



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Olgy Stránské a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph. D., ve věci

žalobkyně: **M. Č.**
bytem R., K.
zastoupená advokátem JUDr. Ing. Rudolfem Kutnarem,
sídlem Na Višňovce 1/1044, 161 00 Praha 6,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5

za účasti
1) **obec Roztoky,**
sídlem Roztoky 128, 270 23 Křivoklát
2) **P. M.**
bytem Z., P.
3) **J. M.**
bytem Z., P.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 11. 2016, č. j. 045909/2016/KUSK-DOP/HOL, sp. zn. SZ_045909/2016/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „správní řád“) odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Roztoky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 1. 2016, č. j. 69/2016/P, sp. zn. 681/2015/P, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl o určení a charakteru komunikace na pozemcích parc. č. X a X v kat. území Roztoky u Křivokláta, zapsaných na LV č. X u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj – pracoviště Rakovník ve výroku 1. tak, že po shora uvedených pozemcích prochází veřejná účelová komunikace ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), neboť předmětná komunikace splňuje zákonné znaky veřejně přístupné komunikace ve smyslu platné právní úpravy a ustálené judikatury, a ve výroku 2. tak, že na vlastníka předmětné veřejné účelové komunikace se plně vztahují povinnosti a omezení vyplývající z práva obecného užívání pozemních komunikací dle § 19 zákona o pozemních komunikacích.

2. Žalobkyně předně namítá procesní pochybení správního orgánu I. stupně, který namísto žalobkyně uvedl jako účastníka řízení jejího zástupce, kterému navíc nedoručoval prvostupňové rozhodnutí v souladu se zákonem, poněvadž pro doručení nevyužil datovou schránku a prvostupňové rozhodnutí doručoval doporučeným dopisem.
3. Další okruh žalobních námitek směřuje proti vlastní deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobkyně uvedla, že nebylo prokázáno, že byly naplněny zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to zejména z toho důvodu, že nebylo prokázáno, že by majitelé dotčených pozemků souhlasili se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. Opakovaně byl k této otázce odmítnut požadavek žalobkyně na výsledcích bývalého starosty obce Roztoky. Také nebyla zajištěna vyjádření dotčených orgánů, a to Policie České republiky, Agentury ochrany přírody a krajiny a Lesů ČR, přičemž podle žalobkyně je nutné zajistit posouzení Policie České republiky z důvodu, že výjezd z pozemku se nachází v nepřehledné pravoúhlé zatáčce a ve svahu.
4. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za rozporné též se zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o lesích“), z důvodu, že využití lesních pozemků jiným způsobem než jejich řádným obhospodařováním je zakázáno. Vzhledem k tomu, že pozemky parc. č. X a X jsou lesními pozemky, nemohla na nich vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace, protože v lesích je zakázáno mj. jezdit a stát s motorovými vozidly.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je ze spisové dokumentace nesporné, že žalobkyně předložila plnou moc svému zástupci bez uvedení datové schránky. Dále žalovaný uvedl, že ID datové schránky zástupce žalobkyně nebylo uvedeno ke dni 28. 3. 2017 ani v evidenci na webových stránkách České advokátní komory. Dále je nesporné, že byla žalobkyně uvedena i ve výzvě k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 6. 11. 2015, které bylo doručováno jejímu zástupci do vlastních rukou na adresu sídla. Žalobkyně navíc tohoto práva vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí dne 23. 11. 2015 využila. Stejným způsobem bylo doručováno i prvostupňové rozhodnutí. Zároveň je ze správního spisu zřejmé, že dne 5. 2. 2016 bylo zástupcem žalobkyně podáno odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. V odvolání nebyl zpochybňován způsob doručování prvostupňového rozhodnutí, proto se jím žalovaný nezabýval.
6. K námitkám týkajícím se nesplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové komunikace žalovaný uvedl, že se shodují s odvolacími námitkami a v podrobnostech odkázal na napadené

rozhodnutí. Žalovaný uvedl, že udělení souhlasu žalobkyní nebylo třeba, neboť veřejně přístupná účelová komunikace vznikla ještě předtím, než dotčené pozemky žalobkyně vlastnila. Dovozen pak byl konkludentní souhlas původního vlastníka s účelem užívání těchto pozemků. U námítky týkající se odmítnutí žádosti Ing. M. o rozhodnutí ve věci veřejně přístupné účelové komunikace zastupitelstvem žalovaný upozornil, že dochází k zaměňování kategorie komunikací. Skutečnost, že obec neeviduje „místní“ komunikaci v pasportu a územním plánu, neznamena, že je vyloučena existence „účelové“ komunikace na dotčených pozemcích. K požadavku na provedení výslechu bývalého starosty žalovaný odkázal na § 52 správního řádu.

7. K nezajištění vyjádření dotčených orgánů žalovaný konstatoval, že ve správním spisu, s jehož obsahem se žalobkyně seznámila, je založeno vyjádření Policie České republiky ze dne 31. 8. 2015 a vyjádření Lesů ČR ze dne 12. 8. 2015. Ostatní orgány nevyužily svého práva a nevyjádřily se.
8. Osoby zúčastněné na řízení nezaslaly soudu žádné věcné vyjádření k žalobě, pouze vyjádřily vůli uplatnit práva osob zúčastněných na řízení.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

9. Ze správního spisu soud zjistil, že správnímu orgánu I. stupně byla dne 31. 3. 2014 a dne 6. 5. 2015 doručena žádost Ing. P. M. o rozhodnutí ve věci veřejně přístupné komunikace, ve které požadoval vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu o určení právního stavu příjezdové cesty na pozemcích X, č. LV X a X, č. LV X v k. ú. R. u K., zapsané v Katastrálním úřadu pro Středočeský kraj. Přílohou této žádosti byla fotodokumentace cesty a mapové podklady s vyznačenou cestou.
10. Spis obsahuje též výměnnou smlouvu mezi obcí Roztoky a žalobkyní ze dne 12. 11. 2012, na základě které došlo k výměně pozemků p. č. X – ostatní plocha – neplodná půda o výměře 1477 m² s trvalými porosty, p. č. X – ostatní plocha – neplodná půda – o výměře 1885 m² s trvalými porosty, p. č. X – lesní pozemek s trvalými porosty o výměře 2481 m² vše v k. ú. R. u K., původně vlastněnými obcí Roztoky, za pozemky původně vlastněné žalobkyní p. č. X – trvalý travní porost o výměře 2040 m² v k. ú. R. u K. V čl. V této smlouvy je pak uvedeno, že *„Účastníci prohlašují, že jim nejsou známy žádné vady převáděných nemovitostí a prohlašují, že jim jsou známy vlastnosti pozemků vyplývající zejména z jejich přírodní povahy a znaleckých posudků znalce M. L.“*
11. Dále je ve správním spisu založen nesouhlas žalobkyně s veřejnou účelovou komunikací doručený obci Roztoky dne 3. 4. 2015, ve kterém žalobkyně uvádí, *„Nesouhlasím s tím, aby výše uvedené pozemky byly zařazeny do pasportu obce Roztoky jako veřejná účelová komunikace. K udělení souhlasu nevidím žádný skutečný nebo právní důvod.“*
12. Správní spis obsahuje též znalecký posudek M. L. č. 4893/53/12, ve kterém je mj. na straně č. 3 v části 7. Celkový popis nemovitosti uvedeno, že *„pozemky parc. č. X a X jsou přístupné po zpevněné okresní komunikaci a následně po nezpevněné cestě.“* Na str. 4 téhož znaleckého posudku je pak uvedeno, že *„pozemky jsou prosté staveb, vyskytují se na nich ojedinělé stromy. V blízkém okolí (pod přístupovou cestou) jsou rekreační chaty.“*
13. Dne 3. 8. 2015 bylo vyhotoveno oznámení o zahájení řízení o určení právního vztahu, jehož předmětem je určení charakteru komunikace nacházející se na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. R. u K. v rekreační oblasti přilehlé k vrchu V p.

14. Dne 24. 8. 2015 proběhlo místní ohledání konané na vjezdu z hlavní komunikace č. II/236 na dotčené pozemky a na těchto pozemcích. O tomto šetření byl na místě sepsán protokol, ve kterém jsou uvedeny zjištěné parametry cesty, tedy šíře u vjezdu 280 cm, délka cesty 230 m, cesta má vyjeté koleje od vozidel a podle sdělení účastníků byla před minimálně 42 lety patrná ve stejném provedení. Příloha č. 4 tohoto protokolu obsahuje i fotodokumentaci uvedené cesty. Přílohu č. 5 tohoto protokolu tvoří plná moc udělená žalobkyní jejímu právnímu zástupci. V plné moci ze dne 14. 8. 2015 je uvedeno, že „*zmocňuje JUDr. ing. Rudolfa Kutnara (...), aby jejím jménem jednal před soudy a ostatními orgány a činil veškeré právní úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, to vše i tehdy, kdy je podle právních předpisů zapotřebí plné moci, ve věci řízení o určení právního vztahu, vedené Obecním úřadem Roztoky pod č. j. 681/2015/P – existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. R. u K.*“
15. Dne 31. 8. 2015 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno vyjádření k určení právního charakteru komunikace od Policie České republiky, ve kterém je uvedeno, „*jedná se o komunikaci vedoucí do přilehlé rekreační oblasti. Povrch komunikace není sice ze živice, ale profil komunikace je jasně patrný. Jedná se dle našeho názoru o jedinou adekvátní přístupovou cestu k nemovitostem od sil. II/236. Komunikace zde evidentně není nová a byla zde v minulosti. Dle našeho názoru tato komunikace vykazuje znaky účelové komunikace (veřejně přístupné) ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, neboť evidentně 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.*“
16. Dne 20. 1. 2016 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým správní orgán I. stupně rozhodl tak, že na pozemcích parc. č. X a X prochází veřejná účelová komunikace ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť předmětná komunikace splňuje zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu platné právní úpravy a ustálené judikatury. Mezi účastníky absentovalo uvedení jména žalobkyně, avšak byl zde uveden její právní zástupce.
17. Dne 5. 2. 2016 obdržel správní orgán I. stupně odvolání od zástupce žalobkyně, ve kterém uváděl, že žalobkyně nikdy nedala souhlas se vznikem pozemní komunikace, a dále upozornil na jednání zastupitelstva obce Roztoky ze dne 7. 4. 2014, na kterém měla být jednomyslně zamítnuta žádost o rozhodnutí ve věci veřejně přístupné účelové komunikace. Dále zástupce žalobkyně upozornil na to, že nebylo vyhověno jejich žádosti na provedení svědeckého výsledku bývalého starosty obce Roztoky, a také uvedl, že je prvostupňové rozhodnutí v rozporu se zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále je „zákon o lesích“).
18. Dne 3. 11. 2016 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým zamítl podané odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

19. Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
20. Soud zkoumal, zda jsou v daném případě splněny procesní podmínky, jejichž případný

nedostatek by mohl bránit meritornímu projednání věci.

21. V první řadě soud posuzoval, zda je žaloba přípustná, a to s ohledem na podmínku uvedenou v § 68 písm. a) s. ř. s., podle které platí, že žaloba není přípustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Žalobkyně totiž v žalobě uvedla, že nebyla v prvostupňovém rozhodnutí uvedena jako účastník řízení a rozhodnutí jí nebylo doručeno, tudíž nemohla podat odvolání, přičemž jak vyplývá s citovaného ustanovení, podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí je jednou z podmínek řízení před soudem.
22. Podle ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu si může účastník zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.
23. Podle ustanovení § 34 odst. 1 platí, že zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.
24. Soud nemá pochyb o tom, že s žalobkyní bylo jednáno jako s účastnicí řízení, ostatně toto žalobkyně ani nenamítala, pouze upozorňovala na formální pochybení ve vyhotovení prvostupňového rozhodnutí, ve kterém bylo v úvodním výčtu účastníků řízení místo jména žalobkyně jako účastnice řízení uvedeno jméno jejího zástupce. Soud ovšem nepřehlédl, že ve druhém odstavci odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, kde byli znovu jmenováni účastníci řízení, bylo uvedeno: „*JUDr. Ing. Rudolf Kutnar, jako právní zástupce paní M. Č.*“. I přes drobnou nepřesnost obsaženou v prvostupňovém rozhodnutí, kterou lze považovat za chybu v psaní, je zřejmé, že správní orgán I. stupně s žalobkyní jednal jako s účastnicí řízení a prvostupňové rozhodnutí jí bylo řádně doručeno, neboť bylo doručeno jejímu zástupci, který podal odvolání.
25. Správní orgán I. stupně, potažmo žalovaný následně správně vyhodnotil podané odvolání jako odvolání žalobkyně. Zástupce žalobkyně, ačkoli přímo v odvolání neuvedl, že toto odvolání podává jménem žalobkyně, odkazoval na její vyjádření a v odvolání ji i přímo jmenoval. Podle ustanovení § 34 odst. 1 správního řádu platí, že z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Vzhledem k tomu, že správnímu orgánu I. stupně byla předána plná moc, kterou žalobkyně zmocnila svého zástupce k zastupování před *ostatními orgány a činění veškerých právních úkonů*, není na místě pochybovat o tom, že podané odvolání je odvoláním žalobkyně. Soud tak v této části ověřování splnění procesních podmínek uzavírá, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou, a to po vyčerpání všech řádných opravných prostředků.
26. Po ověření toho, že byly naplněny také všechny ostatní podmínky řízení, přistoupil soud k posouzení důvodnosti uplatněných žalobních bodů.
27. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, a to v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně ani žalovaný neoznámili soudu na základě výzvy svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání. Proto lze mít za to, že s tímto postupem souhlasili.

Posouzení žalobních bodů

28. Společně s námitkou nesprávného označení účastníků řízení v prvostupňovém rozhodnutí uplatnila žalobkyně i námitku týkající se nesprávného doručení prvostupňového rozhodnutí, a to z důvodu, že zástupci žalobkyně bylo prvostupňové rozhodnutí doručováno nikoli do

datové schránky, ale pouze doporučeným dopisem. Žalovaný k tomuto uvedl, že v plné moci předložené žalobkyní v rámci správního řízení byla uvedena pouze adresa sídla jejího zástupce, a taktéž že k 28. 3. 2017 nebyla u jména zástupce žalobkyně na webových stránkách České advokátní komory uvedena žádná datová schránka.

29. Podle ustanovení § 19 odst. 1 věta druhá správního řádu platí, že správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky.
30. Podle ustanovení § 31 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ministerstvo zřídí advokátu a daňovému poradci datovou schránku podnikající fyzické osoby prvním dnem kalendářního měsíce třetího roku po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Tím není dotčeno právo advokáta a daňového poradce na zřízení datové schránky podnikající fyzické osoby na žádost. Podle § 32 zákona o elektronických úkonech nabytí tento zákon účinnosti dnem 1. 7. 2009.
31. Podle ustanovení § 14b zákona o elektronických úkonech vede ministerstvo veřejný seznam fyzických osob, podnikajících fyzických osob, právnických osob a orgánů veřejné moci, které mají zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku (dále jen „seznam držitelů datových schránek“), který je přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup. Seznam je součástí informačního systému datových schránek.
32. Součástí správního spisu je soubor doručenek založených u prvostupňového rozhodnutí, mezi nimiž je i doručenska znějící na jméno zástupce žalobkyně. Z doručanky je patrné, že bylo zástupci žalobkyně doručováno na adresu jeho sídla prostřednictvím držitele poštovní licence, nikoli do datové schránky.
33. Správní orgán I. stupně porušil podmínky doručování stanovené v § 19 a násl. správního řádu, neboť zástupci žalobkyně doručoval prvostupňové rozhodnutí doporučenou zásilkou a nikoli prostřednictvím datové schránky. Z § 31 odst. 3 zákona o elektronických úkonech plyne, že zástupce žalobkyně (jakožto advokát) měl mít povinně nejpozději od 1. 7. 2012 zřízenou datovou schránku. Není relevantní argumentace žalovaného, že identifikační údaje datové schránky nebyly uvedeny v plné moci udělené žalobkyní jejímu zástupci, nebo že tyto identifikační údaje nebyly uvedeny na webových stránkách České advokátní komory, neboť jak vyplývá z § 14b zákona o elektronických úkonech, seznam držitelů datových schránek, ke kterému je ze zákona umožněn dálkový přístup, vede Ministerstvo vnitra.
34. Tato procesní vada však není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť jak je zřejmé ze správního spisu, konkrétně z doručanky k prvostupňovému rozhodnutí, zástupce žalobkyně si zásilku převzal a s obsahem prvostupňového rozhodnutí se nejen seznámil, ale též uplatnil procesní práva žalobkyně a podal proti prvostupňovému rozhodnutí včas odvolání. Účinky doručení prvostupňového rozhodnutí v dané věci tudíž nastaly.
35. Zároveň není důvodná námitka žalobkyně, že prvostupňové rozhodnutí nebylo doručováno i přímo jí, neboť podle § 34 odst. 2 správního řádu platí, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat (což není tento případ), doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručením prvostupňového rozhodnutí zmocněnci žalobkyně nastaly účinky jeho doručení a začala plynout lhůta pro podání odvolání.
36. Zbývající žalobní body se týkají výhradně deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobkyně namítá, že nebyly naplněny zákonné podmínky pro existenci této cesty, zejména tvrdí, že chybí souhlas majitele pozemku s jeho užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobkyně, jakožto majitelka dotčených pozemků,

v minulosti explicitně vyjádřila nesouhlas s užitím těchto pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace, a zároveň odkázala i na nesouhlas předchozího majitele, tj. obce Roztoky, která podle žalobkyně taktéž nikdy souhlas s užíváním daných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace neudělila, neboť zastupitelstvo obce odmítlo na veřejném zasedání projednat návrh na rozhodnutí o veřejně přístupné účelové komunikaci.

37. Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že účelovou komunikací je 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 obecního úřadu s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií 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.
38. Na základě výše uvedeného ustanovení byly judikaturou správních soudů dovozeny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace, které musejí být naplněny kumulativně, aby mohla být konstatována existence veřejně přístupné účelové komunikace podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: musí jít o (1) stárou a v terénu patrnou dopravní cestu, která (2) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž (3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň (4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu.
39. K nedostatku souhlasu vlastníka pozemku s užíváním daného pozemku jako účelové komunikace. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128, uvedl, „*jak vyplývá z dosavadní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 2 Cdo 1868/2000, již citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, www.nssoud.cz), zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku. Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána odnepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Novodobá judikatura v tomto ohledu navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu (srov. rozhodnutí Boh. A 10017/32). Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí ani není 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, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských lesních pozemků.“*

40. V projednávaném případě není sporu o tom, že žalobkyně vyjádřila nesouhlas s užíváním daných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace, byť nesouhlas doručený správnímu orgánu I. stupně dne 3. 4. 2015, citovaný výše v tomto rozhodnutí, svědčí spíše o nesouhlasu se zařazením uvedených pozemků do pasportu obce Roztoky jako veřejně přístupné účelové komunikace, než o nesouhlasu s užíváním daných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace obecně. Nesouhlas žalobkyně je však v této věci právně irelevantní, neboť podstatné je, zda tento souhlas udělil její právní předchůdce (žalobkyně dotčené pozemky nabyla na základě výměnné smlouvy ze dne 12. 11. 2012, přičemž cesta měla být jako veřejně přístupná účelová komunikace užívána již od poloviny 60. let minulého století).
41. Ve správním spise je založeno čtrnáct čestných prohlášení týkajících se existence veřejné účelové cesty, podle kterých tato cesta byla uvedeným způsobem užívána již od poloviny 60. let minulého století. Soud se z tohoto důvodu zabýval vyjádřením (ne-)souhlasu předchozím vlastníkem dotčených pozemků, neboť platí, že v případě, že vlastník pozemku vyslovil souhlas, byť konkludentní, s jeho užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace, je takovýmto souhlasem vázán i majitel budoucí. Ostatně toto potvrzuje i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2013, č. j. 7 As 94/2013 – 37, podle něhož *„pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele – účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít.“* Zároveň ale v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud upozornil i na zásadní výjimku: *„Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu soukromoprávními subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dostupný na www.nalus.usoud.cz).“*
42. Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) je obec veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplýjící.
43. Jelikož je z výměnné smlouvy ze dne 12. 11. 2012 zřejmé, že žalobkyně nabyla dotčené pozemky od obce Roztoky, tedy od veřejnoprávní korporace, zkoumal zdejší soud blíže existenci dřívějšího souhlasu, byť i konkludentního, uděleného veřejnoprávní korporací s užíváním pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace a závaznost tohoto souhlasu pro budoucí vlastníky.
44. Ústavní soud v odkazovaném nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, uvedl, že *„[a]kceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku.“* Podstata tohoto závěru Ústavního soudu netkví pouze v prostém faktu formálního vrácení majetku v restituci, ale

v tom, že nelze spravedlivě požadovat po vlastníkově pozemku, jemuž byl majetek vydán v restituci, aby proti své vůli a bez jakékoliv náhrady snášel omezení svého vlastnického práva dané obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, k němuž byl udělen souhlas (ať již kýmkoli) v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat tomuto vlastníkově či jeho právním předchůdcům (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204).

45. Protože ale pozemky, o nichž bylo v této věci konstatováno, že se na nich nachází veřejně přístupná účelová komunikace, nenabyla žalobkyně v restituci, ale nabyla je v rámci výměnné smlouvy, ocitá se v jiné situaci a nemůže se tudíž dovolávat toho, aby byl přehlížen případný předchozí souhlas vlastníka těchto pozemků s jejich užíváním jako veřejně přístupné účelové komunikace.
46. Žalobkyně nabyla dotčené pozemky na základě soukromoprávní smlouvy, prostřednictvím které dala najevo, že se seznámila s faktickým stavem pozemků, neboť souhlasila s článkem smlouvy, ve kterém bylo uvedeno, že *„účastníci prohlašují, že jim nejsou známy žádné vady převáděných nemovitostí a prohlašují, že jim jsou známy vlastnosti pozemků vyplývající zejména z jejich přírodní povahy a znaleckých posudků znalce M. L.“*. Žalobkyně si tudíž měla být vědoma faktického stavu pozemků a existence veřejně přístupné účelové komunikace. Žalobkyně byla vázána souhlasem předchozího vlastníka (obce Roztoky) s užíváním těchto pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace, byť šlo o souhlas konkludentní, který lze dovodit na základě toho, že cesta byla veřejností užívána již od poloviny 60. let minulého století vlastníky tehdy postavených chat (byla jedinou přístupovou cestou k těmto chatám), přičemž v užívání této cesty jim tehdejší vlastník nikdy nebránil. Pro posouzení věci není relevantní ani odkaz žalobkyně na zasedání zastupitelstva dne 7. 4. 2014, na kterém byla projednávána žádost o rozhodnutí ve věci veřejně přístupné účelové komunikace, neboť v tuto dobu již bezesporu veřejně přístupná účelová komunikace na dotčených pozemcích existovala, neboť ji využívali majitelé přilehlých nemovitostí minimálně od poloviny 60. let minulého století, a dále z uvedeného zápisu není zřejmá vůle nesouhlasit s existencí veřejně přístupné účelové komunikace, ale byla zde vyjádřena informace o tom, že v platné katastrální mapě obce Roztoky a v platném pasportu místních komunikací obce Roztoky v předmětné lokalitě není a nebyla zakreslena místní komunikace. Místní komunikace je však jiným typem komunikace, tudíž uvedené odůvodnění nevypovídá nic o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Navíc pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace není podmínkou, aby byla zakreslena v mapě.
47. Žalobkyně sice uváděla, že nesouhlas obce Roztoky lze dovodit právě z dotčené výměnné smlouvy, protože v ní obec jakožto původní vlastník prohlásila, že na pozemcích nevážnou žádné právní závady ani věcná břemena. Ovšem jak již soud jednou v tomto rozsudku citoval, obě strany potvrdily, že jim jsou známy vlastnosti pozemků vyplývající z jejich přírodní povahy a ze znaleckých posudků. Ve znaleckých posudcích je přitom několikrát uvedeno, že se na dotčených pozemcích nachází nezpevněná (přístupová) cesta. Žalobkyně tak byla s uvedenou skutečností seznámena.
48. Dále žalobkyně uvedla, že správní orgány nevyhověly jejímu požadavku na provedení výsledku svědka, a sice bývalého starosty obce Roztoky, který se měl vyjádřit k vyslovení souhlasu či nesouhlasu se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný k uvedené námitce v napadeném rozhodnutí uvedl, že výslech žalobkyní navrženého svědka nebyl proveden z důvodu, že správní orgán I. stupně uvedl dostatečně přesvědčivé, jasné a z provedení dokazování vycházející důvody, pro které deklaroval existenci veřejně

přístupné účelové komunikace. Provedení důkazu výsledkem bývalého starosty vyhodnotil jako nadbytečné (bylo by v rozporu se zásadou procesní ekonomie). S tímto závěrem soud souhlasí. Nadto soud uvádí, že žalobkyní navržený svědek byl ve funkci starosty sice 16 let (od roku 1998 do roku 2014), avšak tato doba se nijak neprolíná s obdobím, do kterého ostatní účastníci datovali vznik, případně již existenci veřejně přístupné účelové komunikace, tj. do 60. let minulého století. Žalobní bod není důvodný.

49. Není důvodná ani námitka žalobkyně, ve které namítala, že nebylo v průběhu správního řízení vyžádáno vyjádření dotčených orgánů, tj. Policie České republiky, Agentury ochrany přírody a krajiny a Lesů ČR. Soud ze správního spisu totiž zjistil, že správní orgán I. stupně odeslal všem jmenovaným v žalobní námitce oznámení o zahájení správního řízení, jehož součástí byla i výzva k poskytnutí vyjádření. Své vyjádření zaslala Policie ČR a Lesy ČR. Správní orgán I. stupně proto dostal své povinnosti. Není totiž v jeho moci účastníky a dotčené orgány k poskytnutí vyjádření donutit, ostatně to ani není třeba, neboť vyjádření všech dotčených orgánů není podmínkou pro deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace.
50. V posledním žalobním bodě žalobkyně namítala, že je napadené rozhodnutí žalovaného v rozporu se zákonem o lesích, poněvadž podle tohoto zákona musí být pozemky určené k plnění funkce lesa účelně obhospodařovány. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. Žalobkyně uvedla, že pozemky parc. č. X v k. ú. R. u K. jsou lesní pozemky. Podle žalobkyně nemohla na lesních pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace vzniknout, protože podle ustanovení § 53 zákona o lesích se přestupku mimo jiné dopustí ten, kdo v rámci obecného užívání lesa bez povolení poruší zákaz vjezdu a stání motorovým vozidlem.
51. Jak již bylo uvedeno výše, pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace není důležité vydání správního rozhodnutí. Rozhodné je faktické naplnění zákonných podmínek definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Zároveň však ustanovení § 7 odst. 1 poslední věta zákona o pozemních komunikacích připouští úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis. Poznámka pod čarou pak odkazuje na zákon o lesích. Tato podmínka byla do zákona o pozemních komunikacích doplněna zákonem č. 152/2011 Sb., v jehož důvodové zprávě je nejprve uvedeno, že došlo k „[d]oplnění výslovné úpravy vztahu zákona o pozemních komunikacích k zákonu o lesích a zákonu o ochraně přírody a krajiny do § 7 odst. 1 zákona (úprava veřejně přístupných účelových komunikací), a následně důvodová zpráva uvádí, že „[n]avrhané zpřesnění znění zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích napomůže respektování platné právní úpravy lesního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k úpravě zákona č. 13/1997 Sb.“
52. Je tak zřejmé, že kategorizace konkrétního pozemku jako lesní pozemek případně jeho určení k plnění funkce lesa není překážkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, ale může být toliko důvodem pro určité omezení veřejného přístupu, pokud by tak zákon o lesích stanovil. Ovšem případné podmínky omezení přístupu na dotčenou veřejně přístupnou účelovou komunikaci tohoto typu nejsou předmětem posouzení v této věci, neboť zdejší soud se zabývá naplněním podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace a nikoli podmínek omezení přístupu na tuto komunikaci (způsobu užívání). Deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace má za následek, že vlastník pozemku musí akceptovat v souladu s ustanovením § 19 zákona o pozemních komunikacích to, že každý smí užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud pro zvláštní případy nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Povinností respektovat

zvláštní právní úpravu je tedy i v případě, že byla na dotčených pozemcích deklarována veřejně přístupná účelová komunikace, zajištěno dodržování zákona o lesích.

53. Vzhledem k tomu, že byly naplněny podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace a zákon o lesích nevylučuje existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích, které plní funkci lesa nebo které jsou v katastru nemovitostí evidovány jako lesní pozemky, není důvodný ani poslední žalobní bod.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

54. Podaná žaloba není důvodná, soud ji proto v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, který byl naopak plně úspěšný, požadoval náhradu nákladů řízení v paušální výši za písemné úkony ve věci, s odůvodněním, že soudní přezkum není pokračováním správního řízení, přičemž § 60 s. ř. s. přiznává nárok na náhradu nákladů správnímu orgánu, které by nebyly vznikly podáním žaloby. Podle ustálené judikatury správních soudů však lze procesně úspěšnému správnímu orgánu přiznat náhradu pouze takových nákladů řízení, které přesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 – 47). V daném případě však žalovaný netvrdil, že mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a ani z obsahu soudního spisu takové náklady nevyplývají. Soud proto žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 19. prosince 2018

Mgr. Jitka Zavřelová v. r.
předsedkyně senátu

