



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., ve věci

žalobce: **M. Š.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Martinem Štuksou
sídlem Kaplická 1037/12, 140 00 Praha 4

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2015, sp. zn. SZ 144663/2014/KUSK REG/Gr, č. j. 055386/2015/KUSK,

takto:

- I. Žaloba proti stanovisku Obecního úřadu Jesenice ze dne 16. 6. 2014, č. j. OúJ/07545/2014, a stanovisku žalovaného ze dne 15. 5. 2015, č. j. 072212/2015/KUSK-DOP/Nech, se odmítá.
- II. Ve zbylé části se žaloba zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- 1 Žalobce 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.“), odeslanou dne 14. 12. 2015, domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2015, sp. zn. SZ 144663/2014/KUSK REG/Gr, č. j. 055386/2015/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Obecního úřadu Jesenice, odboru životního prostředí a výstavby, oddělení výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 29. 7. 2014, sp. zn. OŽP/UR037-05445/2014/Ti, č. j. OúJ/09242/2014/LT, a toto rozhodnutí potvrdil. Uvedeným rozhodnutím stavební úřad podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním

plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 39/2015 Sb. (dále jen „stavební zákon“) rozhodl o umístění stavby „*III. Etapa cyklostezek v Jesenici, 3. část – Zdiměřice – Jesenice (základní škola)*“ na pozemcích v k. ú. Z. u Prahy, J. u Prahy a V. u Prahy, mj. též i na pozemku p. č. x v k. ú. J. u P. a obci J. (dále jen „sporná stavba“ a „sporný pozemek“) ve vlastnictví obce J.

- 2 Žalobce namítá, že byl ve správním řízení v důsledku umístění cyklostezky na sporný pozemek zkrácen na svém právu na přístup na jeho pozemek PK x v k. ú. J. u Prahy a obci J. (dále jen „pozemek žalobce“) v důsledku nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Sporný pozemek, který je veden v katastru nemovitostí jako komunikace, totiž slouží jako jediná přístupová cesta k pozemku žalobce. Žalobce poukázal na to, že stavební úřad si před vydáním svého rozhodnutí vyžádal stanovisko silničního správního úřadu, který konstatoval, že na sporném pozemku není veřejně přístupná komunikace, pozemek je totiž rozorán a osazen zemědělskými plodinami. Správní orgány nesprávně toto stanovisko hodnotily jako jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a v odvolacím řízení bylo vyžádáno jeho potvrzení či změna ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu. Žalobce však namítá, že Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 30. 3. 2012, č. j. 9 As 37/2011-73, dovedl v obdobných skutkových okolnostech, že stanovisko silničního správního úřadu k charakteru komunikace je s ohledem na objektivně vymezený samostatný předmět řízení (jak vyžaduje rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, publikovaný pod č. 2434/2011 Sb. NSS) samostatným správním rozhodnutím. V situaci, kdy je v řízení podle stavebního zákona podáno odvolání obsahově směřující proti takovému stanovisku, tak měl podle NSS správní orgán zahájit odvolací řízení proti rozhodnutí silničního správního úřadu, a pokud se tak nestalo, zůstala otázka zajištění přístupu nevyřešenou, takže rozhodnutí správních orgánů vycházelo z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Přitom podání žalobce směřovaná žalovanému, který vykonává též působnost silničního správního úřadu, bylo možné podle jejich obsahu posoudit právě jako odvolání proti stanovisku silničního správního úřadu, které je podle své povahy samostatným správním rozhodnutím a musí být předmětem samostatného přezkumu v odvolacím a případně též soudním řízení. Takové odvolací řízení však zahájeno nebylo a silniční správní úřad až do dne podání žaloby žalobci jako účastníkovi řízení nedoručoval, čímž byl žalobce zkrácen na svých právech. Žalobci bylo pouze stavebním úřadem a žalovaným umožněno se podle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit s podklady rozhodnutí, resp. bylo pouze vyžádáno potvrzení či změna závazného stanoviska nadřízeným orgánem.
- 3 Správní orgány se také nijak nevypořádaly se žalobcem zahájeným správním řízením o určení charakteru komunikace na sporném pozemku, jež je vedeno silničním správním úřadem pod sp. zn. OúJ/11022/2014. V uvedeném řízení dosud nebyl správním orgánem učiněn žádný úkon, ve vztahu k žalobci se správní orgán vyjádřil pouze shora zmíněným stanoviskem, čímž jej záměrně vyloučil z účastenství ve správním řízení. Žalovaný i stavební úřad svým postupem mimo

zákonný rámec neumožnili věcné přezkoumání námitek žalobce.

- 4 Žalobce přitom trvá na svých námitkách uvedených ve správním řízení, že na sporném pozemku se nachází cesta, která je veřejně přístupnou účelovou komunikací naplňující znaky podle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). To doložil již v průběhu správního řízení dokumenty týkajícími se evidence sporného pozemku v katastru nemovitostí i v evidencích jej předcházejících, z nichž jednoznačně vyplynulo, že pozemek byl evidován jako ostatní plocha se způsobem využití „ostatní komunikace“, a to na základě výslovné žádosti ze dne 11. 3. 1998 podané vlastníkem pozemku, jímž je obec Jesenice. Žalobce v této souvislosti na závěr podotýká, že touto žalobou napadá jako samostatná rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu právě i stanovisko silničního správního úřadu ze dne 16. 6. 2014 a stanovisko žalovaného ze dne 15. 5. 2015 a že požaduje i jejich zrušení.
- 5 Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že vzhledem k tomu, že je v současnosti sporný pozemek součástí lánu pole, je zcela zřejmé, že se nejedná o pozemní komunikaci užívanou a sloužící místní dopravě. Byť kdysi zřejmě sporný pozemek sloužil jako polní cesta ke spojení obcí Jesenice a Zdiměřice, dnes svůj komunikační účel nenaplnuje, přičemž nelze říci, že jízda zemědělských strojů při obdělávání pole je využitím cesty. Sporný pozemek vůbec neexistuje jako pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, protože není vůbec patrný v terénu a nemá zřízení ani svůj sjezd z obslužné komunikace. Protože není schopen plnit jakoukoliv komunikační formu (nedá se po něm ani chodit), je evidentní, že není vůbec užíván veřejností. V současnosti nemá pozemek žalobce ani žádnou komunikační potřebu, tudíž sporný pozemek není nezbytnou cestou, a to ani pro žalobce. Z těchto důvodů žalovaný i stavební úřad vycházeli, a proto nemohli námitkám žalobce vyhovět a rozhodli o umístění cyklostezky na sporném pozemku, a to bez ohledu na jakékoliv vydané či nevydané stanovisko silničního správního úřadu. Svá účelová tvrzení o patrnosti cesty v terénu, jejím užívání veřejností a nemožnosti se dostat na svůj pozemek žalobce podle žalovaného nijak nedoložil. Pouhá evidence sporného pozemku v katastru nemovitostí není podstatná. Žalovaný tudíž navrhl zamítnutí žaloby.
- 6 Žalobce v replice namítá, že k využití cesty dochází, neboť okolní pozemky mají velmi intenzivní zemědělské využití, a to až do té míry, že tím dochází k zásahům do samotné cesty na sporném pozemku. Žalobce ostatně již v průběhu správního řízení poukazoval na to, že výskyt dočasných porostů na části sporného pozemku nemůže mít bez dalšího za následek ztrátu dopravního významu cesty či její nevyužitelnost. Tvrzení žalovaného o tom, že sporný pozemek je součástí lánu pole, je podle žalobce přinejmenším hrubě zkreslené a účelové, neboť opomíjí dočasný charakter porostů, jež jsou v době sklizně odstraněny, a cesta je pak naprosto zřejmá. Z důkazů předložených žalobcem ve správním řízení je zřejmý jak tvar pozemku žalobce a pozemků okolních, včetně tvaru cesty na sporném pozemku odpovídajícího odbočce ze zpevněné silnice. Napojení cesty, resp. možnost sjezdu a nájezdu, je pak zřejmá z faktického stavu komunikace. Užitelnost cesty je dána charakterem pozemku žalobce, který je ornou půdou,

z čehož plyne potřeba cesty pouze k užívání zemědělskou technikou a jen v období, kdy si pozemek takové hospodaření vyžaduje. Pokud se žalovaný snaží navodit situaci, že ke komunikaci nemusí být vztaženo žádné správní rozhodnutí, má sice podle žalobce pravdu, byl to však právě žalovaný, který o takové správní rozhodnutí napadené rozhodnutí opřel.

- 7 V průběhu jednání žalobce odkázal na dosavadní argumentaci a vysvětlil, že žalobu podává z opatrnosti, aby mu později nebylo vytýkáno v jiných řízeních, že se sám svou vinou vzdal přístupové cesty ke svému pozemku v situaci, kdy je jeho pozemek obklopen pozemky jiných vlastníků. Pokud jde o jeho návrh na vydání rozhodnutí o určení, že se na sporném pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nachází, správní orgán o jím podaném návrhu nijak nejedná. Žalovaný se pak k jednání soudu bez omluvy nedostavil, ač byl o jeho termínu řádně vyrozuměn a sám na nařízení jednání trval. Soud proto s ohledem na splnění podmínek v § 49 odst. 3 s. ř. s. jednání konal i v jeho nepřítomnosti.
- 8 Ze správního spisu soud zjistil, že obec Jesenice dne 7. 5. 2014 požádala o vydání územního rozhodnutí na spornou stavbu cyklostezky, která má podle připojené projektové dokumentace probíhat v šíři 3 m mj. i přes sporný pozemek. Cyklostezka je podle technické zprávy navržena jako nemotoristická komunikace s výjimečným pojezdem vozidel údržby. Sporný pozemek má úzký podlouhlý tvar a vede od ulice Na P. spadající do katastru obce Vestec cca 250 m směrem na východ a kolem hrany žalobcova pozemku dále zahýbá směrem na severovýchod, kde po cca dalších 100 m končí a navazuje na něj další úzký pozemek, který vede dále až ke křižovatce s ulicí Na S. ve Vestci. Sporný pozemek má na šířku jen cca 4 m a zamýšlená cyklostezka tak zabírá prakticky celou jeho plochu. Sporný pozemek vede kolem jižní i jihovýchodní hranice pozemku žalobce, který má tvar lichoběžníku. Ze západní a severní strany je pak pozemek žalobce obklopen dvěma většími obdélníkovými pozemky, které jsou jako on evidovány jen ve zjednodušené evidenci.
- 9 Na oznámení o zahájení územního řízení reagoval žalobce podáním včasných námitek dne 16. 6. 2014, poukazujících na to, že sporný pozemek je od nepaměti jedinou přístupovou cestou k jeho pozemku. Cyklostezka neumožní průjezd nákladní automobilové dopravy a zemědělské techniky nezbytné pro obhospodařování pozemku žalobce, čímž se značně sníží, ne-li znemožní jeho využitelnost. Žalobce uvedl, že učiní kroky, aby silniční správní úřad tuto cestu řádně zaevidoval jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci sloužící k obhospodařování zemědělských pozemků. Zdůraznil, že cesta je od nepaměti veřejně užívána, čemuž odpovídá i její vlastnictví obcí. Není nikterak oplocena, a je tak cestou veřejnou, jejíž vlastník nesmí v přístupu na ni bránit. Podotkl též, že pozemky jsou dotčeny pozemkovými úpravami, což žadatel patrně opomněl sdělit.
- 10 Stavební úřad si vyžádal stanovisko silničního správního úřadu, který dne 16. 6. 2014 vydal stanovisko č. j. OÚJ/07545/2014, v němž potvrdil, že na sporném pozemku není dle § 6 zákona o pozemních komunikacích „*místní veřejně přístupná obslužná komunikace*“. Konstatoval, že na pozemku neexistuje komunikace, pozemek je zaorán a osazen zemědělskými plodinami. Dle územního plánu je

pozemek veden zčásti jako zóna zemědělské výroby a zčásti jako území veřejného vybavení. Přílohou tohoto stanoviska jsou dvě fotografie pozemku, jedna od ulice Na P., zachycující pohled na předěl mezi dvěma poli se vzrostlým porostem, který lze rozpoznat jen díky změně pěstované plodiny (v porostu ani na krajnici silnice nejsou patrné ani náznaky vyjetých kolejí), a druhá od ulice Ke S., která zachycuje nahnutou navážku hlíny, za níž se nachází pole se vzrostlým obilím, v němž jsou vidět koleje po průjezdu zemědělského stroje, které však neústí na silnici.

- 11 Žalobci bylo umožněno se podle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit s podklady, na což reagoval dne 8. 7. 2014 písemným vyjádřením, v němž vytýkal stanovisku, že se nevypořádává s tím, že je sporný pozemek veden v katastru nemovitostí jako cesta a tudíž právně existuje a byl schválen jako komunikace. Takto jej chce obec i zachovat, avšak jako cyklostezku, čímž bude znemožněno užívání jediné cesty pro přístup k pozemku žalobce. Cesta podle žalobce reálně existuje, neboť obě pole rozděluje, což je zřejmé i z příložené fotodokumentace. Zarostení sporného pozemku vegetací, která nemá charakter trvalého porostu, nezpůsobuje jeho nevyužitelnost.
- 12 Dne 29. 7. 2014 stavební úřad rozhodl o umístění stavby a v odůvodnění zamítl námítky žalobce. Poukázal na důvody uvedené ve stanovisku silničního správního úřadu a dále na to, že změna č. 2 územního plánu obce Jesenice platného od roku 2006 počítá s umístěním místní obslužné komunikace MO 7/40 zajišťující přístup mj. i na pozemek žalobce, a to cca 20 m severně od umísťované cyklostezky na rozhraní ploch veřejného občanského vybavení (OV) a zemědělské výroby (OP). V ploše OV územní plán připouští budování pěších a cyklistických komunikací, v ploše OP jsou pak přípustné účelové komunikace. Vybudování místní obslužné komunikace s neomezeným pohybem motorových vozidel na sporném pozemku by naopak bylo v rozporu s územním plánem. Stavebnímu úřadu přitom není známo, že by žalobce proti územnímu plánu brojil, takže jeho tvrzení o budoucím znemožnění přístupu na pozemek hodnotí jako účelové. Sporný pozemek je součástí celého velkého lánu pole (byť se v místě cesty lány dělí a jsou osety jinak) a je orán a pravidelně oset, což dokládají ortofotomapy z let 2000, 2013 atd. Sporný pozemek tak není veřejně užíván jako komunikace, natož veřejností, byť v katastru nemovitostí jako komunikace veden je. Není v terénu patrný a neuspokojuje ani nutnou komunikační potřebu. Nesplňuje tak znaky účelové komunikace vymezené judikaturou. Sporný pozemek není zahrnut ani do pasportu komunikací obce Jesenice. I k pozemkům dalších účastníků řízení nyní nevede žádná přístupová cesta plnící funkci veřejné cesty pro jízdu aut a ostatních vozidel a tyto pozemky jsou obsluhovány zemědělskou technikou z jiných pozemků než ze sporného pozemku. Právě vybudováním cyklostezky tak bude účel sporného pozemku konečně naplněn v souladu s územním plánem a veřejným zájmem ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Vybudováním cyklotrasy nedojde k zamezení možnosti přístupu k pozemku žalobce, protože taková možnost v současné době na sporném pozemku neexistuje a ani dříve neexistovala, protože k přístupu byly používány jiné pozemky. Využitelnost pozemku žalobce, který je součástí po mnoho let obhospodařovaného lánu polí, bude zachována, neboť cyklostezka nebude tvořit překážku pro pohyb zemědělské techniky. Umístění stavby nebrání ani pozemkové

úpravy probíhající od roku 2006, neboť podle jejich grafického návrhu nebude měněn tvar ani výměra sporného pozemku.

- 13 Proti územnímu rozhodnutí se dne 20. 8. 2014 žalobce odvolal a uvedl, že ani částečné zaorání a osetí sporného pozemku zemědělskými plodinami nemůže změnit charakter komunikace a nebrání průjezdu motorových vozidel v souladu s účelovým určením pozemku k zemědělskému využití. Na komunikaci navíc podle žalobce existuje nájezd z ulice Na P., takže je zřejmé, že slouží k dopravní obslužnosti. Potvrzení silničního správního úřadu je tak podle žalobce v rozporu s objektivním stavem a je otázkou, zda není ovlivněno osobou žadatele, který se brání tomu, že třetí osoba užívá jeho pozemek sloužící jako komunikace k pěstování zemědělských plodin. Je otázkou, zda záměr nemá sloužit k poškození žalobce. Žalobce dále uvedl, že podává návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí o charakteru cesty a že spisovou značku sdělí žalovanému, jakmile ji bude znát (poznámka soudu: to však v průběhu řízení před správními orgány neučinil). Dále pak žalobce poukazoval na to, že sporný pozemek byl v katastru evidován jako cesta již v evidenci pozemkových knih a později o takový zápis požádal samotný obecní úřad Jesenice, což dokládal kopiemi listin z katastru. Sporný pozemek je rozhradou mezi zemědělsky užívanými pozemky. K využití cesty docházelo se souhlasem vlastníka, neboť obec tomu nijak nebránila. Veřejné využívání cesty je také v zájmu všech, kdo mají zájem mezi pozemky procházet. Jedná se o komunikaci sloužící ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, k jejímuž obecnému užívání byl v minulosti udělen souhlas. Pokud v současné době nechal vlastník tuto komunikaci zarůst a v době vegetačního růstu není dána potřeba jejího využití, neznamená to, že by tím byl charakter cesty změněn, naopak by mělo být povinností vlastníka cesty ji udržovat v řádném stavu. Pokud je zmíněna komunikace vymezená územním plánem, na místě reálně existuje jediná komunikace, a to na sporném pozemku, přičemž územní rozhodnutí nepočítá s žádnou alternativou, která by žalobci zajistila obslužnost jeho pozemku.
- 14 Žalovaný si v odvolacím řízení vyžádal u svého odboru dopravy přezkoumání stanoviska silničního správního úřadu a ten jako nadřízený orgán uvedené stanovisko dne 15. 5. 2015 podle § 149 odst. 4 správního řádu změnil (fakticky ale jen zpřesnil a doplnil jeho formulaci bez bližšího odůvodnění) tak, že silniční správní úřad podle § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích a § 136 a § 149 odst. 1 správního řádu potvrzuje, že se na sporném pozemku nenachází pozemní komunikace ve smyslu § 2, § 6 a § 7 zákona o pozemních komunikacích, přičemž podotkl, že silničnímu stavebnímu úřadu nepřísluší posuzovat, jak je sporný pozemek veden v územním plánu obce.
- 15 Po seznámení se s obsahem odvolacího spisu žalobce dne 7. 7. 2015 namítl, že vlastnictví sporného pozemku evidovaného v katastru nemovitostí jako cesta by mělo být garancí jeho veřejného užívání. Obec se však v tomto případě snaží její veřejné užívání omezit, aniž by brala ohled na zájmy žalobce. Tvzení, že sporný pozemek je lánem pole nemůže obstát s ohledem na tvar a charakter pozemku,

který je jedinou komunikační spojnici mezi pozemkem žalobce a veřejnou komunikací. Osázela-li osoba obdělávající sousední pozemek sporný pozemek zemědělskými plodinami, jedná se zjevně o protiprávní stav. Nelze ani přihlídnout ke znemožnění užívání pozemku jako cesty jeho vlastníkem, přičemž z rozsudku Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, podle žalobce navíc plyne, že veřejný charakter cesty nezaniká ani jejím nevyužíváním. I kdyby cesta byla používána pouze zemědělskou technikou jen v sezónním relativně krátkém období, nesvědčí to o zániku cesty jako takové. Účel užívání cesty totiž vždy odpovídá potřebě.

- 16 Napadeným rozhodnutím ze dne 30. 8. 2015 žalovaný odvolání zamítl a územní rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění žalovaný uvedl, že mu nepřísluší pravomoc zasahovat do stanovisek dotčených orgánů a jestliže nadřízený dotčený orgán postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu nezměnil závazné stanovisko silničního správního úřadu způsobem, který by žalovaného opravňoval ke zrušení či změně prvostupňového rozhodnutí, je žalovaný těmito stanovisky vázán. Proto od bližšího odůvodnění ve věci upustil. Napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobce doručeno dne 14. 10. 2015.
- 17 Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud tudíž posoudil žalobu v rozsahu řádně
a včas uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.
- 18 Jádrem žalobní argumentace je námitka nesprávného procesního posouzení odvolání žalobce, jímž mělo být současně zahájeno samostatné odvolací řízení proti stanovisku silničního správního úřadu, jež žalobce považuje za samostatné rozhodnutí s odkazem na rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2012, č. j. 9 As 37/2011-73. V této souvislosti ovšem musí soud poukázat na skutečnost, že v uvedeném rozsudku NSS naopak uvedl, že sdělení silničního správního úřadu pro účely územního a stavebního řízení zabývající se podmínkami realizace stavby z hlediska ustanovení § 30 a § 31 zákona o pozemních komunikacích (tj. z hlediska ochrany pozemní komunikace při umísťování reklamních zařízení) je závazným stanoviskem, které není samostatně soudně přezkoumatelné. Potud je tudíž odkaz žalobce na rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2012, č. j. 9 As 37/2011-73, nedůvodný.
- 19 Soudu je nicméně známo, že danou problematikou se aktuálně zabýval rozšířený senát NSS, neboť ve vztahu k žalobcem zmiňovanému rozsudku existují i jiné rozsudky NSS, které vyslovují ve vztahu ke stanoviskům silničního správního úřadu žalobcem prezentovaný názor (že se podle obsahu jedná o samostatná rozhodnutí). Rozšířený senát přitom v usnesení ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, tuto myšlenku odmítl, když uzavřel, že vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu pro účely územního a stavebního řízení (konkrétně že se na přilehlém pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace) není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s. Takovým vyjádřením totiž nebylo podle rozšířeného senátu

rozhodováno o povaze, zařazení či vyřazení místní komunikace podle § 40 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, v dané věci totiž nebylo vedeno žádné správní řízení a silniční správní úřad pouze vyjádřil svůj názor. Současně ovšem rozšířený senát také konstatoval, že se nejedná ani o závazné stanovisko. Obsahem závazných stanovisek jsou totiž vždy požadavky dotčených orgánů z hlediska jimi chráněných zájmů, např. aby stavba nestála v ochranném pásmu komunikace nebo nebránila výhledu na křižovatku. Stavební úřad je proto povinen otázku přístupu ke stavbě povinen řešit jako předběžnou otázku, přičemž může umožnit účastníkům zahájit řízení u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu (existenci veřejně přístupné účelové komunikace) podle § 142 správního řádu. Pokud tak neučiní a předběžnou otázku si posoudí sám, odlišný výsledek řízení podle § 142 správního řádu může být podle § 100 odst. 1 správního řádu důvodem pro obnovu řízení.

- 20 Uvedené závěry mají dopad i na nyní posuzovanou věc. V první řadě je jednoznačně vyjasněno, že stanovisko silničního správního úřadu nemohlo mít povahu samostatného rozhodnutí, neboť o jeho vydání nebylo vedeno samostatné řízení, ostatně žalobce sám si stěžuje na to, že mu nebylo zasíláno a že s ním nebylo jednáno při jeho vydání jako s účastníkem řízení. Jádrem žalobní argumentace namítající procesní pochybení žalovaného i stavebního úřadu tím, že nerozhodli o existenci pozemní komunikace na sporném pozemku samostatným rozhodnutím, tak není důvodné. Pokud se tedy žalobce domáhá zrušení stanoviska silničního správního úřadu ze dne 16. 6. 2014 a stanoviska jeho nadřízeného orgánu ze dne 15. 5. 2015, v této části musela být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. jako nepřipustná, neboť směřuje proti úkonům správních orgánů, které nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.
- 21 Také pokud je namítáno, že správní orgány nijak nereagovaly na souběžné řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace na sporném pozemku vedené Obecním úřadem Jesenice pod sp. zn. OÚJ/11022/2014, ze závěrů rozšířeného senátu NSS vyplývá, že takové řízení nepředstavuje překážku posouzení dané otázky jako předběžné v rámci stavebního, resp. územního řízení. Náprava případného rozdílného vyhodnocení této otázky je možná prostřednictvím institutu obnovy řízení. Tedy ani tato část žalobní argumentace neobstojí.
- 22 Je tak třeba se zabývat tím, zda obstojí samotný závěr správních orgánů o tom, že na sporném pozemku neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace, která by bránila umístění stavby cyklostezky omezující využití takové komunikace. Zde je třeba nejprve připomenout závěr rozšířeného senátu o tom, že vyjádření silničního správního úřadu v územním či stavebním řízení, jímž nejsou uplatňovány požadavky nezbytné pro ochranu zájmů jím chráněných, nejsou ani závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu, jak by se snad mohlo jevit z ustanovení § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tento názor ovšem podle krajského soudu nedopadá na nynější věc z důvodu odlišné povahy posuzovaného stanoviska. Zatímco ve věci řešené rozšířeným senátem silniční správní úřad nebyl konfrontován s otázkou ohrožení veřejně přístupné účelové komunikace, jejíž

existence byla ve stavebním řízení sporná, v nynějším případě argumentace žalobce jednoznačně poukazuje na to, že jím tvrzená veřejně přístupná účelová komunikace na sporném pozemku bude umístěním stavby cyklostezky dotčena, neboť dojde k omezení její využitelnosti pro motorová vozidla. V dané souvislosti tak silniční správní úřad vyjadřoval pro účely stavebního řízení svůj názor na to, zda může posuzovanou stavbou dojít k dotčení pozemní komunikace, přičemž vyjádřil závěr, že k takovému dotčení nedojde, neboť nemá za to, že by se na sporném pozemku nějaká komunikace nacházela. Stanovisko Obecního úřadu Jesenice ze dne 16. 6. 2014

i stanovisko žalovaného ze dne 15. 5. 2015 tak mají povahu závazných stanovisek podle

§ 149 správního řádu a § 44 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, a stavební úřad ani žalovaný proto nebyli oprávněni se od závěru v nich vysloveného odchýlit.

- 23 V této souvislosti žalobce pouze obecně namítá, že závěr o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu a že z evidence sporného pozemku v katastru nemovitostí i v evidencích jej předcházejících jednoznačně vyplývá, že pozemek byl evidován jako ostatní plocha se způsobem využití „ostatní komunikace“ na základě výslovné žádosti vlastníka pozemku.
- 24 V tomto směru silniční správní úřad v závazném stanovisku ze dne 15. 5. 2015 (jeho závěry nadřízený orgán nijak nepopřel) konstatoval, že na pozemku neexistuje komunikace, pozemek je zaorán a je osazen zemědělskými plodinami, k čemuž připojil i fotografie, které existenci cesty nepotvrzují. Součástí správního spisu jsou i nedatované ortofotomapy. Na jedné z nich není jakákoliv cesta v daném místě patrná, na druhé jsou souběžně se sporným pozemkem na zatravněné ploše patrné zarůstající vyjeté koleje, které však v místě ohybu sporného pozemku pokračují rovně západním směrem. Mezi účastníky zůstává sporná otázka existence sjezdu z asfaltové komunikace na sporný pozemek, sporné však není to, že sporný pozemek je využíván k zemědělské produkci, tj. je oset a rostou na něm zemědělské plodiny. Žalobce sám konstatuje, že sporný pozemek jako komunikaci využívá jen sezónně v době, kdy to obdělávání jeho pozemku vyžaduje, v době vzrůstu plodin však nepopírá, že není sporný pozemek jako cesta patrný. Žalobce sice ojedinele prohlásil též to, že sporný pozemek pro své potřeby využívá veřejnost, žádným způsobem to však neprokazuje a ani cokoliv konkrétního k dané otázce neuvádí, zdůrazňuje jen vlastní potřebu příjezdu zemědělskými stroji.
- 25 Podle § 7 odst. 1 věty první 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.

- 26 K tomu, aby mohla být správním orgánem deklarována účelová komunikace, musí splňovat dva znaky uvedené v zákoně. Musí se jednat o cestu zřetelně patrnou v terénu, určenou k užití vozidly a chodci pro účel dopravy (znak patrnosti v terénu), spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (zákonný účel komunikace).
- 27 Další dva znaky účelové pozemní komunikace dovodila judikatura. Těmi jsou nutný souhlas vlastníka (viz např. rozsudek NS ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek NS ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06) a nezbytná komunikační potřeba (viz např. rozsudek NS ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012, a rozsudek NS ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011). Pokud jde o samotnou komunikační potřebu, nelze přitom pominout, že veřejně přístupná účelová komunikace musí být (jak již název naznačuje) veřejnou, tj. nemá sloužit jen konkrétním jednotlivcům k zajištění jejich nezbytné komunikační potřeby (k tomu mají sloužit instituty soukromého práva zejména v podobě služebnosti), ale má sloužit blíže nedefinované široké veřejnosti.
- 28 Dle rozsudku NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, publikovaného pod č. 2826/2013 Sb. NSS, „je třeba v první řadě zkoumat, existuje-li zde vůbec dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona, která je užívána v režimu obecného užívání.“ Posledně zmiňovaný rozsudek připomíná skutečnost, že statut veřejně přístupné účelové komunikace nezatěžuje dotčené pozemky veřejným užíváním navždy. I veřejně přístupná účelová komunikace může zaniknout, přičemž právní teorie rozlišuje zánik právní (zánik nutné komunikační potřeby za současného projevu nesouhlasu vlastníka pozemku s jejím dalším užíváním) či zánik faktický (komunikace pokojně vyjde z užívání a zaroste). Jak v této souvislosti konstatuje právní doktrína: „(...) by tento znak měl vyloučit též požadavky na prohlášení účelové komunikace v místě, kde sice dopravní cesta figuruje ve starých mapách, avšak v terénu již není vůbec patrná. Typicky půjde o cestu, která pokojně zanikla již před desítkami let, která tudíž již dnes není onou dopravní cestou s jasným dopravním určením, kterou má na mysli § 2 odst. 1. (...) U fyzického zániku účelové komunikace je pouze třeba mít na paměti, že musí jít o přirozený proces, kterému se nikdo z uživatelů právní cestou nebrání a jehož výsledkem je pokojný stav. K právnímu zániku účelové komunikace nemůže dojít v případě, kdy ji fyzicky zničí (např. rozorá, osází keři) bez povolení jejího vlastníka, nebo kdy k jejímu vymizení v terénu dojde proto, že vlastník svévolně bránil veřejnosti v jejím obecném užívání (např. zřízením oplocení) a silniční správní úřad nebyl schopen příslušné řízení dokončit v rozumné době.“ (viz Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, str. 45 a 146).
- 29 Jedním z faktorů, které mají vliv na určení účelové komunikace, je i tvar sporného pozemku a jeho poloha ve vztahu k sousedním pozemkům (srov. rozsudek NSS ze

dne

3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39, a jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30 A 104/2012-38, č. 3083/2014 Sb. NSS), a tento faktor jednoznačně svědčí pro závěr o historické existenci veřejné komunikace na sporném pozemku. Právě na to žalobce poukazuje a má pravdu v tom, že tvar pozemku i údaje, jež o něm byly a aktuálně jsou zapsány v katastru nemovitostí a předchozích evidencích, skutečnosti, že sloužil jako komunikace, silně nasvědčují. Jedná se však pouze o jeden z faktorů, jež je potřeba zkoumat, a má teprve podpůrný charakter pro případy, v nichž nelze spravedlivě konstatovat, že veřejně přístupná účelová komunikace zanikla, protože již není patrná v terénu. Tento faktor se tak může namísto zjištění reálné existence komunikace v terénu uplatnit jen v případech, kdy faktický zánik cesty vyvolala událost odporující povaze veřejně přístupné účelové komunikace (např. svévolné rozorání vlastníkem pozemku, její vymizení v důsledku déletrvající nelegální uzávěry) nebo vynucená kolektivizace připojovaných pozemků či jejich odnětí vlastníkům v době nesvobody. Není totiž možné, aby jen z důvodu tvaru parcely evidované v katastru nemovitostí, který však v reálném terénu nemusí být dlouhodobě jakýmkoliv způsobem patrný, mohla být dovozena existence veřejně přístupné účelové komunikace (srov. např. tvar parcel, které jsou ve skutečnosti vodními toky) nebo aby jen v důsledku tvaru parcely byl vyloučen zánik veřejně přístupné účelové komunikace (viz stejný závěr vyslovený v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015-140, č. 3440/2016 Sb. NSS).

- 30 Argumentace silničního správního úřadu i argumentace v odůvodnění územního rozhodnutí, jež byla (co do obsahu) nadřízeným silničním správním úřadem, a v důsledku toho i žalovaným potvrzena a jež je přitom v plném souladu i s podklady ve správním spise poukazuje na to, že jakkoliv historicky na sporném pozemku komunikace existovala, již delší dobu tomu tak není, neboť sporný pozemek je zemědělsky obhospodařován. S tímto závěrem se ztotožňuje i soud. Odpovídají tomu pořízené fotografie i letecké snímky. Pouze na jediném leteckém snímku se jeví, že v daném místě existují sotva patrné vyjeté koleje, nicméně tyto koleje nerespektují tvar sporného pozemku a ani není zřejmé, zda se napojují na přilehlou silnici nebo vznikly jen pravidelným pojížděním při obdělávání pozemku. Žalobce přitom v řízení nedoložil žádné relevantní podklady nad rámec údajů z katastru nemovitostí, které ovšem samy o sobě nemohou jakkoliv vypovídat o tom, zda tvrzená veřejně přístupná účelová komunikace v posledních letech fakticky nezanikla.
- 31 Pokud přitom žalobce zmiňuje, že zaorání a osetí cesty třetí osobou představuje protiprávní stav, musí soud podotknout, že se nejedná o případ, v němž by nebylo spravedlivé závěr o zániku pozemní komunikace přijmout. Žalobce netvrdí ani nedokládá, že by komunikace byla zaorána svévolně s cílem zabránit veřejnému užívání historické cesty, ostatně by to bylo překvapivé, neboť onou třetí osobou by byl právě ten, kdo komunikaci podle mínění žalobce potřebuje za účelem spojení zemědělských pozemků s ostatními pozemními komunikacemi (lze se domnívat, že jde o nájemce žalobcova pozemku, který tak reálně vykonává právě žalobcovo

vlastnické právo v jeho užívací a požívací složce). Uvedené tak naznačuje pokojnost zániku pozemní komunikace, obzvláště pokud tento stav zjevně trvá řadu let a až do doby odvolacího řízení v této věci nikdo neměl dle všeho potřebu zahájit určovací řízení ve věci existenci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 142 správního řádu či řízení o odstranění překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

- 32 Tento zánik přitom není popřen tím, že sporný pozemek eventuálně žalobce (resp. jeho nájemce) nárazově v době orby, setí a sklizně využívá pro potřeby zemědělské činnosti na okolních pozemcích. Podstatné totiž je, že daný stav jasně nasvědčuje tomu, že pokojně zaniklo veřejné užívání sporného pozemku a že sporný pozemek je používán pouze na individuální bázi, což však neodpovídá povaze veřejně přístupné účelové komunikace. Tvzení o užívání sporného pozemku veřejností žalobce ničím nedokládá a zjištěný stav pozemku takovému využití nijak nenasvědčuje, zejména jestliže zemědělské pozemky jsou v daném místě podle leteckých snímků i fotografií pořízených silničním správním úřadem obdělávány jako větší plochy dostupné přímo ze sousedící asfaltové komunikace (tj. nikoliv v mezích vlastnických hranic pozemků ve zjednodušené evidenci) a sporný pozemek, jak vyplývá z mapových podkladů, není nezbytný ani pro tranzitní provoz, neboť oba konce tvrzené komunikace jsou propojeny místními komunikacemi (ulicí Na P, z níž odbočuje ulice Ke S.). V takové situaci tedy závazná stanoviska, stejně jako z nich vycházející správní rozhodnutí plně ob stojí, i kdyby snad měl žalobce pravdu v tom, že v daném místě je vybudován nájezd z ulice Na P.. Žalobcem tvrzená veřejně přístupná účelová komunikace v daném místě zanikla. Jiné druhy pozemních komunikací pak vznikají rozhodnutím silničního správního úřadu a existenci takového rozhodnutí žalobce netvrdil a není doložena ani nepřímou, jestliže sporný pozemek není veden v evidenci komunikací vedené obcí.
- 33 Jen pro úplnost nicméně soud dodává, že tento závěr o správnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí činí na základě shromážděných podkladů ve správním spise. Nelze vyloučit, že by na základě důkazní aktivity žalobce mohly být v souběžném řízení vedeném podle § 142 správního řádu učiněné závěry o skutkovém stavu vyvráceny. V posuzovaném územním řízení však žalobce potřebné důkazy ke svým tvrzením nedoložil a soubor podkladů obstaraných stavebním úřadem a silničním správním úřadem bylo možné považovat za dostačující pro jeho skutkový a navazující právní závěr o neexistenci (zániku) veřejně přístupné účelové komunikace na sporném pozemku.
- 34 Protože žádný z žalobních bodů není důvodný, soud žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
- 35 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení úspěšný, žádné náklady přesahující rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Důvod pro přiznání zaviněné náhrady nákladů řízení podle § 60 odst. 6 s. ř. s. k tíži žalovaného soud

neshledal, ale to jen proto, že na nařízení jednání trval vedle žalovaného, který se bez omluvy nedostavil, i žalobce.

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 1. prosince 2017

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
B. K.