žadatelkou navržená objízdná trasa není v terénu patrná vůbec ani vyjetými koleji. Ke znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním žadatelka sdělila, že prověří existenci písemností o vzniku železničního přejezdu č. P8009. Kdo byl vlastníkem komunikace v době jejího vzniku se nepodařilo prokázat. Po dotčených pozemcích se dle přítomných účastníků pohybují a cesty užívají vlastníci pozemků, nájemci pozemků či vlastníci sousedních pozemků pro jejich obsluhu a údržbu. Pozemky nejsou oploceny, nelze proto vyloučit i pohyb jiných osob, např. pěších. K navržené objízdné (alternativní) trase účastníci sdělili, že na nich není stálá a v terénu patrná dopravní cesta, je nutno přejíždět přes soukromé pozemky a je nevhodně trasována přes brod vodního toku. Ostatní alternativní objízdné trasy přesahují pak zákonem stanovenou max. délkou 5 km. Zástupce společnosti JASO Lipová spol. s r.o. uvedl, že severní strana objízdné trasy není způsobilá pro užití zemědělskými stroji a silničními vozidly, a to z důvodu nedostatečného udržování náletových porostů.

Dne 1. 2. 2024 vyzval správní orgán účastníky řízení sdělením č.j.: MULU-4529/2024/26/JaM, aby se seznámili s podklady pro vydání rozhodnutí. Účastníci tohoto práva nevyužili.

Správní orgán se při rozhodování ve věci ztotožnil se závěry účastníků řízení (vyjma odvolatelky), když shledal, že zrušením předmětného přejezdu by došlo k nepřiměřenému zásahu do práv účastníků řízení, kteří jsou vlastníky nemovitostí v blízkosti předmětného přejezdu. Zároveň je správní orgán toho názoru, že v předmětné lokalitě neexistuje objízdná trasa, která by splňovala podmínky podle § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to zejména s ohledem na skutečnost, že není najisto postavené, zda navrhované objízdné trasy vedou přes pozemní komunikace ve smyslu ustanovení § 2 zákona o pozemních komunikacích.

Rozhodnutí ve věci, proti kterému odvolatelka podala odvolání, správní orgán vydal dne 21. 3. 2024 pod č.j. MULU-11407/2024/26/JaM, sp. zn. 6349/2023/261/Ja.

Správní orgán seznámil s podaným odvoláním ostatní účastníky řízení a stanovil jim lhůtu k vyjádření se k tomuto odvolání.

Jelikož práva zakotveného v § 86 odst. 2 správního řádu žádný z těchto účastníků řízení nevyužil, správní orgán předal spis odvolacímu orgánu.

### **Posouzení věci odvolacím orgánem**

Odvolací orgán se nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o odvolání řádné, tzn. podané účastníkem řízení v zákonné lhůtě.

*Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník podat proti rozhodnutí odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Podle § 83 odst. 1 správního řádu činí odvolací lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.*

Z údajů o doručení napadeného rozhodnutí bylo odvolacím orgánem zjištěno, že odvolatelce bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 22. 3. 2024. Vzhledem k tomu, že odvolatelka podala odvolání proti tomuto rozhodnutí dne 3. 4. 2024, shledal odvolací orgán, že předmětné odvolání bylo podáno v zákonem stanovené lhůtě. Jedná se současně o přípustné odvolání, neboť bylo podáno účastníkem řízení, vůči němuž směřuje napadené rozhodnutí.

Právní úprava rušení přejezdů je řešena v § 37a, kde je mimo jiné vymezen okruh účastníků řízení o zrušení přejezdu, a dále stanoveny podmínky pro povolení zrušení přejezdu.

*Podle ustanovení § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na žádost vlastníka dráhy nebo pozemní komunikace povolí příslušný silniční správní úřad zrušení přejezdu, pokud k přístupu k nemovitostem, k němuž je využívána pozemní komunikace, je možné využít jinou vhodnou trasu, která*

- a) není delší o více než 5 km a*
- b) nevede přes přejezd s nižším stupněm zabezpečení.*

*Podle § 37a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích účastníkem řízení o povolení zrušení přejezdu je vlastník pozemní komunikace, vlastník dráhy a obec, na jejímž území se rušený přejezd nachází.*

*Podle § 37a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích si silniční správní úřad před vydáním rozhodnutí vyžádá závazné stanovisko*

- a) Policie České republiky k posouzení vhodnosti trasy podle odstavce 1, jde-li o zrušení přejezdu na silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci, a*
- b) drážního správního úřadu k posouzení stupně zabezpečení přejezdu, má-li trasa podle odstavce 1 vést přes přejezd.*

*Podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává působnost silničního správního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy a veřejně přístupných účelových komunikací s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy nebo krajský úřad a působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací.*

Odvolací orgán přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, a z hlediska námitek podaných odvolatelkou a dospěl k závěru, že **správní orgán zatížil napadené rozhodnutí vadou spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Napadené rozhodnutí je zároveň nezákonné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost.**

I když otázka působnosti správního orgánu v dané věci nebyla předmětem námitek podaných odvolatelkou, odvolací orgán se jí zabýval z úřední povinnosti s přihlédnutím k tomu, že na základě námitek xxx, Ing. xxx a xxx, a výsledků místního šetření provedeného dne 9. 1. 2024 vznikla pochybnost o tom, zda železniční přejezd, který je předmětem tohoto řízení, kříží pozemní komunikaci ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích, a zda objízdná trasa navržená žadatelkou má vůbec povahu pozemní komunikace podle tohoto zákona.

Rozhodovat o rušení železničního přejezdu podle zákona o pozemních komunikacích může silniční správní úřad totiž jen v případě, že se přejezd nachází na pozemní komunikaci – dálnici, silnici, místní komunikaci nebo účelové komunikaci. S účinností od 1. 1. 2021 může sice silniční správní úřad podle § 40 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích rozhodovat o rušení přejezdu i na neveřejné účelové komunikaci, ale takový charakter nemají veškeré komunikace, které nejsou veřejně přístupné, nýbrž jen ty, které se nacházejí v uzavřených areálech nebo objektech. Naopak mu nepřísluší rozhodovat o právech a povinnostech, které se týkající cest, u kterých právo užívání neplyne ze zákona o pozemních komunikacích, ale z občanského zákoníku. Jedná se např. o právo cesty zřízené jako věcné břemeno, resp. služebnost, právo vyplývající z nájemního vztahu, z výprosy apod. V případě existence železničního přejezdu na takových cestách silniční správní úřad nemůže rozhodnout o jeho zrušení. Otázka charakteru cesty křížící rušený přejezd je proto klíčová. Jak je uvedeno již výše, cesty regulované soukromým právem do působnosti silničních správních úřadů totiž vůbec nespádají.

S ohledem na to, že v daném případě rušený železniční přejezd zjevně nekříží dálnici, silnici ani místní komunikaci, a takovou povahu nemá ani objízdná trasa navržená žadatelkou, a dále s přihlédnutím k tomu, že v minulosti nebylo vydáno žádné rozhodnutí závazně deklarující existenci veřejně přístupné účelové komunikace v bezprostředním okolí rušeného přejezdu, bylo nutno před vlastním rozhodnutím o (ne)zrušení železničního přejezdu nejprve v souladu s § 57 správního řádu posoudit předběžnou otázku, zda se na uvedených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a postavit tak najisto, zda je správní orgán k rozhodnutí o žádosti podané odvolatelem vůbec věcně a místně příslušný.

S tím úzce souvisí otázka účastenství v tomto správním řízení. V řízení podle § 37a zákona o pozemních komunikacích je sice okruh účastníků řízení přímo vymezen v zákoně, konkrétně v odstavci 2 tohoto ustanovení, v daném případě je však nutno z důvodů, které jsou popsány výše, řešit i samotnou existenci komunikace – nejen té, která kříží předmětný železniční přejezd, ale i té, která má představovat objízdnou trasu. Okruh účastníků řízení by tak navzdory zákonnému vymezení měl být širší o osoby, které by byly jinak účastníky deklaratorního řízení o existenci účelové komunikace (vlastníci obsluhovaných nemovitostí a vlastníci dotčených cest včetně zvažovaných alternativ). Za alternativní cestu k pozemní komunikaci lze totiž považovat jediné trasu po pozemní komunikaci.

Určitě správní orgán nepochybil, když se v průběhu řízení, jeho výsledkem je napadené rozhodnutí, zabýval právním statutem komunikace křížící rušený železniční přejezd a objízdné trasy, pochybil však při vymezení okruhu dotčených osob, resp. účastníků řízení.

Vzhledem k tomu, že z recentní soudní judikatury plyne, že stanovení okruhu účastníků řízení je jednou ze základních procesních podmínek, kdy správní orgán musí tento okruh zkoumat nejen k okamžiku zahájení správního řízení, ale kdykoli v jeho průběhu, měl správní orgán poté, co vznikly pochybnosti o existenci komunikace křížící rušený železniční přejezd a o existenci komunikace na objízdné trase, na podkladě námitek podaných dne 12. 10. 2023 a 30. 10. 2022 a výsledků místního šetření provedeného dne 9. 1. 2024 zrevidovat okruh účastníků řízení, a to zjevně neučinil. Nestačí, že správní orgán oznámení o zahájení řízení doručoval veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu. Pro tento způsob doručování písemností platí určitá pravidla, a ta nebyla podle odvolacího orgánu splněna. Tímto způsobem se totiž doručuje, pokud se jedná o řízení s velkým počtem účastníků řízení (30 a více) nebo osobám neznámého pobytu nebo sídla, osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, a právě žádná z těchto skutečností evidentně v daném případě nenastala. Aniž se správní orgán alespoň pokusil jednotlivé účastníky řízení, jichž se týká řešení předběžné otázky identifikovat, řešení okruhu účastníků řízení „odbyl“ konstatováním, že se jedná o osoby, které nejsou známy. Takový postup je rozhodně nutné označit jako nesprávný. Doručování formou veřejné vyhlášky je totiž méně komfortní pro adresáty, kterým je písemnost určena, neboť objektivně hrozí, že se řada z nich o existenci písemnosti nedozví. Institutu doručování veřejnou vyhláškou nebo ustanovení opatrovníka (a doručování písemností jemu) jsou koncipovány jako krajní prostředek, k jehož využití lze přistoupit pouze tehdy, není-li možný postup podle § 19 až 24 správního řádu.

Správní orgán sice rozšířil okruh účastníků řízení o podatele námitek, xxx jako vlastníky pozemků, na nichž se má nacházet komunikace křížící rušený železniční přejezd, tento výčet není však úplný, když nezahrnuje i vlastníky pozemků, na nichž se má nacházet objízdná trasa. Za předpokladu, že správní orgán dospěl k závěru, že rušený železniční přejezd kříží pozemní komunikaci ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích, měl okruh účastníků řízení rozšířit i o vlastníky pozemků dotčených objízdnou trasou. I objízdná trasa musí mít totiž charakter veřejně přístupné pozemní komunikace, aby mohla nahradit komunikaci vedoucí přes rušený železniční přejezd. Tím, že jim správní orgán neumožnil v daném řízení účinně hájit svá práva, zatížil řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, vadou, která mohla mít podstatný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Pokud jde o samotný průběh řízení, správní orgán respektoval povinnost, kterou mu ukládá § 37a odst. 3 shora citovaného zákona (jakmile byla žádost úplná, vyžádal si od drážního úřadu a od policie závazná stanoviska), při řešení předběžné otázky (viz výše) však nezjistil stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, což je v rozporu s § 3 správního řádu.

Správní orgán se sice zabýval otázkou, zda přes předmětný přejezd vede veřejně přístupná účelová komunikace, a zda status veřejně přístupné účelové komunikace má i objízdná trasa, ale dle názoru odvolacího orgánu tak učinil nedostatečně.

Pro posouzení této (předběžné) otázky je nezbytné vymezit definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jejichž naplnění je třeba v řízení zkoumat.

Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

Pozemní komunikace se podle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích rozlišují podle svého určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení na čtyři kategorie – dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, pro účelové komunikace platí, že o jejich vzniku nerozhodují správní orgány (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a contrario), ale účelové komunikace vznikají přímo ze zákona při naplnění jejich definičních znaků (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009 č.j.: 5 As 27/2009-66 a ze dne 19. 8. 2013 č.j.: 4 As 89/2013-21).

Jak vyplývá z výše uvedeného, k samotnému „vzniku“ veřejně přístupné účelové komunikace není třeba správního rozhodnutí a není ani podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, *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.*

Pouze naplnění těchto podmínek však ke vzniku veřejné účelové komunikace na soukromém pozemku nestačí. Vznik veřejné účelové komunikace je zásahem do vlastnického práva, a proto je nutné, aby byly naplněny další podmínky vyplývající z judikatury správních soudů a Ústavního soudu. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod platí, že omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008 sp.zn.: II. ÚS 268/06 konstatoval, že pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva chybí, jedná o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. Je-li však takový souhlas dán, nelze již o nuceném omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod hovořit. Ke vzniku veřejné účelové komunikace je tedy třeba udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést. Další podmínkou pro vznik veřejné přístupné účelové komunikace, kterou ve své rozhodovací činnosti dovodila až judikatura soudů, je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012 č.j. 1 As 32/2012-42). Cílem posuzování, zda v konkrétním případě tato nutnost je dána nebo ne, je zajistit proporcionalitu mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku širokou veřejností a omezením, které toto užívání přináší vlastníkům dotčeného pozemku. Zjednodušeně řečeno, existuje-li jiný vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout, a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu. Jinými slovy, není-li naplněna nutná komunikační potřeba, není dán ani dostatečně silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva. Naopak existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat. K těmto podmínkám pak ve smyslu shora uvedeného nálezu přistupuje další podmínka. Veřejně přístupná účelová komunikace nevznikne totiž v případě, kdy bude komunikační spojení mezi nemovitostmi na daném pozemku zajištěno soukromoprávním institutem, jako např. zřízením věcného břemene (služebnosti) či prostřednictvím individuálních souhlasů apod.

Lze tedy shrnout, že k posouzení komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace musí být naplněny její zákonné znaky uvedené v § 2 odst. 1, 2 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a dále další podmínky vyplývající z judikatury správních soudů a Ústavního soudu. Musí být tedy naplněny znaky: existence dopravní cesty, naplnění zákonného účelu, alespoň konkludentně udělený souhlas vlastníka příslušného pozemku či jeho právního předchůdce se vznikem této komunikace a znak nutné komunikační potřeby. Tyto znaky musí být splněny kumulativně a musí se časově střetnout v době rozhodování správního

orgánu o tom, zda určitá cesta je veřejně přístupnou účelovou komunikací či nikoliv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017 č.j.: 2 As 337/2016-64). Pokud by byť i jeden ze znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže.

K jednotlivým znakům veřejně přístupné účelové komunikace, které by měl správní orgán v dalším řízení řádně vyhodnotit, sděluje odvolací orgán následující:

#### Existence stálé a v terénu patrné dopravní cesty

Na úvod je třeba zdůraznit, že tento znak slouží pouze k vyloučení těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď v terénu nikdy reálně neexistovaly, nebo naopak již dávno pokojně zanikly. Při hodnocení tohoto znaku veřejně přístupné účelové komunikace jde ve skutečnosti „jen“ o posouzení, zda je cesta v terénu patrná a stálá, tedy zjednodušeně řečeno o to, zda cesta existuje a někam se po ní chodí nebo jezdí.

Způsob, jak byla tato komunikace nastolena ani to, zda je výsledkem stavební činnosti, nebo jaký je její dopravně technický stav, není rozhodující. Jak totiž plyne i z platné soudní judikatury nebo odborné literatury, pro naplnění tohoto znaku stačí i vyjeté koleje či vyšlapaná cesta. Znak stálé a v terénu patrné cesty podle judikatury Nejvyššího správního soudu může splňovat také např. travnatý pás mezi ploty, pokud je průběh cesty dostatečně stálý a patrný z tvaru a polohy pozemku, resp. jeho fyzicky vymezené části (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014 č.j.: 10 As 41/2014-39). Rozhodné není ani to, zda je dopravní cesta vedena v katastru nemovitostí jako ostatní plocha, ostatní komunikace.

Jak vyplývá z odůvodnění na str. 3 správního rozhodnutí, správní orgán na základě místního šetření provedeného dne 9. 1. 2024 zjistil, že citují: „*ve zkoumané lokalitě jsou patrné vyjeté koleje v terénu směrem z obce Jestřábí k železničnímu přejezdu P8009, po křížení s dráhou přes předmětný železniční přejezd se tyto koleje na přilehlém pozemku větví do více tras, ty se pak následně v terénu ztrácí a zanikají. V místě železničního přejezdu P8009 je pak tato převáděná cesta zpevněná, stálá a patrná.*“ a dále, že „*...ve směru od obce Jestřábí k železničnímu přejezdu P8009 lze hovořit o existenci stálé a v terénu patrné cesty vyjetými kolejemi, kterou je možno ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích chápat jako pozemní komunikaci, tedy jako dopravní cestu, která je v místě železničního přejezdu P8009 křížena dráhou, a to bez ohledu na to, že se po té na přilehlém pozemku za dráhou větví do více tras, které se následně ztrácí a zanikají. Ze směru od obce Bohuslavice nad Vlárí se pak dle správního uvážení odboru dopravy jedná pouze o pojiždění pozemku za účelem sezónních prací při obhospodařování pozemků, jelikož cesta zde stálá a patrná v terénu není, a to ani vyjetými kolejemi, lze tedy dovodit, že terén je zde pojižděn pouze za účelem překonání vzdálenosti k pozemkům za daným železničním přejezdem*“ (konec citace). Zjevně se správní orgán zabýval i tím, zda objížděná trasa má charakter stálé a v terénu patrné dopravní cesty, když na str. 3 napadeného rozhodnutí konstatoval, že citují: „*...ve zkoumané lokalitě od železničního přejezdu P8009 směrem k obci Bohuslavice nad Vlárí není žadatelem navržená objížděná trasa v terénu patrná vůbec, a to ani vyjetými kolejemi. Dle správního názoru odboru dopravy v navazující blízkosti k železničnímu přejezdu P8009 ve směru k obci Bohuslavice nad Vlárí neexistuje stálá a v terénu patrná pozemní komunikace, která by mohla být uvažována jako náhradní objížděná trasa. V další části této navržené objížděné trasy se dále nachází brod přes vodní tok řeky Vlárý, která dle správního názoru odboru dopravy, při zvýšené hladině vodního toku není možné uvažovat za bezpečně sjízdny či schůdný*“ (konec citace).

Správní orgán však případné naplnění či nenaplnění tohoto definičního znaku veřejně přístupných účelových komunikací nijak nevyhodnotil. Naopak na závěr svého rozhodnutí i přes výše popsaná skutková zjištění uvedl, že citují: „*Navržená objížděná trasa v terénu od železničního přejezdu P8009 není stálá ani patrná v terénu a nelze tak hovořit o její existenci, dále v návrhu pokračuje po soukromých pozemcích, kde nelze s jistotou tvrdit, že se jedná o dopravní cestu ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích či pouze o pojiždění vlastních pozemků jejich vlastníky či nájemníky, dále je vedena přes brod vodního toku Vlárý, který při zvýšené kulminaci hladiny vodního toku nelze považovat za zcela bezpečně sjízdny či schůdný, což z hlediska bezpečnosti silničního provozu neshledává odbor dopravy jako žádoucí a vnímá to v rozporu s odůvodněním žádosti žadatele, který právě bezpečnost uvádí jako primární argument. Navržená objížděná trasa dále vede po účelové a místní komunikaci ve vlastnictví obce Bohuslavice nad Vlárí, kdy ve směru zpět k železničnímu přejezdu P8009 není navržená navazující účelová komunikace vhodná pro užití zemědělskými stroji a silničními vozidly, a to z důvodu nedostatečného udržování náletových porostů. Odtud pokračuje navržená objížděná trasa opět po soukromých pozemcích až k železničnímu přejezdu P8009. V tomto místě*



*však opět nelze potvrdit existenci účelové komunikace jakožto dopravní cesty ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť zde se, jak vyplývá z provedeného místního šetření vyjeté koleje v terénu větví a ztrácí, stálé a patrné jsou až v bezprostřední blízkosti před a za přejezdem (směrem k obci Jestřabí; směrem k obci Bohuslavice nad Vláří, jak již bylo uvedeno výše, nejsou v terénu stále a patrné vyjeté koleje vůbec).*“ (konec citace).

Napadené rozhodnutí je v této části zmatečné a zároveň nepřezkoumatelné. Na jednu stranu správní orgán tvrdí, že ve směru od obce Jestřabí k železničnímu přejezdu P8009 lze hovořit o existenci stálé a v terénu patrné cesty vyjetými kolejemi, kterou je možno ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích chápat jako pozemní komunikaci, tedy jako dopravní cestu, která je v místě železničního přejezdu P8009 křížena dráhou, a to bez ohledu na to, že se poté na přilehlém pozemku za dráhou větví do více tras, které se následně ztrácí a zanikají, na druhou stranu v odůvodnění téhož rozhodnutí v jeho závěru konstatoval, že v místě železničního přejezdu P8009 nelze potvrdit existenci účelové komunikace jakožto dopravní cesty ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť zde se, jak vyplývá z provedeného místního šetření vyjeté koleje v terénu větví a ztrácí, stálé a patrné jsou až v bezprostřední blízkosti před a za přejezdem (směrem k obci Jestřabí; směrem k obci Bohuslavice nad Vláří, jak již bylo uvedeno výše, nejsou v terénu stále a patrné vyjeté koleje vůbec).

Zjevně se jedná o protichůdné závěry, a o ty se napadené rozhodnutí nemůže opírat. Měl-li správní orgán pochybnost o tom, zda dráha kříží veřejně přístupnou pozemní komunikaci (zde vzhledem k okolnostem dané případu by se mohlo jednat maximálně o veřejně přístupnou účelovou komunikaci), měl v souladu s ustanoveními § 3 a § 50 odst. 4 správního řádu doplnit dokazování a existující pochybnost odstranit tak, aby závěr o (ne)existenci stálé a v terénu dopravní cesty, resp. veřejně přístupné účelové komunikace v dané lokalitě byl jednoznačný, a to správní orgán neučinil.

Jak již bylo uvedeno výše, jedná se o závěr, který je pro toto správní řízení stěžejní. Jen za předpokladu, že v místě železničního přejezdu P8009 dráha kříží pozemní komunikaci (zde maximálně veřejně přístupnou účelovou komunikaci), mohl správní orgán vést řízení podle ustanovení § 37a zákona o pozemních komunikacích, v opačném případě by nezbylo než uvedené správní řízení zastavit, neboť rozhodování o rušení železničního přejezdu vedoucího přes cestu v soukromoprávním režimu není v působnosti silničního správního úřadu.

Nepřezkoumatelností zatížil správní orgán i své skutkové závěry, které učinil ohledně právního statusu objízdné trasy, která by měla po zrušení předmětného železničního přejezdu nahradit původní pozemní komunikaci. Uvedl sice, že navržená objízdná trasa není v terénu od železničního přejezdu P8009 stálá ani patrná v terénu a nelze tak hovořit o její existenci, dále v návrhu pokračuje po soukromých pozemcích, kde nelze s jistotou tvrdit, že se jedná o dopravní cestu ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích či pouze o pojiždění vlastních pozemků jejich vlastníky či nájemníky, následně je vedena přes brod vodního toku Vlára, který při zvýšené kulminaci hladiny vodního toku nelze považovat ze zcela bezpečně sjízdný či schůdný, zároveň však konstatoval, že navržená objízdná trasa dále vede po účelové a místní komunikaci ve vlastnictví obce Bohuslavice nad Vláří, kdy ve směru zpět k železničnímu přejezdu P8009 není navržená navazující účelová komunikace vhodná pro užití zemědělskými stroji a silničními vozidly, a to z důvodu nedostatečného udržování náletových porostů, odtud pokračuje opět po soukromých pozemcích až k železničnímu přejezdu P8009.

Přestože tvrdil, že „tato skutečnost je doložena fotodokumentací pořizenou odborem dopravy na místě samém a také mapovými podklady pro posouzení vývoje daných cest v čase, které poukazují na proměnlivost a nestálost daných cest v čase“, výše popsané podklady, ani protokol ze dne 9. 1. 2024 shora popsaná zjištění, zejména, že navržená objízdná trasa vede přes brod vodního toku Vlára, dále že vede po účelové a místní komunikaci ve vlastnictví obce Bohuslavice nad Vláří neobsahují. Kromě toho, že jím učiněné závěry nemají dostatečnou oporu v předloženém spisu a v provedeném dokazování, z odůvodnění napadeného rozhodnutí není ani zřejmé, zda se závěr o neexistenci stálé a v terénu patrné dopravní cesty týká celé objízdné trasy nebo její části, případně které.

V této souvislosti odvolací orgán připomíná, že pro případ, že se v místě železničního přejezdu P8009 nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musela by být stálá a v terénu patrná dopravní cesta v celé délce objízdné trasy. Jedině tak by byla schopna nahradit komunikaci, která využívala pro přístup a příjezd k přilehlým zemědělským pozemkům železniční přejezd, který předmětem tohoto řízení. To, jestli je navržená

objízdná trasa vhodná pro užití zemědělskými stroji a silničními vozidly a zda na ní dochází k dostatečnému udržování náletových porostů či nikoliv, není pro naplnění tohoto znaku rozhodné. U tohoto definičního znaku je relevantní, zda předmětná cesta (komunikace) existuje a někam se po ní chodí nebo jezdí, a to správní orgán nepostavil najisto jednoznačně a bez dalších pochybností.

Správní orgán při posouzení tohoto znaku porušil také povinnosti stanovené mu v § 68 odst. 3 správního řádu, a to když se nijak nevypořádal s tvrzením žadatelky zmíněným v protokolu ze dne 9. 1. 2024, že vlastnosti stávající přístupové cesty vedoucí přes předmětný přejezd (ať už technické nebo právní) jsou totožné jako ty, kterými disponuje alternativní cesta. Správní orgán evidentně ignoroval i námitku žadatelky, v níž poukázala na rozpor v tvrzeních (blíže nespecifikovaných) účastníků – zatímco v protokolu je v jednom bodu dle jejího sdělení uvedeno, že dle účastníků alternativní trasa slouží k zajištění přístupu k pozemkům, v dalším bodě toto účastníci podle názoru žadatelky popřeli. Na její závěr, že z provedených zjištění lze dovodit vhodnost a udržitelnost alternativní trasy k uvedenému účelu, tedy pro přístup zemědělské techniky, když opak se prokázal nepodařilo a tento byl jen v rozporu s provedenými zjištěními a zaznamenanými vyjádřeními, které užitelnost alternativní trasy potvrdily, tvrzen, správní orgán nereagoval vůbec. Ačkoliv z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem řízení za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, správní orgán splnění této povinnosti zjevně nedostál. Jedná se o závažné pochybení, které má za následek nejen nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, ale i jeho nezákonnost.

#### Zákonný účel

V této souvislosti odvolací orgán připomíná, že aby tento znak byl naplněn, musí účelová komunikace splňovat účel vymezený v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tj. musí sloužit 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. Ke splnění tohoto znaku stačí kterákoliv z výše uvedených možností. Za účelovou komunikaci lze označit i pouhé spojení mezi nemovitostmi navzájem. Pokud jde o spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, nepochybně sem lze zařadit připojení několika soukromých nemovitostí na jinou pozemní komunikaci. Dokonce i spojnice jediné nemovitosti s jinými pozemními komunikacemi podle odborné literatury splňuje znak zákonného účelu, pokud budou splněny i další tři znaky, s nimiž je podle zákona o pozemních komunikacích a soudní judikatury spojen vznik a existence veřejně přístupných účelových komunikací. Také to, jestli vlastníci sousedních nemovitostí mají k nim možnost přístupu přes své vlastní pozemky, je nerozhodné. Tato skutečnost se totiž posuzuje až v rámci zkoumání podmínky nutné komunikační potřeby.

Do protokolu z místního šetření ze dne 9. 1. 2024 účastníci správního řízení uvedli, že „*cesta vedoucí přes přejezd č. P8009 slouží k obsluze zemědělských pozemků a pro překonání železniční trati*“. V rámci správního rozhodnutí se správní orgán této podmínce dále nevěnoval. Kromě toho, že jím vydané rozhodnutí neobsahuje skutkový závěr, k němuž správní orgán dospěl, napadené rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné, neboť z něj není zřejmé, či komunikační potřebu předmětná komunikace uspokojuje, resp. které konkrétné zemědělské či lesní pozemky dopravně obsluhuje.

#### Souhlas vlastníka s obecným užíváním

Správní orgán sice ve výše uvedeném protokolu správně zmínil tento definiční znak, avšak v napadeném rozhodnutí se jím dále nezabýval. Spokojil se pouze s tvrzením, že předmětná cesta vznikla historicky, což je z hlediska posouzení naplnění tohoto znaku naprosto nedostačující.

Ačkoliv se měl správní orgán v dokazování vrátit do minulosti a zjišťovat, kdy předmětná komunikace vznikla, kdo byl tehdy jejím vlastníkem (pokud by se mělo jednat o veřejnou cestu, jeho postoj je pro udělení souhlasu relevantní), odkud a kam vedla, kým a jakým způsobem byla celá komunikace užívána, komu sloužila a z jakých důvodů, zjevně tak neučinil. Dostatečně neprokázal ani, zda tehdejší vlastník dotčeného pozemku vyslovil kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním, a zda tak učinil včas. Pro sdělení kvalifikovaného nesouhlasu vlastníka pozemků s obecným užíváním není stanovena formálně právní forma ani promlčecí doba, z dostupné soudní judikatury je však zřejmé, že tento akt nelze provést v libovolném časovém okamžiku, a že jej nelze odkládat. Naopak, aby vyvolával požadované právní účinky, musí být učiněn v přiměřené době (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2014 č.j.: 4 As 163/2013-27 nebo ze dne 22. 2. 2018 č.j.: 4 As 151/2017-66). Judikatura neposkytuje přesnou odpověď na otázku, po jakou

dlouhou dobu musí stav tiše trpěného obecného užívání trvat, aby došlo k udělení konkludentního souhlasu vlastníka se vznikem veřejné cesty, proto je potřeba vždy zohlednit okolnosti konkrétního případu, tj. zda vlastník o obecném užívání věděl a zda mu nějaká objektivní překážka nebránila v tom, aby včas zakročil, resp. zda proti veřejnému užívání jeho pozemku zakročil v přiměřené době. Rozhodně pozdní nesouhlas je pro vznik veřejné cesty již nepodstatný. Je-li účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný totiž i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.

Pouhé konstatování, že předmětná cesta vznikla historicky, a že nelze prokázat, že původní vlastník předmětné komunikace udělil souhlas s jejím užíváním širokou veřejností, nestačí. Pokud správní orgán nevyhodnotil, zda byl v daném případě naplněn znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním či nikoliv (napadené rozhodnutí žádný takový závěr neobsahuje), jednoznačně postupoval nejen v rozporu s § 50 odst. 4 správního řádu, ale i s § 3 téhož zákona, podle kterého je nutné zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 shora citovaného zákona.

V této souvislosti odvolací orgán připomíná, že k naplnění znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním nepostačuje, že vlastníci pozemků dotčených posuzovanou komunikací strpěli její užívání vlastníky přilehlých zemědělských (případně lesních) pozemků. Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážít, zda již okruh tiše trpěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti.

Teprve až poté, co zjištěný okruh uživatelů tvoří veřejnost, jsou totiž relevantní úvahy o tom, zda vlastník pozemku jej výslovně věnoval veřejnosti k užívání, nebo užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpěl, případně s jeho užíváním vyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jinými slovy, zda má výhrady k veřejnoprávnímu využití jeho pozemku či nikoliv. Veřejné subjektivní právo na obecné užívání cesty, které svědčí každému, se totiž aktivuje teprve tehdy, pokud vlastník s jejím veřejným užíváním výslovně souhlasí nebo pokud vlastník dostatečně dlouho užívání předmětné cesty veřejností nebrání.

Jak vyplývá z výše uvedeného, je tedy potřeba posoudit, zda byl okruh uživatelů z pohledu vlastníka cesty spíše jasně vymezený, či spíše neurčitý.

Určité vodítko k tomu lze nalézt v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015 č.j.: 6 As 213/2015-14, v němž je uvedeno, že cituji: *„Za jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2013, č.j. 1 As 63/2013-49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá. Jistě lze dát stěžovateli za pravdu v tom, že samotný fakt, že pozemek není oplocený, k deklaraci účelové komunikace nepostačuje. Ostatně i Nejvyšší správní soud judikoval, že ‚konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Pokud komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí‘ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, č.j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Jestliže však cesta naopak třetími osobami fakticky užívána byla, přičemž okruh uživatelů byl z pohledu vlastníka cesty vcelku neurčitý, pak skutečně pasivita vlastníka mohla vést ke vzniku veřejné cesty na jeho pozemku (jsou-li naplněny též další znaky veřejně přístupné účelové komunikace, včetně nutné komunikační potřeby alespoň jedné dotčené nemovitosti)“.*

Právě shora uvedenými skutečnostmi se správní orgán nezabýval. Vůbec nezjišťoval, kdy předmětná komunikace vznikla, kdo ji užíval a k jakému účelu, odkud kam vedla, a co vlastně tehdejší vlastníci dotčených pozemků a kteří strpěli – zda se jednalo o souhlas s výprosu ve smyslu § 2189 občanského zákoníku nebo souhlas s obecným užíváním těchto pozemků pro dopravní účely. K tomu odvolací orgán uvádí, že není třeba

prokazovat, že původní vlastníci předmětné komunikace aktivně udělili souhlas s jejím užíváním širokou veřejností.

Jak je uvedeno již výše, ke vzniku účelové komunikace není výslovný souhlas potřeba, postačuje, pokud vlastníci pozemků jejich užívání jinými osobami k dopravním účelům strpěli, aniž tomuto způsobu užívání jejich pozemků aktivně bránili.

#### Nutná komunikační potřeba

Správní orgán opět v protokolu z místního šetření tento poslední znak uvedl, ale ve správním rozhodnutí mu nevěnoval náležitou pozornost.

Zatímco u znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním se zkoumá, zda je předmětná komunikace užívána vedle vlastníků přilehlých nemovitostí také veřejností, smyslem zkoumání, zda byl naplněn znak nutné komunikační potřeby je zjištění, zda ke každé zpřístupňované nemovitosti zvlášť neexistují jiné plnohodnotné cesty, které by mohly posuzovanou komunikaci nahradit. Aby nebyla dána nutná komunikační potřeba, musela by totiž existovat jiná alternativní cesta stejné či srovnatelné kvality, která by šetrněji zasahovala do práv dotčené osoby. Je přitom potřeba posoudit nejen délku posuzované cesty a délku případného alternativního přístupu, ale také jejich stavebně technický stav a kvalitu obou variant (povrch a sklon), nutnost a nákladnost případných úprav staveb (či pozemků), jejichž přístupnost je řešena, a typ staveb (či pozemku), jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům).

Správní orgán však to, zda k nemovitostem, které předmětná komunikace dopravně obsluhuje, existují jiné alternativní komunikace, které by mohly posuzovanou komunikaci nahradit v dostatečné míře, zjišťoval pouze ve vzdálenosti 5 km, což je vzdálenost relevantní v otázce zrušení železničního přejezdu, bez dalšího ale je nedostatečná pro zjištění, zda byl splněn znak nutné komunikační potřeby.

Odvolací orgán dodává, že i kdyby bylo v rámci správního řízení deklarováno, že komunikace křížící předmětný přejezd je pozemní komunikací podle § 2 zákona o pozemních komunikacích, tak je zrovna tak nutné, aby v případě rušených přejezdů podle ustanovení § 37a zákona o pozemních komunikacích navrhovaná objízdná trasa vedla přes pozemní komunikaci. Opačný závěr, tedy že by objízdná trasa vedla po soukromé cestě, není podle odvolacího orgánu možný, protože tímto by byl popřen smysl uvedeného zákonného ustanovení, které má za cíl omezit zásah do práv subjektů, kteří přejezd užívají, protože by těmto subjektům právo užívat náhradní přejezd a komunikaci ve vzdálenosti do 5 km neplynulo přímo ze zákona.

#### Další zjištění odvolacího orgánu

Podstatné vady, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a která je také důvodem jeho nepřezkoumatelnosti, se správní orgán dopustil i při hodnocení důkazů.

Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by správní orgán ve svém rozhodování měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli, nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry (zjištění) opře a které opomene, a právě takový jev v daném případě nastal. Správní orgán při hodnocení důkazů totiž vůbec nevzal v úvahu veškeré skutečnosti, které v řízení vyšly najevo, a své úvahy selektivně opřel jen o některé podklady bez toho, že by se jakkoli zabýval tvrzeními a důkazy, z nichž vyvěrá opak, a zdůvodnil, proč je považuje za liché, mylné nebo vyvrácené.

Vadou, která měla rozhodně podstatný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, je i to, že se správní orgán nevypořádal s námitkami jednotlivých účastníků, resp. tak učinil jen u některých účastníků řízení.

I když již bylo judikováno, že nelze povinnost odůvodnit rozhodnutí interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument, kdy rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní, a že není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže správní orgán nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, ale postaví proti nim vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jeho závěrů je sama o sobě dostatečná“ (viz náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68), správní orgán takto nepostupoval. Tím učinil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a zároveň nezákonné.

Ačkoliv se jedná o okolnosti, které mohou být pro dané řízení významné, správní orgán vůbec neřešil nejen námitku xxx, Ing. xxx a xxx, že v části objízdné trasy byl již schválen stavební záměr na stavbu „Výstavba cyklostezky Bohuslavice nad Vláří – Jestřabí, Štítná nad Vláří“, což znemožňuje její využití pro těžkou zemědělskou techniku, ale ani to, že závazná stanoviska obou dotčených orgánů byla souhlasná za podmínky, že nebude zrušen železniční přejezd P8008 v obci Bohuslavice na Vláří, přičemž k jehož rušení se policie vyjadřovala dne 20. 3. 2023 pod č.j.: KRPZ-31459/ČJ-2023-150506).

#### Vypořádání odvolacích námitek

S námitkami podanými odvolatelkou se odvolací orgán vypořádal následovně:

Ve vztahu k námitce odvolatelky k průtahům ve správním řízení se odvolací orgán odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2019 č.j.: 11 A 174/2017.

Městský soud v tomto rozsudku konstatoval, že *„lhůta pro vydání rozhodnutí dle § 71 spr.ř. je lhůtou procesní, na jejíž uplynutí zákon neváže žádné právní důsledky pro věc samu. Při posuzování povahy této konkrétní lhůty soud vycházel analogicky ze stejných teoretických úvah, jako Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2012 č.j. 9 As 114/2011-58. Teorie rozlišuje 2 typy lhůt a to lhůty hmotněprávní (preklusivní propadné) a lhůty procesní (pořádkové, soudcovské). Zatímco se zmeškáním hmotněprávních lhůt je spojen jasný následek v podobě zániku práva a tyto lhůty nelze vrátet ani prominout, procesní lhůty jsou lhůty stanovené především v rámci snahy o efektivní řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením procesních lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu, zatímco u hmotněprávních lhůt zákon upravující tyto lhůty stanoví s jejich uplynutím konkrétní právní důsledky. Přestože ustanovení § 71 spr.ř. stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí, není z něj patrné, že by s jejím nedodržením zákonodárce spojoval důsledky pro řízení ve věci samé, např. že by již nebylo možno po uplynutí této lhůty ve věci pokračovat či vydat rozhodnutí. Pokud by tomu tak bylo, nebylo by v zákoně ustanovení k ochraně proti nečinnosti dle § 80 odst. 1 spr.ř., jelikož by již samotným uplynutím lhůty správní orgány pozbyly možnost věc projednat a rozhodnout, ani nadřízený orgán by tak neměl možnost učinit opatření proti nečinnosti.“* (konec citace).

Samotné nedodržení této lhůty, které odvolací orgán nijak nerozporuje, tak nemůže být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí.

Odvolatelka dále vyjádřila názor, že v otázce rušení přejezdů podle § 37a zákona o pozemních komunikacích není správnímu orgánu ponechán prostor pro využití správního uvážení. Má za to, že v případě, kdy jsou splněny podmínky stanovené v § 37a odst. 1 a 3 zákona o pozemních komunikacích, tak má správní orgán bez dalšího vyhovět žádosti a přejezd zrušit.

Stejně jako výše uvedenou námitku i tuto námitku odvolací orgán vyhodnotil jako nedůvodnou.

V této otázce se odvolací orgán odkazuje o rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 4. 2024 č. j.: 30 A 12/2024-55, ze kterého vyplývá, že správní orgán je povinen zabývat se otázkou vhodnosti alternativní trasy jako takové, nikoliv jen stran splnění podmínek a) a b) uvedených v dílci § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Dle jazykového výkladu tohoto ustanovení výše uvedený soud dospěl k závěru, že citují: *„pro zrušení přejezdu nebo přechodu musí existovat alternativní trasa o určité délce a určitém stupni zabezpečení a zároveň musí být tato trasa pro předem vymezený okruh potenciálních adresátů vhodná. Ona vhodnost je totiž dle názoru soudu de facto třetí podmínkou, která má být silničním správním úřadem v daném typu správního řízení zkoumána. Závazné stanovisko, které stran vhodnosti vydává ve smyslu § 37a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích Policie České republiky, se totiž musí týkat agendy, ke které se může Policie České republiky vyjadřovat – tedy otázky bezpečnosti pro uživatele takové alternativní trasy (k tomu srov. § 124 odst. 11 zákona č. 361/2000 Sb.). Ona vhodnost však vybízí silniční správní úřad k tomu, aby hodnotil optikou místních poměrů věc podrobněji a mohl reagovat na vybraná specifika. Opačný výklad – výklad žalovaného – by totiž znamenal vyprázdnění rozhodovací pravomoci silničního správního úřadu. Po tomto by se očekávalo (optikou výkladu žalovaného) pouze nekritické převzetí závěru závazného stanoviska vydaného ve smyslu § 37a odst. 3 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Tento závěr ale odporuje i zásadě legality – k tomu srov. dílce § 149 odst. 8 poslední věta správního řádu... Stejně tak by výklad žalovaného směřoval k tomu, že silniční správní úřad bude odpovědný – jako správní orgán, který řízení vede a který vydává rozhodnutí – za výsledek takového řízení, avšak obsah výsledku by byl dán výlučně a bez dalšího závazným stanoviskem*

dotčeného orgánu (PČR), který by za onen obsah a výsledek de facto neodpovídal. Forma závazného stanoviska byla zjevně do zákona vložena proto, aby bylo zřejmé, že vyjádření PČR z hlediska její působnosti na úseku bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích nebude ze strany silničního správního úřadu ignorováno, nikoliv bezmyšlenkovitě převzato. Působnost PČR musí být totiž rovněž dána zákonem (k tomu opětovně srov. § 124 odst. 11 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)... V intencích otázky „vhodnosti“ alternativní trasy je tak povinností silničního správního úřadu se touto rovněž zabývat (mimo onu výšeč, kterou má na starosti PČR jako dotčený orgán) a hodnotit další v úvahu přicházející faktory. Žalovaný tak pochybil tím, že se v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval dopady zrušení železničního přejezdu na žalobkyni, veřejnost a vlastníky okolních nemovitostí, přičemž na negativní vlivy zrušení železničního přejezdu byl ze strany žalobkyně upozorněn. Závěrem se tedy dá shrnout, že prosté naplnění základních předpokladů v § 37a zákona o pozemních komunikacích, bez posouzení veškerých dalších známých skutečností, nepostačuje k vydání rozhodnutí o zrušení železničního přejezdu. Jelikož se těmito skutečnostmi, jakož i proporcionalitou zásahu, žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval, založil tím nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů“ (konec citace).

Správní orgán postupoval tedy správně, když se námitkami, které se týkaly objízdné trasy, zabýval. Jím učiněné závěry lze však považovat za předčasné, poněvadž doposud nebylo postaveno najisto nejen to, zda rušený železniční přejezd kříží pozemní komunikace ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích (zde veřejně přístupná účelová komunikace), ale ani to, zda status takové komunikace má i objízdná trasa navržená žadatelkou.

Ani námitka odvolatelky stran účastenství v řízení není podle odvolacího orgánu důvodná. V této části se odvolací orgán pro stručnost odkazuje na odůvodnění uvedené na str. 6 tohoto rozhodnutí.

K otázce vlastnictví pozemní komunikace se postupně vyjádřili oba nejvyšší soudy a rovněž i Ústavní soud. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 23. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 3143/13 nejprve vyjádřil k otázce, zda stavba ve smyslu občanského zákoníku, tedy za určitých podmínek i veřejně přístupná účelová komunikace, se považuje za samostatnou věc v právním smyslu a může tedy mít odlišného vlastníka než vlastníka pozemků na kterých se tato komunikace nachází. V tomto nálezu Ústavní soud stanovil, že klíčové jsou konkrétní okolnosti daného případu, a že „V některých případech není umělá úprava povrchu pozemku takového stavebního rázu, aby ji bylo možno pokládat za samostatnou věc z hlediska soukromého práva. Nezbytností je však posuzovat každou právní věc individuálně. Mohou nastat hraniční případy, které bude nutno řešit podle jednotlivých okolností vždy řádně zdůvodněnou úvahou soudu o charakteru sporné věci, resp. stavební úpravy – tedy zda půjde již o stavbu jako samostatný předmět občanskoprávních vztahů, nebo jen o určitým způsobem zpracovaný pozemek.“ Navzdory tomu, že rozhodovací praxe Nejvyššího soudu v této oblasti dostala v posledních letech četných změn, tak se Nejvyšší správní soud například v aktuálnějším rozhodnutí ze dne 17. 9. 2019, sp. zn. 22 Cdo 4096/2017 vyjádřil, že odvolací soud pochybil, když shledal že stavba je bez dalšího součástí pozemku. V případě Nejvyššího správního soudu je judikatura, vztahující se k tomuto tématu, doposud jednotná. V rozsudku ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59 Nejvyšší správní soud dovodil, že „[p]ro posouzení otázky, zda je účelová komunikace (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) stavbou spojenou se zemí pevným základem, tj. samostatnou nemovitou věcí, nebo zda je součástí pozemku, na němž se nachází, jsou rozhodná stejná hlediska jako v případě jiných pozemních komunikací. Pokud je stavební provedení účelové komunikace takové, že lze jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů.“ Nejvyšší správní soud zároveň v rámci téhož rozsudku dodává, že účelová komunikace nemusí být součástí pozemku, byť je uvedena v § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který po novele zákonem č. 268/2015 Sb. v poslední větě stanoví, že „stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku“. Z tohoto ustanovení i podle Nejvyššího správního soudu vyplývá pouze to, že vyjmenované pozemní komunikace, pokud jsou stavbami, jsou rovněž samostatnými věcmi. Charakter účelové komunikace však není v § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích výslovně upraven. Nelze proto z tohoto ustanovení a contrario dovodit, že účelová komunikace je vždy součástí pozemku, aniž by byly zohledněny konkrétní skutečnosti konkrétní věci. Takový závěr by ostatně nekorespondoval s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Odvolací orgán má za to, vzhledem k charakteru cesty vedoucí přes předmětný přejezd, která je tvořena pouze v zemi vyjetými kolejemi, že cesta v tomto případě netvoří samostatnou věc v právním smyslu, resp. že se jedná o součást pozemků. Tudíž vlastnický poměr k cestě odpovídá spoluvlastnickým podílům vlastníků jednotlivých pozemků. Právě tyto subjekty musí být podle odvolacího orgánu účastníky řízení a dále potom i vlastníci pozemků, přes které má vést navrhovaná objízdná trasa, pokud i v tomto případě je nutné zkoumat existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

#### Závěr odvolacího orgánu

Vzhledem k tomu, že odvolací orgán dospěl k závěru, že postup správního orgánu v řízení před vydáním rozhodnutí trpěl vadami, o nichž lze mít důvodně za to, že mají vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, rozhodl se, že napadené rozhodnutí zruší a vrátí jej správnímu orgánu k novému projednání, v rámci kterého správní orgán tyto vady odstraní a vydá nové rozhodnutí. Napadené rozhodnutí v současnosti není v souladu s právními předpisy, existuje zde rozpor veřejného zájmu a zákonem stanoveného postupu správního orgánu, a to v důsledku toho, že ze strany správního orgánu nebyl spolehlivě zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a tudíž nebyla dodržena zásada materiální pravdy a v souvislosti s tím i zásada zákonnosti dle správního řádu.

#### Závazný právní názor odvolacího orgánu

Správní orgán musí nejprve postavit na jisto, zda železniční přejezd, který je předmětem tohoto správního řízení, kříží pozemní komunikaci ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích, resp. zda se jedná o veřejně přístupnou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 tohoto zákona. S přihlédnutím k tomu, že nebylo autoritativně deklarováno, že by se v okolí tohoto přejezdu nacházela veřejně přístupná účelová komunikace, bude nutné důkladně zjistit, zda cesta křížící výše uvedený přejezd splňuje všechny znaky, s nimiž zákon o pozemních komunikacích a soudní judikatura spojuje vznik a existenci veřejně přístupných účelových komunikací. Pokud by se prokázalo, že tato cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací, bylo by totiž nutné shora uvedené správní řízení pro nedostatek pravomoci silničního správního úřadu zastavit.

Pro účely vyřešení této předběžné otázky je nutno zrevidovat okruh účastníků řízení. Silniční správní úřad by měl za účastníky vedeného řízení vzít vždy kromě žadatele všechny ostatní vlastníky nemovitostí, pro které může sporná komunikace plnit úlohu důležité komunikační spojnice, a také vlastníky všech pozemků, přes které vedou jednotlivé úseky posuzované cesty. Správní řád je postaven na materiálním pojetí účastenství, což znamená, že účastníkem je každý, kdo splňuje zákonné podmínky, nikoli ten, s kým úřad jako s účastníkem jednal. Účastenství je tedy kategorií objektivní. Vadné vymezení okruhu účastníků řízení způsobuje nezákonnost rozhodnutí a správní řád obsahuje nástroje, jimiž se opomenutí účastníci mohou bránit (viz § 84 správního řádu).

Prokáže-li se, že přes řešený železniční přejezd vede veřejně přístupná účelová komunikace, je nutné zjistit jaké povahy je objízdná trasa. Jak již bylo uvedeno výše, i tato cesta musí být veřejně přístupnou účelovou komunikací, aby mohla plně nahradit komunikaci vedoucí přes uvedený přejezd.

V průběhu řízení je nutno se zabývat i vyjádřeními a námitkami jednotlivých účastníků řízení a pokud mezi jejich tvrzeními existují rozpory, je nutné tyto rozpory odstranit, nebo se o to alespoň pokusit.

Správní orgán by měl totiž přistoupit k hodnocení důkazů teprve po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v důkazech. Jestliže se mu rozpory odstranit nepodaří, je nezbytné, aby v odůvodnění nového rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo, a ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení přichýlil, a které důkazy odmítl a proč.

Po skončení dokazování a po provedení příslušných procesních úkonů nezbytných před vydáním rozhodnutí ve věci, vydá správní orgán rozhodnutí. Výrok nového rozhodnutí bude formulován tak, aby byl určitý, jasný a srozumitelný.

V odůvodnění rozhodnutí je třeba uvést podklady pro rozhodnutí, včetně úvah svědčících o naplnění zásady volného hodnocení důkazů. V novém rozhodnutí se správní orgán také relevantním (a především přezkoumatelným) způsobem vypořádá s vyjádřeními, námitkami a návrhy účastníků řízení, které uplatnili v průběhu celého řízení; rovněž zde budou uvedeny právní úvahy zahrnující výklad právních předpisů a jejich aplikaci na daný případ.

Za nepřezkoumatelné se dle ustálené judikatury totiž považuje takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny námitky, dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení správní orgán považoval za nedůvodnou a proč námitky účastníka řízení považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož by nebylo zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993 č.j. 6 A 48/1992-23 nebo shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008 č.j.: 8 Afs 66/2008-71).

#### **Poučení:**

Podle § 91 odst. 1 správního řádu se proti rozhodnutí odvolacího orgánu nelze odvolat. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu.

Mgr. Adam Rafaj  
právník odboru dopravy a silničního hospodářství

**Toto rozhodnutí musí být vyvěšeno po dobu 15 dnů na úřední desce Krajského úřadu Zlínského kraje a Městského úřadu Luhačovice, Obecního úřadu Bohuslavice nad Vlárí, Obecního úřadu Štítná nad Vlárí a Obecního úřadu Jestřábí. Písemnost se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup.**

**Patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce se rozhodnutí považuje za doručené.**

**Právní účinky doručení má výhradně doručení veřejnou vyhláškou prostřednictvím úřední desky Krajského úřadu Zlínského kraje (§ 25 odst. 3 správního řádu).**

Vyvěšeno dne: 21. 8. 2024

Sejmuto dne:

#### Rozdělovník:

Odvolatelka:

Správa železnic, státní organizace, IČO: 70994234, Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1, Oblastní ředitelství Ostrava, Muglinovská 1038/5, 702 00 Ostrava, IDDS: uccchjm

#### Účastníci řízení:

Obec Bohuslavice nad Vlárí, IČO: 70910731, Bohuslavice nad Vlárí č.p. 62, 763 21 Slavičín, IDDS: ysibjig  
xxx, Bohuslavice nad Vlárí xxx, 763 21 Slavičín  
xxx, Bohuslavice nad Vlárí xxx, 763 21 Slavičín  
JASO Lipová, spol. s r.o., IDDS: cpjdkwc  
xxx, Jestřábí xxx, 763 33 Štítná nad Vlárí, zmocněnec: xxx, Jestřábí xxx, 763 33 Štítná nad Vlárí  
Ing. xxx, Jestřábí xxx, 763 33 Štítná nad Vlárí  
xxx, Jestřábí xxx, 763 33 Štítná nad Vlárí

#### Dotčené orgány:



Policie ČR, Krajské ředitelství policie Zlínského kraje, Dopravní inspektorát, IDDS: w6thp3w  
Drážní úřad, územní odbor Olomouc, IDDS: 5mjaatd

Ve smyslu § 25 správního řádu se veřejná vyhláška zasílá obecnímu úřadu se žádostí o vyvěšení a vrácení zpět:

Městský úřad Luhačovice, odbor dopravy, nám. 28. října 543, 763 26 Luhačovice, IDDS: m35bcw4

Obecní úřad Bohuslavice nad Vlárí, Bohuslavice nad Vlárí 62, 763 21 Slavičín, IDDS: ysibjig

Obecní úřad Štítná nad Vlárí – Popov, Štítná nad Vlárí 72, 763 33 Štítná nad Vlárí-Popov, IDDS: bkcbres

Obecní úřad Jestřabí, Jestřabí 1, 763 33 Štítná nad Vlárí, IDDS: kn9astn

Po nabytí právní moci rozhodnutí:

KUZK ODSH

Městský úřad Luhačovice, odbor dopravy, nám. 28. října 543, 763 26 Luhačovice