



CESKA REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. v právní věci žalobců **a) J. D.** a **b) V. D.**, oba bytem X, oba zastoupeni JUDr. Tomášem Davidem, advokátem se sídlem v Praze 1, Dlážďená 4, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě-Moravské Ostravě, 28. října 117, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 18.11.2014 č.j. MSK 150331/2014 ve věci určení právního vztahu,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Podanou žalobou se žalobci domáhali přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 18.11.2014 č.j. MSK 150331/2014, jímž bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu B. ze dne 4.8.2014 č.j. 202/2014, kterým byla zamítnuta žádost žalobců o určení právního vztahu ve smyslu ust. § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád).

V podané žalobě žalobci namítli tyto žalobní body:

- 1) Podle žalobců se nejedná z jejich strany o bezúčelné uplatňování práva. Žalobci se cítí být dotčeni na svém vlastnickém právu tím, že Obec B. zařadila při pořizování územního plánu pozemky v jejich vlastnictví mezi místní, resp. účelové komunikace. Žalobci proti této skutečnosti brojili také v rámci řízení o územním plánu (dále jen ÚP), kdy podali relevantní námítky. Žalobci jsou si vědomi, že ÚP obce není podkladem, který by závazně určoval, že se jedná o účelovou komunikaci, to však nic nemění na tom, že označení pozemků v tomto dokumentu je veřejnou deklarací takové skutečnosti, která zasahuje do vlastnických práv žalobců a i přes jejich odpor nepřímo umožňuje užívání jejich soukromé komunikace širokou veřejností. Žalobci také nesouhlasí s tím, že nepředložili v posuzovaném řízení žádné důkazy a neuvedli skutečnosti, na jejichž základě je určení právního vztahu nezbytné pro uplatnění jejich práv. Mají za to, že břemeno důkazní a břemeno tvrzení unesli. Žalobci označili za nepřiléhavou argumentaci žalovaného rozsudkem Nejvyššího soudu (dále jen NS) ze dne 27.6.2011 sp. zn. 22 Cdo 3158/2009, podle kterého ÚP není právní skutečností, která má za následek vznik či autoritativní potvrzení existence účelové komunikace. Žalobci namítli, že jsou to především orgány státní správy, které tyto závěry NS nerespektovaly, když umožnily začlenění pozemků žalobců do účelových komunikací ÚP obce. Pakliže námítky, které žalobci vznesli v rámci procesu schvalování ÚP, nebyly příslušnými orgány řádně vypořádány, je otázkou, jakým způsobem se mají žalobci domoci ochrany svého práva, pokud to nejde v rámci tzv. deklaratorního řízení, jak tvrdí žalovaný. Je-li určitý stav v ÚP zaznamenán, pak lze očekávat, že třetí osoby budou při svých záměrech vycházet z údajů, které jsou obsaženy v ÚP na základě presumpce jejich správnosti. Žalobci tak nemohou souhlasit se stanoviskem žalovaného, že údaj o účelové komunikaci obsažený v ÚP je nezávazný.
- 2) Žalobci nesouhlasí s tvrzením žalovaného o nezbytnosti existence konkrétního sporu, který by vytvářel prostor pro vydání deklaratorního rozhodnutí. Žalobci již samotné označení svých pozemků za účelové komunikace v ÚP považují za zásah do jejich vlastnického práva naplňující dikci ust. § 142 odst. 1 správního řádu, a proto deklaratorní určení považují za nezbytné pro uplatnění svých práv. Pokud by se totiž žalobci proti takovému označení svých pozemků

neohradili, mohly by se předmětné komunikace účelovou komunikací skutečně stát.

- 3) Žalovaný nepostupoval v souladu s právními předpisy, když rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezrušil. Podle žalobců nemůže být o žádosti podané podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu rozhodnuto tak, že se zamítá. Logickým rozhodnutím o takové žádosti bude pouze deklarace té které skutečnosti či její vyvrácení a nikoliv úplné zamítnutí žádosti bez toho, aby se správní orgán danou problematikou věcně zabýval a právně se s ní vypořádal včetně vypořádání 4 základních znaků účelové komunikace. Dle názoru žalobců tak napadené rozhodnutí postrádá řádné odůvodnění, a proto je nepřezkoumatelné.
- 4) Žalobci nesouhlasí se závěry žalovaného také v tom, že na jedné straně shledal nesprávnost v postupu správního orgánu I. stupně, který přibral do řízení jako účastníky osoby, jež neměly s daným řízením žádnou spojitost, ale přitom neshledal v tomto postupu zásadní vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Těmto osobám byla dána možnost využívat v rámci správního řízení všechna práva účastníka, která jim správní řád dává. Již z tohoto důvodu mělo být prvostupňové rozhodnutí zrušeno.
- 5) Podle žalobců je v řízení dotčeným subjektem a účastníkem Obec B., neboť tato označila předmětné pozemky žalobců za komunikace ve svém ÚP. Veřejně tak deklarovala nepravdivou skutečnost, neboť nebylo prokázáno, že se o účelovou komunikaci skutečně jedná. Obec se proto měla vyloučit z rozhodování o žádosti žalobců pro funkční podjatost a postoupit ji jinému příslušnému správnímu orgánu, např. obci s rozšířenou působností (N. J.). Jelikož tuto skutečnost nijak nerefletoval ani žalovaný, trpí napadené rozhodnutí také z tohoto důvodu vadou a je nepřezkoumatelné, přičemž tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Žalovaný ve vyjádření uvedl předně odkaz na ustanovení § 142 správního řádu a dále také na rozsudek NS sp. zn. 22Cdo 3158/2009, z něhož ve svém rozhodnutí vycházel. Dále žalovaný stejně jako v napadeném rozhodnutí zdůraznil charakter územního plánu [§ 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon)], jehož schválením nevzniká právní vztah veřejnosti ke konkrétním soukromým pozemkům. Žalovaný setrval na svém závěru, že žalobci nesplnili podmínku pro vyhovění žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí z důvodu neexistence konkrétního sporu, který by se týkal jejich vlastnického práva k pozemkům a který by tedy vytvářel situaci, pro níž by bylo nezbytné vydat deklaratorní rozhodnutí. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Žalobci v replice k vyjádření žalovaného doručené krajskému soudu dne 30.3.2015 setrvali na svém žalobním tvrzení, zdůraznili, že jedním ze základních znaků účelové komunikace je souhlas vlastníka, který však může být i konkludentní a mají za to, že pasivita vlastníka tolerujícího označení jeho soukromé cesty za účelovou komunikaci je de facto takovým konkludentním souhlasem. Označení

cest za účelové komunikace žalobci považují za zásah do jejich vlastnického práva naplňující dikci ust. § 142 odst. 1 správního řádu a vydání deklaratorního rozhodnutí tak považují za nezbytné pro uplatnění svých práv.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen s.ř.s.) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (ust. § 75 odst. 2 s.ř.s.).

Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že dne 30.6.2014 byla Obecnímu úřadu B. doručena žádost žalobců o zahájení řízení o určení právního vztahu podle ust. § 142 správního řádu, kterou se domáhali určení, že komunikace nacházející se na pozemcích ve vlastnictví žadatelů parc. č. 906, 1064/13 a 872 v k.ú. B. nejsou místní ani účelovou komunikací ve smyslu ust. § 6 a § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen zákon o pozemních komunikacích). V žádosti vyjádřili svůj nesouhlas s tím, že v podkladech k územně plánovací dokumentaci Obce B. (připravovaném ÚP) jsou v textové části a na mapovém listu č. I.B1 koncepce dopravy označeny uvedené pozemky jako místní komunikace doplňkové či místní komunikace. S tím žalobci nesouhlasí, jakož ani s jejich obecným užíváním veřejností. S odkazem na úpravu místních komunikací definovanou v zákoně o pozemních komunikacích pak požadovali vydání deklaratorního rozhodnutí. Rozhodnutím ze dne 4.8.2014 č.j. 202/2014 Obecní úřad B. jako silniční správní úřad žádost žalobců zamítl. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na speciální právní úpravu zakotvenou ve stavebním zákoně, pokud se jedná o proces přípravy a vydání územního plánu s tím, že v tomto řízení mají žalobci svá konkrétní procesní práva. Dále správní orgán poukázal na charakter ÚP, který nekonstituuje zařazení pozemků do kategorií vymezených zákonem o pozemních komunikacích a označení určitého pozemku jako komunikace v ÚP bez dalšího neznamená, že jsou naplněny zákonné znaky pozemních komunikací ve smyslu příslušného zákona. Dále správní orgán argumentoval tím, že žalobci neuvedli žádné další skutečnosti, na základě nichž by bylo možno učinit závěr, že navrhované určení právního vztahu je nezbytné pro uplatnění jejich práv a rovněž poukázal na znění ust. § 142 odst. 1 a 3 a § 141 odst. 4 správního řádu zejména, že důkazní břemeno v rámci deklaratorního řízení nese zásadně žadatel, přičemž ustanovení § 142 správního řádu nelze považovat ani za nástroj obecné prevence, neboť je možno rozhodovat pouze o návrzích, které vycházejí z reálné a nikoli potencionální potřeby uplatňovat konkrétní práva žadatele. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání obdobného obsahu jako má následně podaná správní žaloba, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného.

Podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.

K prvnímu žalobnímu bodu krajský soud uvádí, že skutečnost, že žalobci brojili proti zařazení jejich pozemků jako místních, resp. účelových komunikací v rámci řízení o ÚP, byť neúspěšně, je pro posuzované řízení naprosto irelevantní. Na rozdíl od žalobců se krajský soud domnívá, že argumentace žalovaného rozsudkem NS sp. zn. 22 Cdo 3158/2009 je zcela přiléhavá, neboť označený rozsudek vyslovil jednoznačný závěr aplikovatelný na posuzovanou věc, že *územní plán není právní skutečností, která má za následek vznik či autoritativní potvrzení existence účelové komunikace*. Krajský soud je shodně s žalovaným toho názoru, že žalobci, ačkoliv jak sami tvrdí, jsou si vědomi, že územní plán není podkladem, který by určoval, že se jedná o účelovou komunikaci, charakter tohoto dokumentu v podstatě ignorují. Shodně s žalovaným krajský soud zdůrazňuje s odkazem na ust. § 43 stavebního zákona, že územní plán toliko koncepčně vymezuje plochy a jejich další využití, přičemž to, zda k realizaci těchto záměrů dojde, je otázkou budoucnosti. Každá zamýšlená stavba, bude-li k její realizaci přistoupeno, může být vybudována pouze na základě samostatného správního řízení a osoby, které mohou být její realizací dotčeny potencionálně na svých právech, mohou na svou obranu vystupovat v tomto budoucím řízení. Obdobné to je také s označením komunikací, ať už jako místních či jako účelových. Samotný ÚP vyjadřuje pouze zamýšlené využití těchto komunikací a bude-li k jeho realizaci přistoupeno, může být komunikace zařazena jako místní či účelová komunikace pouze na základě samostatného správního řízení a navrhovatelé jakožto vlastníci pozemků, na nichž by se tyto komunikace nacházely, mohou na svou obranu vystupovat v tomto budoucím řízení. Nejedná se tedy o problematiku, kterou by řešil územní plán, jenž toliko koncepčně určuje zamýšlené využití pozemků na území obce. Z tohoto pohledu je pak zcela nepřipadná námitka žalobců, že správní orgány nerespektovaly závěry shora označeného rozsudku NS, když pozemky žalobců začlenili mezi účelové komunikace. Tento postup orgánů státní správy není s označenou judikaturou v rozporu, neboť jím byl vytvořen pouze koncept možného uspořádání. Závěrem této argumentace soud zdůrazňuje, že řízení o přijetí ÚP a řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu jsou dvě zcela nezávislá řízení. I v případě, že by na základě žádosti žalobců bylo vydáno deklaratorní rozhodnutí, nic by nemohlo změnit na obsahu ÚP, který je dokumentací zcela nezávislou. Ze všech uvedených důvodů krajský soud neshledal první žalobní bod důvodným.

Na základě již uvedeného nemůže krajský soud souhlasit ani s tvrzením žalobců, že již samotné označení pozemků za účelové komunikace v ÚP je zásahem do jejich vlastnického práva. Za zcela správný je nutno považovat závěr správních orgánů obou stupňů, že v posuzované věci nebyla shledána nezbytnost deklaratorního určení ve smyslu ust. § 142 odst. 1 správního řádu pro uplatnění práv žalobců. Vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu ust. § 142 odst. 1 správního řádu totiž předpokládá splnění několika podmínek, které musí existovat současně a pokud některá z nich splněna není, žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí nelze vyhovět. V první řadě správní orgány mohou vykonávat deklaratorní rozhodnutí pouze v mezích své věcné a místní příslušnosti. Tato podmínka je v posuzované věci splněna. Další zákonnou podmínkou je podání žádosti a vedení řízení o této žádosti. I tato podmínka byla nepochybně splněna. Třetí podmínkou pak je, že žadatel musí v řízení prokázat, že vydání deklaratorního rozhodnutí v určité věci je nezbytné pro uplatnění jeho práv. Nezbytnost této podmínky je dána již samotným obsahem deklaratorního rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodne o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo a zda takový právní vztah trvá, nebo zda již zanikl a pokud zanikl, kdy se tak stalo. Jak již bylo krajským soudem uvedeno v argumentaci k žalobnímu bodu I., charakter ÚP jako koncepčního dokumentu územního plánování a rozvoje obce nemá povahu podkladu, který by zakládal určitý právní vztah, v posuzované věci tedy podkladu, který by určoval, že konkrétní pozemky žalobců jsou účelovými komunikacemi. Lze zcela souhlasit se závěry žalovaného, že potencionální ohrožení vlastnických vztahů žalobců shora specifikovaným označením jejich pozemků v rámci ÚP nemůže být důvodem pro vydání deklaratorního rozhodnutí právě proto, že se jedná o jejich subjektivní tvrzení, které nemá reálnou právní podobu. Označení pozemků za účelové komunikace v ÚP samo o sobě neznamená ani oprávnění veřejnosti tyto pozemky způsobem uvedeným v ÚP využívat, neboť fakticky se tyto pozemky účelovými či místními komunikacemi dosud nestaly. Vlastnické právo žalobců není konkrétně ohroženo, což ostatně žalobci ani netvrdí. Sami za jediný důvod pro žádost o deklaratorní rozhodnutí uvádějí označení pozemků jako účelových či místních komunikací v ÚP. Krajský soud má shodně s žalovaným za to, že tato potencionální rovina ohrožení vlastnických práv žalobců nepředstavuje potřebu ochrany jejich práv formou deklaratorního rozhodnutí.

Argumentací k předchozím dvěma žalobním bodům má krajský soud za vypořádaný také žalobní bod 3), v němž žalobci namítli, že o žádosti podané podle ust. § 142 odst. 1 správního řádu nelze rozhodnout tak, že se zamítá. Krajský soud tento názor žalobců nesdílí, když naopak jak již shora nastínil, žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí lze zamítnout a není nutno se jí věcně zabývat, jestliže neexistuje nezbytná potřeba vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele. Tato nezbytná potřeba nebyla u žalobců shledána z důvodů již shora uvedených. Nelze proto ani učinit závěr, že napadené rozhodnutí postrádá řádné

odůvodnění. Odůvodnění napadeného rozhodnutí plně vystihuje názor žalovaného, jakož i správního orgánu I. stupně na žádost žalobců.

Za zcela nedůvodný označuje soud také žalobní bod 4) týkající se přibrání dalších osob do řízení správním orgánem I. stupně. Krajský soud i zde shodně s žalovaným považuje postup správního orgánu I. stupně za nesprávný, neboť účastenství jiných osob v tomto řízení nemá žádnou právní oporu. Jelikož se však žádná osoba správním orgánem I. stupně oslovená aktivně řízení v I. stupni nezúčastnila, nemohla být tímto procesním pochybením žádná práva žalobců zkrácena. Jedná se tedy o vadu řízení, která nemohla mít vliv na jeho zákonnost. Krajský soud plně aprobejuje závěry žalovaného učiněné k této odvolací námitce, ostatně žalobci tyto závěry učiněné v napadeném rozhodnutí žádným způsobem v podané žalobě nezpochybnili, pouze zopakovali svou odvolací námitku.

Pátý žalobní bod shledal krajský soud zcela nepřípadným, neboť je postaven na nesprávném právním názoru žalobců, že v I. stupni byla rozhodujícím správním orgánem Obec B. Tak tomu však není a z obsahu správního spisu je jednoznačně seznatelné, že rozhodujícím orgánem v I. stupni byl Obecní úřad B. jako specializovaný správní orgán, a to silniční správní úřad. Obecní úřad a obec jsou dva odlišné právní subjekty, přičemž obec v posuzované věci nebyla nadána žádnou rozhodovací pravomocí a také ve věci nerozhodovala. Rozhodnutí žalovaného proto nemůže trpět namítanou vadou.

Jelikož podstata posuzované věci spočívala v rovině právní, neshledal soud potřebným důkazní návrh na výslech žalobce ke způsobu využívání dotčených pozemků ani důkazní návrh na výslech starostky Obce B. za účelem upřesnění důvodů, pro které byly pozemky začleněny do ÚP obce.

Jelikož krajský soud žádný z žalobních bodů neshledal důvodným, žalobu v souladu s ust. § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl jako nedůvodnou.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když procesně úspěšnému žalovanému s tímto soudním řízením nevznikly žádné náklady

nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V Ostravě dne 23. května 2017

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu