



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně **D. D.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení a) Ing. J. H., b) Ing. N. G., c) Ing. B. G., obou zastoupených Mgr. Viktorem Pavlíkem, advokátem se sídlem Opatovická 4, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2011, čj. 067995/2011/KUSK, sp. zn. SZ_067995/2011/KUSK/2,

t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í:

Rozhodnutím ze dne 17. 1. 2011, čj. 0224/2011/SO/Be, sp. zn. 1743/2010, rozhodl Městský úřad Řevnice, že na části pozemku parc. č. 3123/1, v k. ú. Řevnice, obec Řevnice, o rozměrech cca 3 m x 60 m, která je v kopii výřezu mapy evidence nemovitostí označena jako pozemek s parc. č. 1053/20 (dále jen „dotčená část pozemku“), se nachází veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, určená k užívání pouze chodci. Pozemní komunikací může být i cesta určená k užívání pouze chodci. Přes dotčenou část pozemku vede jediný možný přístup pro vlastníky nemovitostí – rekreačních objektů č. e. 0210 a 0229; neexistuje jiný způsob, jak zajistit komunikační spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Konkludentní souhlas žalobkyně s veřejným užíváním komunikace byl dán tím, že z její iniciativy byl oddělen pozemek za účelem cesty a že žalobkyně nebránila veřejnému užívání komunikace po 30 let. Od roku 1995 začala žalobkyně aktivně bránit užívání komunikace automobily; užívání komunikace chodci nebránila nikdy. Jednou vzniklé obecné užívání veřejné cesty nelze dodatečně odejmout soukromoprávními zákazy vlastníka.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 27. 6. 2011, čj. 067995/2011/KUSK, sp. zn. SZ_067995/2011/KUSK/2, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Pozemek, na němž se nachází účelová komunikace, je v rozhodnutí správního orgánu I. stupně specifikován dostatečně; dokumenty z roku 1966 potvrzují, že již v této době existovala na dotčené části pozemku cesta. Obecní úřad, který je silničním správním úřadem pro místní a účelové komunikace na svém území, nemá pravomoc řešit otázku povolení staveb pro rekreaci. Účastníci se mohou dohodnout na užívání pozemku například formou zřízení věcného břemene; tím se však nic nezmění a dotčená část pozemku zůstane veřejně přístupnou účelovou komunikací.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobkyně nejprve shrnula průběh správního řízení. Žalobkyně namítala, že se žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí nezabýval otázkou přesného vymezení účelové komunikace na dotčeném pozemku s ohledem na stav v katastru nemovitostí ke dni vydání rozhodnutí. Z rozhodnutí není zřejmé, zda účelová komunikace zajišťuje přístup k místní komunikaci na parcele č. 3054/39; v opačném případě by existence účelové komunikace postrádala smysl. Žalovaný se nevypořádal s argumentací žalobkyně uvedenou v odvolání, kterou bez dalšího označil za nekonkrétní a nevztahující se k projednávané věci. Správní orgány se zabývaly otázkou vzniku účelové komunikace v roce 1964 na základě geometrického plánu údajně objednaného žalobkyní, aniž zjišťovaly, z jakých důvodů a účelů byly geodetické práce provedeny. Žalovaný neposoudil skutečnost, že Ing. J. H., který svou žádostí zahájil řízení dle § 142 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), musel být seznámen s tím, že jeho nemovitost nemá zajištěn přístup z veřejné komunikace. Žalobkyně dále poukázala na svou argumentaci uplatněnou v rámci předchozího řízení, pokud jde o vymezení účelové komunikace. Přístup z místní komunikace k nemovitosti Ing. J. H. je právně i fakticky nemožný, protože mu nesvědčí právo užívání ani právo přístupu přes pozemky parc. č. 3128/2, 3158/1, 3156 v k. ú. Řevnice, obec Řevnice, na dotčený pozemek.

Napadené rozhodnutí zasáhlo do soukromoprávní sféry žalobkyně nad rámec obvyklý v podobných případech; pro pěší přístup k rekreačním objektům postačuje cesta v šíři maximálně 1,5 m. Správní orgány se dostatečně nezabývaly situací v místě; žalobkyně užívala dotčený pozemek historicky výlučně jako přístup k Mlýnskému potoku. Žalobkyně dále uvedla, že s užíváním pozemku jako cesty nikdy nesouhlasila. Tolerantní přístup žalobkyně spočívající v tom, že nekladla překážky k občasnému užívání své nemovitosti třetími osobami, nemůže založit uživatelské právo těchto osob a povinnost vlastníka takové užívání strpět. Žalobkyně poukázala na charakter vlastnického práva jako jednoho ze základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod. Rozhodnutí správních orgánů obou instancí jsou nepřesná, jelikož součástí rozhodnutí správního orgánu I. stupně je mapa vykazující stav v evidenci nemovitostí v roce 1966, jenž neodpovídá stavu podle katastru nemovitostí v době vydání rozhodnutí; dotčený pozemek, na němž se nachází účelová komunikace, je označen neplatným parcelním číslem. Žalobkyně nesouhlasí s názorem žalovaného o veřejném charakteru dotčeného pozemku, neboť tímto postupem by došlo k dalšímu omezení jejích vlastnických práv. V napadeném rozhodnutí chybí důvody, které žalovaného vedly k tomu, že je ve veřejném zájmu, aby dotčený pozemek sloužil k obecnému užívání. Vlastníci rekreačních objektů měli řešit přístup ke svým nemovitostem občanskoprávní cestou. Jelikož správní orgány nepostupovaly v souladu s právními předpisy a nezjistily skutečný stav věci, navrhla žalobkyně soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že v řízení před oběma správními orgány bylo postupováno v souladu s právními předpisy. Z provedených důkazů je zřejmé, že dotčený pozemek splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Hranice účelové

komunikace jsou v terénu dostatečně zřetelné; účelová komunikace je dostatečně určité popsána i ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, k němuž je přiložena kopie katastrální mapy z roku 1966 s přesným vymezením účelové komunikace. Dotčený pozemek slouží s konkludentním souhlasem žalobkyně jako cesta od 60. let 20. století. Pro splnění znaku veřejně přístupné účelové komunikace je rozhodná vůle vlastníka, příp. jeho právního předchůdce věnovat pozemek k obecnému užívání; žalobkyně měla možnost navrhnout důkaz, jímž by prokázala svůj kvalifikovaný nesouhlas, žádný důkaz však nenavrhla. Z místní komunikace se lze k nemovitostem vlastníků rekreačních chat dostat pouze po pozemku parc. č. 3128/2, který slouží jako účelová komunikace. Odtud je jedinou spojnici k nemovitostem vlastníků rekreačních objektů dotčená část pozemku žalobkyně. Žalovaný odkázal na nálezh Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, v němž Ústavní soud konstatoval, že jestliže začal pozemek v minulosti sloužit jako účelová komunikace, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona a vlastník je povinen tento fakt respektovat. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V replice k vyjádření žalovaného uvedla žalobkyně obdobné námitky jako v žalobě.

Ing. N. G. a Ing. B. G. se jako osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření ztotožnili s rozhodnutím správních orgánů. Žalobní námitkou, že Ing. J. H. musel být seznámen s tím, že jeho nemovitost nemá zajištěn přístup z veřejné komunikace, žalobkyně potvrzuje, že přes dotčenou část pozemku vede jediný možný přístup k rekreačním objektům. Konkludentní souhlas žalobkyně s obecným užíváním dotčeného pozemku lze dovodit z vyjádření žalobkyně, dle něhož třetím osobám nekladla překážky k občasnému užívání své nemovitosti. Osoby zúčastněné na řízení vlastní pozemek sousedící s pozemkem žalobkyně asi 17 let. Prvních 16 let z dotčené části pozemku odstraňovali větve přesahující přes jejich plot; nyní se na ně žalobkyně obořila, že na jejím pozemku nemají co dělat. Na hranici pozemků žalobkyně umístila plot s cedulí soukromý pozemek.

K vyjádření osob zúčastněných na řízení žalobkyně uvedla, že tyto osoby užívaly dotčenou část pozemku za účelem úpravy trvalých porostů rostoucích na jejich pozemku; nešlo tedy o zajištění přístupu na jejich nemovitost. Dle žalobkyně neexistuje právní důvod ke zřízení veřejně přístupné účelové komunikace, neboť k rekreačním objektům postačuje pěší přístup. Dále zdůraznila, že nikdy nedala souhlas, aby byl dotčený pozemek užíván jako komunikace pro provoz motorových vozidel; tomu se vždy bránila. Dotčená část pozemku byla vždy označena tabulí s nápisem soukromý pozemek.

Žaloba není důvodná.

Námitky žalobkyně, že se žalovaný nezabýval vymezením veřejně přístupné účelové komunikace ve vztahu ke dni vydání rozhodnutí a že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřesná, neboť jejich součástí je mapa z roku 1966, nejsou opodstatněné. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně je srozumitelný a určitý. Správní orgán I. stupně účelovou komunikaci na pozemku žalobkyně vyznačil nezbytnými údaji o její šířce a délce; jako součást rozhodnutí označil kopii výřezu mapy evidence nemovitostí z roku 1966, z níž je umístění účelové komunikace jednoznačné. O tom, kde je účelová komunikace přesně situována, tedy nemůže být pochyb. Žalovaný dospěl k závěru, že specifikace pozemku uvedená v rozhodnutí správního orgánu I. stupně je dostatečná. Soud se s tímto závěrem ztotožňuje. Skutečnost, že správní orgán k rozhodnutí přiložil mapu z roku 1966, nemůže založit vadu tohoto rozhodnutí, natož způsobit jeho nesprávnost nebo nezákonnost; účelem přiložené mapy bylo pouze jednoznačně specifikovat dotčenou část pozemku žalobkyně, na níž je účelová komunikace situována (tzn. vytyčit, kudy a v jakém rozsahu vede). V roce 1966 byla účelová komunikace vymezena jako samostatný a oddělený pozemek evidovaný pod parc. č. 1053/20; správní orgán proto zvolil odkaz na tuto mapu.

Soud nepřisvědčil námitkám žalobkyně, že existence účelové komunikace nemá smysl, nezajišťuje-li přístup k místní komunikaci, a že přístup k rekreačním objektům je nemožný, neboť jejich vlastníkům nesvědčí právo užívání ani právo přístupu přes pozemky s parc. č. 3128/2, 3158/1, 3156. Šetřením na místě samém, jehož výsledky byly zaevidovány do protokolu o ústním jednání ze dne 3. 8. 2010, vůči němuž neměl žádný z účastníků námitek, bylo prokázáno, že dotčená část pozemku žalobkyně tvoří jedinou přístupovou cestu k rekreačním objektům; smyslem účelové komunikace je tedy zajištění komunikačního spojení rekreačních objektů s ostatními pozemními komunikacemi. Ve věci není rozhodné, zda účelová komunikace žalobkyně představuje přímý přístup na místní komunikaci, tzn. zda tvoří jedinou spojnici mezi místní komunikací a rekreačními objekty. Skutečnost, že k zajištění přístupu vlastníků rekreačních objektů na místní komunikaci bude zapotřebí užít kromě účelové komunikace na pozemcích žalobkyně ještě další účelovou komunikaci ve vlastnictví třetích osob, také není na překážku. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích určuje jako jeden z pojmových znaků účelové komunikace její skutečný účel, tj. komunikace musí sloužit jako spojení jednotlivých nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi; pod pojem pozemní komunikace se dle § 2 odst. 2 téhož zákona řadí dálnice, silnice, místní komunikace i účelové komunikace. Není proto nutné, aby účelová komunikace navazovala pouze na místní komunikaci, jak tvrdí žalobkyně. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě v reakci na tyto námitky uvedl, že z rekreačních objektů se lze přes dotčenou část pozemku žalobkyně, dostat na pozemek parc. č. 3128/2, který rovněž slouží jako účelová komunikace a který se napojuje na místní komunikaci.

Soud se nezabýval žalobním bodem, dle něhož se žalovaný nevypořádal s argumentací žalobkyně v odvolání – pokládá jej totiž za nekonkrétní a nevztahující se k projednávané věci, neboť žalobkyně blíže nespecifikovala, o které konkrétní námitky se mělo jednat. Úkolem soudu není dohledávat v odvolání námitky, které podle názoru žalobkyně nebyly dostatečně vypořádány, či které byly při vypořádání námitek opomenuty.

Nedůvodná je námitka, že tolerantní přístup žalobkyně nemůže založit uživatelské právo třetích osob a její povinnost obecné užívání svého pozemku strpět. V této souvislosti soud poukazuje na skutečnost, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká *ex lege*, tj. pouhým naplněním jejích pojmových znaků, které jsou stanoveny zákonem a dovozeny judikaturou. Jedním z těchto znaků je souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty. Souhlas může být buď výslovný, nebo konkludentní. V rozsudku ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, k této otázce Nejvyšší správní soud vyložil: „*Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný (...).*“

Správní orgány dovodily konkludentní souhlas žalobkyně z jejího jednání. Žalobkyně obecnému užívání dotčené části pozemku jako cesty po 30 let (tzn. od zahájení výstavby rekreačních objektů v roce 1965 do roku 1995) nijak nebránila a ani s ním nevyjádřila nesouhlas; to vyplývá z žaloby, v níž žalobkyně uvedla, že občasnému užívání své nemovitosti třetími osobami nekladla překážky. Konkludentní souhlas bylo možné dále dovodit ze skutečnosti, že z iniciativy žalobkyně byla od zbytku jejího pozemku oddělena dotčená část za účelem cesty. Bránit v přístupu, konkrétně vjezdu automobilů, začala žalobkyně v roce 1995 tím, že na hranici pozemku umístila jedno křídlo vrat; v pěším přístupu však vlastníkům rekreačních objektů nebránila, což plyne z jejího vyjádření ze dne 1. 4. 2009, v němž uvedla, že majitelům pozemků nikdy nebránila v přístupu na jejich pozemky, oni však stále požadují příjezd auty. S ohledem na rozpory mezi vyjádřeními žalobkyně v žalobě a

vyjádřeními učiněnými v průběhu správního řízení považuje soud za nepravdivé žalobní tvrzení, podle nějž žalobkyně nikdy nesouhlasila s užíváním pozemku jako cesty.

K tomu soud dodává, že rozhodnutí správních orgánů deklarovala existenci veřejně přístupné účelové komunikace určené k užívání pouze chodci. Námitky žalobkyně týkající se vjezdu automobilů na dotčenou část pozemku, jsou tedy bezpředmětné. V rámci správního řízení nebylo mezi žalobkyní ani dalšími účastníky řízení sporu o tom, že vlastníci rekreačních objektů užívali dotčenou část pozemku pro pěší přístup ke svým nemovitostem.

Vzhledem k výše uvedenému je nedůvodný žalobní bod, v němž žalobkyně namítá, že správní orgány nezjišťovaly důvody objednaných geodetických prací. Důvod, který vedl žalobkyni k oddělení pozemku, není pro předmět správního řízení rozhodný. Pro rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace je rozhodné, byl-li k jejímu obecnému užívání dán souhlas vlastníka pozemku, což bylo v řízení před správními orgány prokázáno.

Navíc soud upozorňuje, že s ohledem na užívání komunikace od 60. let 20. století lze konstatovat, že předmětná účelová komunikace je jako přístup k rekreačním objektům využívána od nepaměti.

K námitce, že žalovaný neposoudil skutečnost, že Ing. J. H. musel být seznámen s tím, že jeho nemovitost nemá zajištěn přístup z veřejné komunikace, soud uvádí, že tato skutečnost nemá žádný vliv na vznik veřejně přístupné účelové komunikace ani na zákonnost rozhodnutí. Povědomí o přístupových cestách k nemovitostem není na překážku zahájení řízení dle § 142 správního řádu. Správní orgán I. stupně tedy zahájil řízení o určení právního vztahu na žádost Ing. J. H., který prokázal, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jeho práv (zajištění přístupu k jeho nemovitostem). S tím souvisí i další námitka žalobkyně, dle níž měli vlastníci rekreačních objektů řešit přístup ke svým nemovitostem občanskoprávní cestou. K tomu soud uvádí, že jednou z možností řešení vzniklé situace by bylo užití soukromoprávních institutů, například zřízení věcného břemene. Zajistit přístup vlastníků k jejich nemovitostem v případech, kdy jiná alternativa přístupu neexistuje, lze však také pomocí institutů veřejného práva. Vlastníci rekreačních objektů užívali dotčenou část pozemku žalobkyně jako přístup ke svým nemovitostem desítky let, aniž by jim v tom bylo bráněno, mohli proto důvodně očekávat vznik a existenci veřejně přístupné účelové komunikace, o jejíž deklaraci následně Ing. J. H. požádal.

Nelze přisvědčit námitce, že se správní orgány dostatečně nezabývaly situací v místě, jelikož správní orgán I. stupně nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením na místě samém, tedy na pozemku žalobkyně. Pro správní řízení nebylo rozhodné, jak žalobkyně dotčenou část pozemku v minulosti využívala, nýbrž naplnění pojmových znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

K žalobním bodům, v nichž žalobkyně namítá, že v napadeném rozhodnutí není odůvodněn veřejný zájem na obecném užívání pozemku, a v nichž poukazuje na neoprávněný zásah do jejího vlastnického práva s tím, že pro pěší přístup k rekreačním objektům by postačovala cesta v šíři 1,5 m, soud uvádí následující. Při rozhodování o existenci, či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace se správní orgány zabývají pouze naplněním jejích pojmových znaků. Vznikem veřejně přístupné účelové komunikace, popř. její deklarací rozhodnutím správního orgánu, není žalobkyni odňata možnost domáhat se změn v přístupu na účelovou komunikaci. Ke všem případným změnám je nicméně nezbytné rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu, jehož vydání se žalobkyně může domáhat v řízení o úpravě nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. V řízení bude správní orgán posuzovat proporcionalitu mezi veřejným zájmem na obecném užívání předmětné účelové komunikace a nutností ochrany oprávněných zájmů vlastníka komunikace. Až v rámci takového řízení

budou správní orgány oprávněny hodnotit míru zásahu do vlastnického práva, resp. jeho omezení.

Soud shledal nadbytečným výslech svědků, jehož provedení navrhoval žalovaný, neboť v řízení lze rozhodnout na základě listinných důkazů. Žalovaný ve svém vyjádření blíže nespecifikoval, k čemu by se svědci měli vyjádřit a co by mělo být jejich výpověďmi prokázáno.

S ohledem na vše shora uvedené soud konstatuje, že správní orgány v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu postupovaly v souladu s právními předpisy; provedenými důkazy zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je nezbytný.

Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla; jelikož v řízení nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, soud žalobu dle § 78 odst. 7 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., dále jen „s. ř. s.“) jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); k tomu ale v této věci nedošlo.

P o u č e 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, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 4. března 2015

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková