



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., v právní věci **žalobkyně: M. V.**, bytem X, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti **osoby zúčastněné na řízení: P. M.** bytem X, o **žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2015, čj. 043102/2015/KUSK-DOP/Pik, sp. zn. SZ_043102/2015/KUSK/2,**

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2015, čj. 043102/2015/KUSK-DOP/Pik, sp. zn. SZ_043102/2015/KUSK/2, **s e z r u š u j e a věc s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 13.200 Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobou podanou u zdejšího soudu se žalobkyně domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Skorkov (dále též „silniční úřad“) ze dne 16. 2. 2015, čj. 1-30/2015. Tímto rozhodnutím, jehož zrušení žalobkyně taktéž navrhuje, silniční úřad deklaroval, že „*pozemek parc. č. x a část pozemku parc. č. 19/2 – v terénu jasně ohraničeném, a to v zadní části podél stávajícího oplocení a v přední části pozůstatky bývalého oplocení (podezdívka) k č.p. x ... vše v k.ú. S., v obci S., část S., slouží jako účelová komunikace veřejně přístupná ... a tento právní vztah trvá od nepaměti*“.

Žalobkyně nejprve shrnula dosavadní průběh správního řízení a připomněla, že proti shora označenému rozhodnutí silničního úřadu podala odvolání, které však žalovaný zamítl, a nedostál tak své úloze odvolacího orgánu, který má vyváženým způsobem hodnotit práva

vlastníka pozemku a uživatelů účelové komunikace. Ta přitom po pozemku ve vlastnictví žalobkyně parc. č. x nevede tak, jak je v napadeném rozhodnutí uvedeno. Žalobkyně připouští, že část pozemku parc. č. x je veřejnou účelovou komunikací. Jedná se ovšem pouze o tu část, která navazuje na komunikaci ve směru obec S. k rychlostní komunikaci R 10 Praha-Mladá Boleslav (o výměře zhruba 7 m²). Napadené rozhodnutí se však týká cca 120 m² zelené plochy bez jakýchkoli známek cesty, bez jakékoli potřeby užívání této plochy jako cesty a také bez dosavadního faktického užívání pro tento účel, neboť o cestu nejde ani ve smyslu faktickém či právním. Podle žalobkyně v tomto ohledu závěry správních orgánů nemají základ v provedeném dokazování, neboť z místního šetření nevyplývá, že by (kromě zmíněného napojení na místní komunikaci) po daném pozemku vedla cesta splňující všechny znaky veřejné účelové komunikace (zřetelnost v terénu, spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, souhlas vlastníka s užíváním a nutná komunikační potřeba).

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby. Nejprve poukázal na presumpci správnosti rozhodnutí správního orgánu a zpochybnil, zda žalobkyně v žalobě vůbec uvedla konkrétní žalobní body. Dodal, že ze spisové dokumentace je zřejmé, že pozemky parc. č. x a část parc. č. x splňují zákonné podmínky veřejně přístupné účelové komunikace. Povrch komunikace je zpevněný a komunikace na pozemku parc. č. x je osazena veřejným osvětlením. Právní předchůdce žalobkyně koupil pozemek v roce 2000 a užívání nijak nebránil, žalobkyně tedy vstoupila do všech povinností předchozích vlastníků. Místním šetřením bylo zjištěno, že komunikace je v terénu patrná, má částečně zpevněný povrch a je na ní vybudováno veřejné osvětlení. Zároveň nebyla zjištěna jiná alternativa přístupu, neboť komunikace je slepá a např. pro pozemky parc. č. x v k.ú. je jedinou přístupovou cestou. Z čestných prohlášení pak plyne, že pozemky byly využívány jako komunikace od nepaměti.

Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného zdůraznila, že na pozemku parc. č. x nevede žádná komunikace, jejíž stopy by byly patrné v terénu, s výjimkou shora již zmíněné části zpevněné drty a navazující na asfaltovou silnici. Odkaz žalovaného na presumpci správnosti rozhodnutí považuje žalobkyně za nepřiléhavý. Tím, že nabídla část svého pozemku k prodeji obci či dalším účastníkům správního řízení, nezavdala žádný důvod k tomu, aby na tomto pozemku silniční úřad deklaroval existenci účelové komunikace v rozsahu téměř 140 m² travnaté plochy. Žalobkyně současně upozornila na to, že veřejné osvětlení netvoří komunikaci, ale jeho sloupky mohou být jen překážkou v tom, aby takto dotčený pozemek mohl být pro průjezd používán. Silniční úřad si především neujasněl hranice mezi uvedenými pozemky. Stopy existující komunikace totiž vedou pouze po pozemku parc. č. x (pouze s výjimkou zmíněných cca 6 m²) a žádný z pamětníků neříká, že komunikace vede jinde než tam, kde je patrna.

Osoba zúčastněná ve vyjádření k žalobě pouze poukázala na své oznámení ze dne 22. 10. 2014 adresované silničnímu úřadu, podle něhož jí betonové sloupky umístěné na pozemku parc. č. x brání v bezpečném příjezdu k její nemovitosti. Zátarasy brání průjezdu vozů komunálních služeb, sanitních i požárních vozů a osoba zúčastněná si ani nemůže zajistit dovoz potiva.

Ze správního spisu soud předně zjistil, že Městský úřad Benátky nad Jizerou, odbor výstavby a územního plánování, provedl dne 28. 11. 2014 na žádost obce S. kontrolní prohlídku týkající se nepovolené stavby oplocení, v rámci níž bylo zjištěno, že na hranici mezi pozemky parc. č. x a x je osazeno 7 zabetonovaných ocelových sloupků, které zůzily průjezdný profil místní komunikace. Tomu mimo jiné předcházel dopis žalobkyně adresovaný obci S., podle níž nesčetněkrát žádala rodinu osoby zúčastněné o přiměřenou rychlost při přejezdu přes její pozemek, neboť má malé dítě, které si zde občas hraje. S ohledem na sražení jejího psa si asi 5 cm od hranic svého pozemku zabetonovala železné sloupky a na ně osadí pletivo tak, aby byla vytvořena ochranná stěna zabráňující zranění.

Jak dále ze správního spisu plyne, dne 9. 1. 2015 podal P. M. žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci komunikace mezi pozemky parc. č. x a x, přičemž poukázal mimo jiné na omezení svých vlastnických práv, znemožnění příjezdu placených technických služeb, záchranné služby či policie. Dne 13. 1. 2015 pak silniční úřad oznámil účastníkům zahájení řízení o dané žádosti dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Dne 22. 1. 2015 pak v dané věci provedl místní šetření, v návaznosti na které mu pak P. M. doručil čestná prohlášení B. Š., L. Ř. a J. M. týkající se existence cesty k domu č.p. x.

Silniční úřad pak následně dne 16. 2. 2015 vydal shora již označené prvostupňové rozhodnutí, podle něhož pozemek parc. č. x a část pozemku parc. č. x sloužila od nepaměti jako pozemní komunikace, a to pro zásobování bývalé hospody v č.p. x a slouží dále jako příjezdová komunikace k č.p. x a x a od roku 2006 jako jediná přístupová komunikace i k č.p. x. Cesta v terénu je jasně zřetelná, zpevněná s vyježděnými kolejiemi. Na pozemku parc. č. x se nachází i veřejné osvětlení vybudované v 50. letech, což vypovídá o využívání této komunikace v minulosti. Existenci komunikace potvrdila i čestná prohlášení. Proti veřejnému užívání komunikace v minulosti nikdo nebrojil a nikdo nekladal překážky, a to ani předchozí vlastníci pozemku parc. č. x, a byl tak dán konkludentní souhlas vlastníka, jímž jsou vázáni i vlastníci pozdější. Současně neexistuje žádná jiná alternativa přístupu k pozemku č.p. x. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 6. 3. 2015 odvolání s tím, že výrok rozhodnutí považuje za neurčitý. Uvedla dále, že za veřejně přístupnou účelovou komunikaci považuje pouze tu část pozemku parc. č. x, která navazuje na silnici č. 35 (jedná se o úsek ve tvaru trojúhelníku, cca 6-7 m², dlouhý 13 m). Zbývající část pozemku, která přiléhá k cestě na pozemku parc. č. x, má travnatý povrch, není zde patrný zpevněný povrch ani vyježděné koleje. Žalobkyně tuto část pozemku parc. č. x nabídla k odprodeji vlastníkům stavby č.p. x, kteří na ni však nereagovali, což zpochybňuje podmínku naléhavé komunikační potřeby. Toto odvolání pak žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí silničního úřadu potvrdil. Uvedl, že je na silničním úřadu, jaký způsob popisu komunikace zvolí, neboť se nejedná o její vytyčení, ale o deklaraci stávajícího stavu. Rozhodnutí nezasahuje do vlastnických práv žalobkyně, která sama potvrzuje, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť nepopírá nutnost komunikační potřeby pro nemovitost č.p. x. Daná komunikace naplňuje zákonné parametry a je veřejnou účelovou komunikací. Ta vzniká ze zákona, nikoliv konstatováním vlastníka. Pokud vlastník nevysloví s touto skutečností aktivní nesouhlas, a to nelze dodatečně, má se za to, že vyslovil souhlas mlčky.

Krajský soud v Praze na základě včas podané a přípustné žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobkyní uplatněných námitek, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

K podané žalobě je nutno předně uvést, že soud nesdílí pochyby žalovaného, podle něhož žaloba neobsahuje žádné konkrétní žalobní body. Takový závěr ostatně vyvrací sám žalovaný ve vyjádření k žalobě, v němž polemizuje s argumentací uplatněnou žalobkyní v této žalobě. K tomu soud dodává, že přestože argumentace žalobkyně není příliš strukturovaná, zcela jednoznačně z ní plyne, že napadá závěry správních orgánů v tom smyslu, že na pozemku v jejím vlastnictví (parc. č. x v k.ú. S.) neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace v takové podobě a rozsahu, jak je uvedeno v rozhodnutí silničního úřadu.

Jak plyne z § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je „*pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“ Podle § 7 odst. 1 téhož zákona je

„účelovou komunikací 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 obce 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.“

Jak již bylo výše uvedeno, v nyní projednávané věci silniční úřad mimo jiné deklaroval, že *„část pozemku parc. č. x – v terénu jasně ohraničeném, a to v zadní části podél stávajícího oplocení a v přední části pozůstatky bývalého oplocení (podezdívka) k č.p. x ... slouží jako účelová komunikace veřejně přístupná“*. K tomu soud předesílá, že s ohledem na deklaratorní charakter daného typu řízení (rozhodnutí) není nezbytně nutné, aby v tomto rozhodnutí byla poloha komunikace přesně a do detailu popsána (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 167/2014-46). Vymezil-li tedy silniční úřad komunikaci slovy *„v přední části pozůstatky bývalého oplocení“*, a *„v zadní části podél stávajícího oplocení“*, nejedná se sice o vymezení zcela vhodné a přesné, ale jde o vymezení dostatečně určité, aby z něj bylo patrné, kde silniční úřad veřejně přístupnou komunikaci deklaroval. V návaznosti na výše uvedené je nutno připomenout, že žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí silničního úřadu, jakož i v nyní projednávané žalobě, zřetelně vymezila, jaká část předmětného pozemku je podle jejího názoru veřejně přístupnou účelovou komunikací (jeho část ve tvaru trojúhelníku o výměře cca 6 - 7 m² navazující na přilehlou silnici) a jaká její část nikoli (zbývající zatravněný pás vedoucí podél pozemku parc. č. x). Ve vztahu k této části předmětného pozemku pak žalobkyně zpochybňuje naplnění zákonem i judikaturou předpokládaných znaků pro určení takového charakteru komunikace. Stěžejní námitka žalobkyně (uplatněná již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí silničního úřadu) spočívá v jejím tvrzení, že sporný pás pozemku nenaplnuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, neboť na jeho travnatém povrchu nebyly a nejsou patrné znaky cesty v terénu (jako např. zpevněný povrch či vyježděné koleje) a tato část pozemku není jako komunikace využívána. V žalobou napadeném rozhodnutí se přitom žalovaný s touto námitkou vypořádal pouze tak, že u veřejně přístupné účelové komunikace je vždy obtížné popsat její trasu, která plyne ze zřetelnosti terénu a ve většině případů není konkretizována. Deklaratorní rozhodnutí podle žalovaného neurčuje, kudy má komunikace vést a v jakých hranicích, ale konstatuje skutečný stav, který se tímto rozhodnutím nemění, přičemž daná komunikace splňuje parametry dle § 7 zákona o pozemních komunikacích a je veřejnou účelovou komunikací.

V návaznosti na výše uvedené považuje soud za nutné zdůraznit, že z fotodokumentace založené v dané věci ve správním spisu (fotografie připojené k „žádosti“ o vydání deklaratorního rozhodnutí i fotografie žalobkyně připojené k odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí) je zjevné, že patrnost komunikace v terénu je dána vedle pozemku parc. č. x pouze na části pozemku parc. č. x (a to v části přibližně odpovídající tvrzením žalobkyně ohraničeném ocelovými sloupky). Současně je z těchto podkladů zcela zjevné, že pozemek parc. č. x ve zbylé části, která z jedné strany přiléhá k pozemku parc. č. x a z druhé strany ke stávajícímu oplocení (pozůstatkům bývalého oplocení) tvoří různě široký zatravněný pruh, který nevykazuje znak patnosti komunikace v terénu. Pokud však silniční úřad ve svém rozhodnutí vyšel z toho, že daná cesta je jasně zřetelná, zpevněná s vyježděnými kolejiemi jak na pozemku parc. č. x, tak i na části pozemku parc. č. x, neodpovídá takto zjištěný skutkový stav zcela podkladům založeným ve spise. Jak již přitom bylo výše uvedeno, žalobkyně tuto skutečnost v odvolání výslovně namítala a žalovaný na ni reagoval toliko způsobem reprodukováním shora. Krajský soud v Praze samozřejmě nevylučuje, že součástí určité účelové komunikace může být i přiléhající část pozemku, která sice sama

znaky komunikace nesplňuje, ale tvoří jakýsi pomyslný ochranný pás kolem dané komunikace (možnost vyhnutí se protijedoucím vozidlům či dokonce souběžného míjení dvou vozidel, prostor kolem komunikace umožňující převoz nákladů rozměrnějších než je projíždějící vůz apod.). Není ostatně ani vyloučeno, že určitá část komunikace může v důsledku méně častého využití být v terénu patrná jen částečně, případně již patrná být nemusí vůbec. Výše uvedené však nemůže zbavit správní orgány povinnosti reagovat odpovídajícím způsobem na námitky vznesené účastníky řízení a vycházet z podkladů, které má ke svému rozhodnutí k dispozici.

Jak plyne z § 68 odst. 3 správního řádu „v odůvodnění rozhodnutí se uvedou důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“. Tyto povinnosti pak svědčí nejen správnímu orgánu I. stupně, ale i orgánu odvolacímu. Krajský soud je proto s ohledem na výše uvedené toho názoru, že bylo povinností žalovaného zabývat se v návaznosti na odvolací námitky žalobkyně mimo jiné i tím, z jakého důvodu je součástí vymezené veřejně přístupné účelové komunikace právě i ta část pozemku parc. č. x, na kterou žalobkyně upozornila, resp. bylo jeho povinností hodnotit, zda pro potvrzení závěru učiněného silničním úřadem jsou ve správním spisu dostatečné podklady. K tomu soud dodává, že zřetelnost cesty v terénu je jedním z klíčových zákonných znaků veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Typicky o ní svědčí vyjeté koleje či vyšlapaná cesta, avšak nejedná se o faktory jediné. Dalším faktorem může být např. tvar či poloha pozemku či vztah k sousedním pozemkům apod. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 41/2014-39). Jak již bylo výše uvedeno, z podkladů shromážděných ve správním spisu není zřejmé, proč byla shledána ve vymezených hranicích veřejně přístupná komunikace i na částech tohoto pozemku, jichž se týkají námitky žalobkyně a kde vyjeté koleje či vyšlapaná cesta patrně nejsou, a proč je nezbytné, aby tento pozemek (dle katastru nemovitostí „ostatní plocha“) představoval veřejně přístupnou účelovou komunikaci až po stávající (či bývalé) oplocení. Zvláště pokud žalobkyně tyto okolnosti v průběhu správního řízení i v odvolání výslovně namítala, měl se jimi žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně zabývat. Pokud tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou spočívající jednak v tom, že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a jednak tím, že nemá oporu ve správním spisu (viz rozsudek Nejvyššího soudu čj. 9 As 71/2008-109).

Krajský soud v Praze proto s ohledem na výše uvedené odůvodnění a vady řízení, které v dané věci shledal, napadené rozhodnutí bez jednání zrušil [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. Věc současně vrátil žalovanému k dalšímu řízení, který je v tomto řízení vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.). Soud neshledal důvod zrušit přímo i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž další postup v řízení ponechá na úvaze žalovaného, neboť povaha shledaných vad může být za určitých okolností odstranitelná i v rámci odvolacího řízení.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení spočívajících v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč. Soud současně nepřehlédl, že žalobkyně též byla po určitou část řízení zastoupena (JUDr. Skákal byl v průběhu řízení před soudem vyškrtnut ze seznamu advokátů), proto jí soud přiznal též náhradu odpovídající odměně jejího zástupce, a to v celkové výši 10.200 Kč. Jedná se o odměnu za 3 úkony právní služby po 3.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a repliky k vyjádření žalovaného – § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], k níž je třeba připočítat částku 900 Kč jako náhradu hotových výdajů zástupce žalobkyně za tyto úkony (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky).

O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jí v řízení neuložil žádnou povinnost.

P o u ě n í : 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 nejblíže 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.

V Praze dne 26. dubna 2017

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová