

**Odbor dopravy a silničního
hospodářství**
oddělení silničního hospodářství

Dle rozdělovníku

datum	oprávněná úřední osoba	číslo jednací	spisová značka
13. října 2020	Mgr. Jakub Drápal	KUZL 4456/2020	KUSP 4456/2020/DOP/JD



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“), **přezkoumal** na základě odvolání xxx, narozeného dne xxx, a xxx, narozené dne xxx, oba bytem xxx, 756 06 Velké Karlovice, zastoupených na základě plné moci Mgr. Alešem Gnidou, advokátem se sídlem Smetanova 841, 755 01 Vsetín, **rozhodnutí** Městského úřadu Vsetín, odboru územního plánování, stavebního řádu a dopravy (dále jen „správní orgán“) ze dne 18. 7. 2019, č.j. MUVS-S 12720/2019/OÚPSŘD-280.6/Li-5, sp.zn.: MUVS-S 12720/2019/OÚPSŘD-280.6/Li, kterým bylo podle ustanovení § 37 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích rozhodnuto o zrušení úrovněvého křížení dráhy s pozemní komunikací - železničního přejezdu P8127, evidenční km 26,560, na železniční trati Vsetín – Velké Karlovice na pozemku parc. č. 8387/1 v katastrálním území Velké Karlovice, a rozhodl

t a k t o:

Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu se rozhodnutí Městského úřadu Vsetín, odboru územního plánování, stavebního řádu a dopravy ze dne 18. 7. 2019, č.j. MUVS-S 12720/2019/OÚPSŘD-280.6/Li-5, sp.zn.: MUVS-S 12720/2019/OÚPSŘD-280.6/Li, ruší a věc se vrací tomuto správnímu orgánu k novému projednání.

Účastník řízení podle 27 odst. 1 správního řádu:

Správa železnic, státní organizace, IČ: 70994234, Oblastní ředitelství Olomouc, Nerudova 1, 779 00 Olomouc

Odůvodnění:

Z předloženého spisového materiálu bylo zjištěno, že správní orgán obdržel dne 10. 6. 2019 žádost Správy železniční dopravní cesty, státní organizace (nyní již jako „Správa železnic, státní organizace“) o zrušení úrovněvého železničního přejezdu P8127, evidenční km 26,560 na železniční trati Vsetín – Velké Karlovice na pozemku parc. č. 8387/1 v katastrálním území Velké Karlovice.

Městský úřad Vsetín, odbor územního plánování, stavebního řádu a dopravy, po oznámení zahájení řízení a projednání rozhodl o této žádosti tak, že rozhodnutím ze dne 18. 7. 2019 pod č.j. MUVS-S 12720/2019/OÚPSŘD-280.6/Li-5 rozhodl o zrušení tohoto železničního přejezdu.

Toto rozhodnutí bylo doručeno všem účastníkům řízení, jejichž okruh stanovil správní orgán.

Proti shora citovanému rozhodnutí podali xxx (dále též „odvolatelé“) dne 21. 12. 2019 prostřednictvím svého právního zástupce odvolání, ve kterém uvedli, že postup správního orgánu je zatížen vážnou procesní vadou, kdy odvolatelé nebyli zahrnuti do okruhu účastníků řízení, když s nimi správní orgán nijak nejednal a ani jim nebylo zasláno meritorní rozhodnutí.

Odvolatelé se považují za účastníky řízení, neboť jsou vlastníky mj. pozemku parc. č. xxx a pak pozemků parc. č. xxx, parc. č. xxx, parc. č. xxx, vše v katastrálním území obce Velké Karlovice, které jsou umístěny za tělesem dráhy, přičemž k těmto pozemkům vede pouze jediná přístupová cesta, kdy pozemky plní funkci lesa nebo na nich chovají ovce. Odvolatelé se proto považují za opomenuté účastníky řízení, kdy v tomto směru odkazují i na judikaturu Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 As 228/2017.

Lhůta pro podání odvolání podle nich běží až poté, co se s předmětným rozhodnutím seznámili, což bylo až dne 15. 12. 2019 po ústním jednání konaném na Obecním úřadu ve Velkých Karlovicích. K samotnému rušení přejezdu odvolatelé uvedli, že jim to znemožní přístup na jejich pozemky, a proto by mohlo dojít v tomto směru k zásahu do jejich vlastnických práv, navíc se za zrušením přejezdem nachází i další přejezdy, kdy drážní vozidla poté stejně musí díky tomu přizpůsobit svoji jízdu. Vzhledem ke všem těmto okolnostem žádají zrušení předmětného rozhodnutí správního orgánu a vrácení věci zpět k novému rozhodnutí. Dne 5. 2. 2020 pak své odvolání ještě doplnili o sdělení, že správní orgán musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Správní orgán si dle nich neověřil, zda se zrušovaný přejezd používá či nikoliv, nevypořádal se ani s otázkou vlastnických vztahů připojených komunikací ani komunikací navazujících na sousední přejezdy, aby tak mohl vyhodnotit, zda můžou odvolatelé tyto ostatní přejezdy vůbec využít. Nakonec odvolatelé vznesli námitku, zda je Městský úřad Vsetín, odbor územního plánování, stavebního řádu a dopravy, vůbec příslušný o věci rozhodnout, když předmětný přejezd je umístěn na křížení dráhy s veřejně nepřístupnou účelovou komunikací.

K výše uvedenému odvolání se vyjádřil pouze správní orgán v předání spisu odvolacímu orgánu, kde ve svém stanovisku podle § 88 odst. 1 správního řádu odvolacímu orgánu sdělil, že postupoval a rozhodl podle § 37 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích na žádost

vlastníka dráhy a souhlasu drážního úřadu. Obec Velké Karlovice nebyla účastníkem řízení, jelikož se nejednalo o veřejně přístupnou komunikaci. S vlastníky přilehlých pozemků silniční správní úřad nejednal proto, že zákon o pozemních komunikacích neřeší tuto povinnost, a také proto, že konečné rozhodnutí o odstranění stavby železničního přejezdu přísluší speciálnímu stavebnímu úřadu, a to drážnímu úřadu.

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 ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu odvoláním napadené rozhodnutí a dospěl k následujícím závěrům:

Odvolací orgán zjistil, že napadené rozhodnutí je nezákonné, vydané v rozporu se správním řádem a zákonem o pozemních komunikacích, a je nepřezkoumatelné. V tomto případě v řízení nebyl správně vymezen okruh účastníků řízení podle ustanovení § 27 správního řádu a dále pak nebyl zjištěn skutkový stav věci podle ustanovení § 3 správního řádu, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ustanovení § 2 správního řádu, což bude popsáno při vypořádávání jednotlivých námitek odvolatele i v další části odůvodnění tohoto rozhodnutí.

Z předloženého spisu a vydaného rozhodnutí ve věci vyplývají zejména následující skutečnosti.

Správní orgán obdržel dne 10. 6. 2019 žádost Správy železnic, státní organizace, Oblastní ředitelství Olomouc, IČO 70994234, Nerudova 1, 779 00 Olomouc (dále také „žadatel“), o zrušení úrovněvého železničního přejezdu P8127, evidenční km 26,560 na železniční trati Vsetín – Velké Karlovice na pozemku parc. č. 8387/1 v katastrálním území Velké Karlovice z důvodu, že v současné době není tento přejezd využíván a dopravní obslužnost přilehlých pozemků dostatečně zabezpečují jiné vhodné přejezdy (P8126 - evid. km 26,249 a P8128 – evid. km 26,646). Uvedeným dnem bylo zahájeno správní řízení ve výše uvedené věci.

Správní orgán oznámil přípisem ze dne 3. 7. 2019 zahájení správního řízení žadateli a drážnímu úřadu.

Okruh účastníků řízení správní orgán vymezil s ohledem na ustanovení § 27 správního řádu a stanovil, že jím je podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu žadatel, vlastník pozemku, železničního přejezdu a pozemní komunikace - ČR - Správa železniční dopravní cesty, státní organizace. Správní orgán při vymežování okruhu účastníků řízení dospěl k názoru, že správní řízení o připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci nemůže ohrozit práva jiných osob a ani nemůžou být tímto správním řízením jejich práva a povinnosti dotčeny. Z toho důvodu byl okruh účastníků omezen jen na žadatele, který je vlastníkem dráhy a vlastníkem dotčené pozemní komunikace.

Správní orgán v oznámení upozornil účastníka řízení, že je oprávněn navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do doby vydání rozhodnutí, že má právo vyjádřit v řízení své stanovisko, že se může před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům rozhodnutí, a kde může nahlížet do podkladů rozhodnutí, s tím, že tak může učinit do 5 dnů ode dne doručení oznámení. Ve stanovené lhůtě se nikdo nevyjádřil.

Správní orgán v provedeném řízení přezkoumal předloženou žádost, projednal ji s účastníkem řízení a Drážním úřadem, územním odborem Olomouc, a zjistil, že jejím uskutečněním nejsou ohroženy zájmy chráněné zákonem o pozemních komunikacích, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy.

Splněna byla i podmínka uvedená v § 37 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, kdy drážní úřad vyslovil se zrušením přejezdu v km 26,560 Vsetín – Velké Karlovice souhlas. Učinil tak dopisem ze dne 9. 5. 2019 vydaným pod č.j. DUCR-24698/19/Eh.

Správní orgán následně zkonstatoval, že je mu situace v místě předpokládaného zrušení úrovnového křížení dráhy s pozemní komunikací - železničního přejezdu P8127, evidenční km 26,560 na železniční trati Vsetín – Velké Karlovice na pozemku parc. č. 8387/1 v katastrálním území Velké Karlovice dostatečně známa, nepovažoval tedy za hospodárné ani účelné nařídit ohledání na místě. Za vlastníka pozemku, komunikace i železničního přejezdu byl zjištěn žadatel, a ten v řízení doložil souhlas drážního úřadu, v němž byl dán souhlas se zrušením shora uvedeného železničního přejezdu.

Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem správní orgán vyhověl žádosti žadatele o zrušení předmětného železničního přejezdu – viz výše.

Posouzení věci odvolacím orgánem:

Odvolací orgán nejprve musí vyjasnit otázku vymezení účastníků tohoto řízení, neboť teprve poté může být posouzena námitka odvolatelů stran opomenutí oznámení rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolatelům.

Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu účastníky v řízení o žádosti jsou žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.

Podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

V návaznosti na výše uvedené odvolací orgán dospěl k závěru, že správní orgán jednoznačně pochybil při vymezení účastníků řízení, když ve svém rozhodnutí uvedl, že citují: „*správní řízení o připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci nemůže ohrozit práva jiných osob a ani nemůžou být tímto správním řízením jejich práva a povinnosti dotčeny. Z toho důvodu byl okruh účastníků vymezen na žadatele, který je vlastníkem dráhy a vlastníkem dotčené pozemní komunikace.*“ (konec citace).

Nejenže tento svůj názor správní orgán nijak neodůvodnil v tom směru, proč nemohou být dotčena práva ostatních osob, což vede k absolutní nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, naprosto mylná je i úvaha správního orgánu vyslovená v předkládací zprávě k předanému odvolání (včetně spisu) v tom směru, že s vlastníky přilehlých pozemků silniční správní úřad nejednal proto, že zákon o pozemních komunikacích neřeší tuto povinnost, a také proto, že konečně

rozhodnutí o odstranění stavby železničního přejezdu přísluší speciálnímu stavebnímu úřadu, a to drážnímu úřadu. Také není vedeno správní řízení o připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci, ale řízení o zrušení železničního přejezdu podle § 37 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích.

Účastenství ve správním řízení, pokud zvláštní právní předpisy neobsahují speciální právní úpravu stran účastníků, řeší výše citovaný § 27 správního řádu, přičemž odvolatelé byli jednoznačně v pozici vedlejších účastníků, jak je vymezuje správní řád v § 27 odst. 2, neboť rozhodnutím správního orgánu byli zcela jistě dotčeni na svých právech, navíc k tomu, aby dotčená osoba byla účastníkem řízení, postačuje, že **je možné**, že bude rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech.

Z podkladů obsažených ve spisovém materiálu je postaveno najisto, že zrušením předmětného železničního přejezdu musí být dotčeni minimálně vlastníci přilehlých pozemků, kterými jsou xxx.

Podle § 84 odst. 1 správního řádu osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.

Odvolací orgán již výše vyjasnil, že odvolatelé měli být v postavení účastníků v tomto správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Protože jim nebylo rozhodnutí správního orgánu oznámeno, mohli podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno účastníku, kterého správní orgán oznámil. Lhůta jednoho roku byla rovněž dodržena, rozhodnutí bylo jedinému účastníkovi (žadateli) oznámeno dne 18. 7. 2019.

V tomto případě se odvolatelé o existenci rozhodnutí správního orgánu dozvěděli dne 22. 11. 2019 při ústním jednání na Obecním úřadě ve Velkých Karlovicích, kdy odvolání bylo správnímu orgánu doručeno dne 21. 12. 2019, tedy včas ve lhůtě 30 dnů, jak vyžaduje správní řád, přičemž je nutné, aby se odvolatelé vůbec dozvěděli nejen o vydání rozhodnutí, ale i o řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, což v nynějším případě nastalo.

Odvolací orgán na základě výše uvedeného zkonstatoval, že podané odvolání je odvolání přípustné (tj. podané osobou k tomuto oprávněnou a směřující proti rozhodnutí, vůči kterému odvolání bylo možno podat) a včas podané.

Odvolací orgán k tomuto bodu uzavírá, že správní orgán se nezabýval správně otázkou určení okruhu účastníků řízení, kdy již toto samotné pochybení je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost.

Odvolací orgán musí přisvědčit i námitce odvolatelů stran vlastní příslušnosti správního orgánu celou věc řešit.

Podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává působnost silničního správního úřadu a speciálního stavebního 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.

Podle § 37 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích může na žádost vlastníka dráhy nebo pozemní komunikace příslušný silniční správní úřad se souhlasem drážního správního úřadu rozhodnout o zrušení přejezdu.

Podle § 37 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích platí, že zabezpečovací zařízení na přejezdu s dráhou umísťuje a udržuje vlastník dráhy.

Odvolací orgán musí na základě výše uvedeného uvést, že mezi základní zásady správního řízení, kterým je i nyní vedené správní řízení, patří zásada uvedená v § 3 správního řádu a to, že správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonů s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Těmito požadavky je především stanoveno, že správní orgán postupuje ve správním řízení v souladu s právními předpisy, a svou pravomoc uplatňuje pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

Zásadami správního řízení je dána povinnost, aby řízení bylo vedeno věcně příslušným správním orgánem, přičemž jeho povinností je postupovat, vést řízení a rozhodovat podle právních předpisů vztahujících se k takovému řízení.

Státní správa ve věcech dálnic, silnic, místních komunikací a **veřejných účelových komunikací** je svěřena podle ustanovení § 40 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích silničním správním úřadům. Konkrétní působnost silničních správních úřadů je vymezena kategoriemi uvedených dopravních staveb.

Silniční správní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají působnost silničního správního úřadu v rozsahu taxativně určeném v ustanovení § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení rozhodují obecní úřady obce s rozšířenou působností jako silniční správní úřady pouze ve věcech silnic II. a III. třídy, místních komunikací a **veřejně přístupných účelových komunikací**.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností, kterému je svěřena působnost silničního správního úřadu, není tedy oprávněn rozhodovat o stavbách (železničních přejezdech) na cestách, které svým charakterem, popř. nedostatečnými znaky nesplňují zařazení do kategorie pozemních komunikací tak, jak jsou pozemní komunikace vymezeny v § 2 zákona o pozemních komunikacích.

Při přezkoumání postupu správního orgánu v průběhu jím vedeného řízení a při vydání napadeného rozhodnutí bylo odvolacím orgánem konstatováno, že jeho postup jako silničního správního úřadu nebyl v souladu s právními předpisy, a to jak se správním řádem, tak ani zákonem o pozemních komunikacích, když nebylo postaveno najisto, jaký charakter má komunikace vedoucí ke zrušovanému přejezdu a zda se vůbec o nějakou pozemní komunikaci jedná.

Touto skutečností je tak jednoznačně dán důvod k přezkoumání napadeného rozhodnutí z veřejného zájmu, a nikoliv pouze z důvodu námitek podaných opomenutými účastníky řízení.

Podle ustanovení § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, platí, že pokud se železniční dráha kříží **s pozemními komunikacemi** v úrovni kolejí, musí být křížení označeno a zabezpečeno. Způsob označení křížení stanoví prováděcí předpis. O rozsahu a způsobu zabezpečení křížení železniční dráhy s pozemními komunikacemi v úrovni kolejí a jeho změně rozhoduje drážní správní úřad po předchozím vyjádření příslušného orgánu Policie České republiky. Rozhodnutí o rozsahu a způsobu zabezpečení křížení nenahrazuje povolení vydávaná správními úřady podle zvláštních právních předpisů. Technické způsoby zabezpečení křížení stanoví prováděcí předpis.

V posuzovaném případě jde o řízení o zrušení železničního přejezdu P8127, evidenční km 26,560 na železniční trati Vsetín – Velké Karlovice na pozemku parc. č. 8387/1 v katastrálním území Velké Karlovice. V rámci takového řízení musí příslušný silniční správní úřad mimo jiné nejen posoudit, zda zrušením železničního přejezdu nedojde k zamezení příjezdu a přístupu na pozemky, k jejichž obsluze byl přejezd vybudován, případně zda existuje vyhovující komunikační alternativa. **Nejprve je však potřeba posoudit a vyjasnit**, zda před či za přejezdem vůbec **existuje pozemní komunikace**, a zda by zrušením přejezdu nedošlo k znepřístupnění jedné z nich.

V posuzovaném případě (i s ohledem na vlastnická práva k dotčeným pozemkům) by se mohlo jednat buď o účelovou komunikaci definovanou v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nebo o „pouhou cestu“, kterou zákon o pozemních komunikacích nijak nedefinuje ani nevymezuje. **Toto je nutno bez pochybností vyjasnit.**

Odvolací orgán k výše uvedenému podotýká, že posuzování existence veřejně přístupné, popřípadě veřejně nepřístupné účelové komunikace se řídí tím, že lze-li vést tzv. „jiné řízení“ než samostatné deklaratorní řízení o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 správního řádu, existence účelové komunikace se posuzuje v rámci jiného správního řízení (nyní v řízení o zrušení železničního přejezdu). Účastníky takového řízení jsou žadatel a další dotčené osoby, kdy jejich okruh lze vymezit tak, že jimi jsou vlastník potencionální účelové komunikace a její uživatelé z nutné komunikační potřeby, dále pak vlastník železničního přejezdu. V odůvodnění rozhodnutí je nutno se vypořádat i s existencí samotné veřejně přístupné účelové komunikace důkladným posouzením jejich čtyř znaků (plnění účelu podle zákona o pozemních komunikacích, stálost a patrnost v terénu, souhlas vlastníka s obecným užíváním veřejností, a nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba). Aby mohla být nějaká cesta považována za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tak musí být současně (kumulativně) splněny všechny tyto čtyři znaky. **Podle výsledku správního řízení příslušný silniční správní úřad rozhodne.**

K řešení otázky, zda se v daném případě jedná o pozemní komunikaci či nikoliv, tedy v tomto případě zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či nikoliv lze obecně uvést následující:

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.

Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, je jednou z kategorií pozemní komunikace i účelová komunikace.

Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace pozemní komunikace, která 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 žádost 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. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.

Existence i zánik veřejně přístupné účelové komunikace jsou vázány na existenci jejich čtyř znaků, tj. plnění účelu podle zákona o pozemních komunikacích, stálost a patrnost v terénu, souhlas vlastníka s obecným užíváním veřejností i nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Aby mohla být nějaká cesta považována za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí být současně splněny všechny tyto čtyři znaky. Účelová komunikace nemusí být zpevněná, nemusí jít ani o stavbu spojenou se zemí pevným základem. Účelovou komunikací může být přímo pozemek, který slouží jako dopravní cesta. Přitom je i nerozhodné jak je účelová komunikace, resp. pozemek, na němž se účelová komunikace nachází či pozemek, který je účelovou komunikací, evidován v katastru nemovitostí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ans 2/2007-128 ze dne 15. 11. 2007). Vlastníkem účelové komunikace mohou být i osoby soukromého práva, na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací. Pokud jde o „souhlas vlastníka s obecným užíváním veřejností“, tak účelovou komunikací (za předpokladu splnění dalších jejích tří znaků) se pozemek nebo jeho část stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním (tj. strpěním), aby byl pozemek takto užíván (tedy, aby byl tento pozemek či jeho část užíván jako účelová komunikace). Právní ochrana účelových komunikací je založena na ochraně veřejného zájmu. Veřejným zájmem je v tomto případě zájem na zachování obecného užívání. Primárním účelem účelové komunikace je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem tam, kde není jiná alternativa přístupu, o které by se ještě dalo rozumně uvažovat (alternativní účelová komunikace již musí reálně existovat), a kde tento přístup není upraven institutem soukromoprávním (např. výprosa, závazkový vztah atp.). Prosazení veřejného zájmu je tedy možné jen v takovémto úzkém rozsahu. Obecné užívání lze pak podřadit pod pojem veřejné užívání. Z uvedeného vyplývá, že je nepřipustné skrze institut účelové komunikace omezovat vlastnické právo v případech, kde absentuje veřejný zájem. Ten bude absentovat tam, kde komunikace neslouží veřejnosti, ale pouze potřebě jednoho konkrétního vlastníka sousední nemovitosti, pokud nepůjde o situaci, kdy i za daného stavu věcí umožní vlastník účelové komunikace její obecné užívání. Přitom souhlas může být výslovný nebo konkludentní. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku (účelové komunikace). Ti pak nejsou oprávněni účelovou komunikací ze své vůle uzavřít. Tedy omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka, takže není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr nelze v plné míře vztahovat jen na případy, kdy vlastnické právo k pozemku bylo nabyto v restituci, kdy souhlasem předchozího vlastníka není vázán vlastník, který pozemek nabyl v rámci restituce od veřejnoprávní korporace. Pokud vlastník souhlasí s tím, aby jeho pozemek byl užíván jako účelová komunikace, vychází soudní judikatura ze závěru, že vlastník pozemek k tomuto účelu věnoval, tedy věnoval jej obecnému užívání. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako pozemní komunikace. V případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání. Pro posouzení konkludentního souhlasu je podstatná objektivní skutečnost,

tedy již samotná existence užívané cesty (historicky, od nepaměti), nikoli pak subjektivní sdělení předchozího vlastníka či vlastníků ex post, tedy dodatečně. Vlastník pozemku, který jej věnoval obecnému užívání, však nemusí být vždy znám. To bývá pravidlem u pozemků, které jsou obecně užívány jako účelové komunikace řadu let. V takovýchto případech mnohdy nejde určit konkrétního vlastníka, jenž v minulosti pozemek obecnému užívání věnoval. Pak se vychází z předpokladu, že pozemek je jako účelová komunikace užíván od nepaměti. V případě historických právních vztahů není jednoduché, resp. někdy ani možné určit přesně, kdy takový vztah vznikl. V těchto případech je možné vydat deklaratorní rozhodnutí tak, že se jim bude určovat, že právní vztah k určitému datu, které je prokazatelné, již existoval nebo naopak neexistoval. Pokud jde o „nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu“, tak je třeba zjistit a posoudit zda v posuzovaném případě plní potenciální účelová komunikace na dotčeném pozemku (pozemcích) nezbytnou dopravní spojnici, a zda se nejedná o tzv. „cestu z pohodlí“. Neexistuje-li v případě potenciální účelové komunikace na dotčeném pozemku (pozemcích) vyhovující alternativa, bude splněn i znak „nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba“. Účelovou komunikaci je nutné posuzovat v celém jejím průběhu, tedy i v případech, kdy se nachází na několika pozemkových parcelách, a ve vztahu k navazující síti pozemních komunikací. Při posuzování komunikační alternativy mohou nastat dvě varianty. V prvním případě, kdy alternativní cestu vlastní veřejnoprávní korporace, je předpokladem její dostatečnosti existence v terénu, právní způsobilost naplnit nutnou komunikační potřebu a fyzická způsobilost naplnit nutnou komunikační potřebu (posuzuje se typ stavby i pozemku, jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům); dopravně technické řešení a stavební stav alternativní cesty (povrch, sklon, příp. nosnost); délka; nutnost a nákladnost případných úprav staveb či pozemků, jejichž přístupnost je řešena). V druhém případě, kdy alternativní cestu vlastní osoba soukromého práva, nebude zpravidla nutné zachovat obě cesty, přitom nelze postupovat tak, že bude zachována až „poslední zbylá cesta“. Kritéria pro porovnání takových cest se řídí právní způsobilostí každé z nich naplnit nutnou komunikační potřebu, jejich fyzická způsobilost (viz první případ), vůle vlastníků a menší zátěž soukromého vlastnictví (plocha cesty, počet pozemků). Alternativní cesta musí reálně existovat, nelze požadovat její zbudování. V případě znaku „nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba“ postačí, když jej potenciální účelová komunikace splňuje byť v jediném případě.

Znaky existence účelové komunikace se zkoumají a posuzují k době, kdy se uživatel z nutné komunikační potřeby či její vlastník začali domáhat jejího určení či bylo zahájeno tzv. „jiné řízení“ podáním příslušné žádosti. Jednotlivé pozemky mnohdy sami o sobě některý ze znaků nesplňují, neboť ten se vztahuje k cestě jako celku. Je to dáno tím, že každá veřejná cesta je schopna (je způsobilá) plnit svůj dopravní účel jedině v kontextu celé sítě ostatních pozemních komunikací, jejímž je smysluplnou součástí.

K posouzení kategorie pozemní komunikace na obou stranách železničního přejezdu v místě pozemků parc. č. xxx, parc. č. xxx, parc. č. xxx a parc. č. xxx, vše v katastrálním území Velké Karlovice, tedy zda jde o pouhou cestu či veřejně přístupnou účelovou komunikaci, si prvoinstanční správní orgán vyžádá vyjádření jejich vlastníků.

Správní orgán, ačkoliv neměl postaveno najisto, že se jedná o pozemní komunikaci vedoucí k rušenému železničnímu přejezdu, a tedy o případ, který lze projednávat a o něm rozhodovat podle zákona o pozemních komunikacích, toto řízení vedl v působnosti silničního správního úřadu a vydal rozhodnutí ve věci, které označil doložkou právní moci.

Odvolací orgán jako nadřízený orgán silničního správního úřadu, který rozhodnutí vydal, se zabýval i námitkou odvolatelů, zda v daném případě nebylo vydáno nicotné rozhodnutí, když řízení ve věci, která může být v působnosti jiného správního orgánu, vedl a rozhodnutí vydal správní orgán, jako silniční správní úřad.

Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

V daném případě se však o nicotnost ve smyslu § 77 správního řádu nejedná, neboť nebylo postaveno najisto, že by Městský úřad Vsetín, odbor územního plánování, stavebního řádu a dopravy, jako silniční správní úřad nebyl věcně příslušný podle zákona o pozemních komunikacích.

K vlastní vykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu odvolací orgán uvádí, že jelikož na rozhodnutí správního orgánu byla vyznačena doložka právní moci podle § 75 správního řádu, je toto vyznačení v rozporu se zákonem a správní orgán musí postupovat podle § 75 odst. 3 správního řádu.

Podle § 75 odst. 3 správního řádu jestliže dojde k chybnému vyznačení nebo pozbude-li rozhodnutí právní moci nebo vykonatelnosti, správní orgán to sdělí těm osobám, jimž údaje uvedené v odstavci 1 vyznačil, a učiní o tom oznámení veřejnou vyhláškou.

Odvolacím orgánem byly s ohledem na výše uvedené zjištěny v postupu silničního správního úřadu a vydaném rozhodnutí tak závažná pochybení, která odůvodňují zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání, a tudíž nezbylo než rozhodnout, jak shora uvedeno.

V souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu vyslovil odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán při novém projednání věci vázán.

Právní názor odvolacího orgánu:

Správní orgán nejprve bude postupovat v souladu s ustanovením § 75 odst. 3 správního řádu, kdy o pozbytí právní moci jeho rozhodnutí bude informovat osoby, kterým právní moc na rozhodnutí vyznačil či jim takto vyznačené rozhodnutí s právní mocí zaslal nebo informoval a učiní o tom zároveň oznámení veřejnou vyhláškou.

Poté vyhodnotí a určí okruh účastníků řízení ve smyslu § 27 správního řádu. Pro určení okruhu účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu je rozhodující průkaz přímého dotčení jejich práv nebo povinností s ohledem na předmět řízení, kterým by mohlo být do jejich práv nebo povinností přímo zasaženo.

To znamená, že ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků je nutné v rámci tohoto řízení vyjasnit, zda po obou stranách železniční trati, v místě železničního přejezdu P8127, vůbec existují pozemní komunikace (případně jaké kategorie), což povede k určení vlastní věcné příslušnosti či nepřislušnosti správního orgánu jako silničního správního úřadu k vedení řízení o zrušení železničního přejezdu P8127 na pozemku parc. č. 8387/1 v katastrálním území Velké Karlovice.

Pokud bude po tomto zjištění i nadále správní orgán věcně a samozřejmě i místně příslušný správní řízení vést, tak musí poté zjistit, zda zrušením posuzovaného železničního přejezdu nedojde k zamezení přístupu a příjezdu na pozemky (jejich části), k jejichž obsluze byl v minulosti vybudován. Tedy, zda v současné době existují jiné vyhovující alternativní možnosti jejich obsluhy. Je třeba také zadokumentovat stav případné komunikační alternativy, řádně odůvodnit případný zánik účelové komunikace či její části a vypořádat se s námitkami účastníků řízení. Vyžádá-li si to průběh správního řízení, prvoinstanční správní orgán provede i další důkazy.

Co se týká souhlasu drážního úřadu, je nutno připomenout, že takto vydaný souhlas má charakter závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Měl by tedy obsahovat odůvodnění, aby byl přezkoumatelný, což souhlas ze dne 9. 5. 2020 č.j.: DUCR-24698/19/Eh zjevně nesplňuje.

V této souvislosti odvolací orgán připomíná, že otázka věcné správnosti závazného stanoviska je nepodstatná, pokud toto závazné stanovisko nesplňuje nároky na formu. Účastníci správního řízení nemohou nijak zasahovat do procesu vydávání závazného stanoviska. Závazné stanovisko je určeno jinému vykonavateli veřejné správy a slouží jako podklad pro konečné rozhodnutí ve správním řízení. Účastníci správního řízení se mohou s okolnostmi, za kterých bylo závazné stanovisko vydáno, seznámit pouze z jeho obsahu, proto je podstatné, aby závazné stanovisko, ať už vyhovující všem účastníkům či souhlasné nebo nesouhlasné, vždy obsahovalo řádné zdůvodnění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020 č.j.: 10 As 275/2018-106). Nedostatek odůvodnění závazného stanoviska je přitom vadou takového charakteru a takové míry závažnosti, že k ní musí správní orgán přihlédnout z úřední povinnosti. Proto správní orgán vyzve žadatele k doložení souhlasu drážního úřadu, který bude splňovat nároky kladené na obsah a formu závazného stanoviska dle § 149 správního řádu.

V dostatečném předstihu před vydáním rozhodnutí musí být příslušným usnesením prohlášena lhůta, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Účastníci musí být navíc řádně a včas vyzváni a upozorněni na možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Podle výsledku správního řízení pak správní orgán rozhodne.

V odůvodnění rozhodnutí je pak správní orgán povinen, mimo uvedení důvodů výroku rozhodnutí, zajištěných podkladů pro rozhodnutí, svých úvah, kterými se při jejich hodnocení řídil, i uvést informace o tom, jak se vypořádal s námitkami účastníků a jejich vyjádřeními k podkladům pro rozhodnutí. Pouze takto provedené řízení a vypracované rozhodnutí je přezkoumatelné.

Poučení o odvolání:

Podle ustanovení § 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.

otisk razítka

Mgr. Jakub Drápal
referent odboru dopravy a silničního hospodářství

(dokument opatřen elektronickým podpisem)

Odvolatelé:

xxx, oba zastoupeni Mgr. Alešem Gnidou, advokátem se sídlem Smetanova 841, 755 01
Vsetín - DS

Účastník:

Správa železnic, státní organizace, IČ: 70994234, Oblastní ředitelství Olomouc, Nerudova 1,
779 00 Olomouc - DS

Po nabytí právní moci:

Městský úřad Vsetín, odbor územního plánování, stavebního řádu a dopravy
KUZK ODSH