



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Aleny Krýlové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Ing. L. F.**, zast. Mgr. Kateřinou Špoulovou, advokátkou se sídlem Haštalská 27, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2011, čj. 186340/2011/KUSK-DOP/S1, sp. zn. SZ_186340/2011/KUSK/2,

t a k t o :

- I. Žaloba s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Rabyně ze dne 12. 7. 2011, čj. OU/277-52/2011, kterým bylo deklarováno, že pozemky parc. č. 163/8, 163/6, 163/5, 163/7, 169/1, 170 a 172/9 v k. ú. Rabyně, obec Rabyně, slouží jako veřejně přístupná účelová komunikace.

Žalobce v žalobě uvádí, že napadeným rozhodnutím, jakož i rozhodnutím správního orgánu I. stupně je neúměrně zasaženo do jeho vlastnického práva, které je zaručeno čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Předmětná rozhodnutí podle žalobce sice správně interpretují pojmové znaky účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nereflektují však konkrétní podmínky týkající se dotčených pozemků a ve svém důsledku nepřiměřeně zatěžují výkon jeho vlastnického práva. Žalobce dále poukazuje na skutečnost, že cesty jsou na dotčených pozemcích vybudovány nahodile a nekoncepčně, vedou křížem krážem a nikoli při jejich hranici, čímž je žalobci znemožněno provádět na

pozemcích jakékoli úpravy, výstavbu nebo údržbu. Cesty nevyhovují jízdě automobily, k níž jsou využívány. Vlastníci rekreačních objektů cesty svépomocí zpevňují a vysypávají šterkem, čímž dochází k nepřipustným zásahům do ostatních ploch pozemků, jakož i do celkového krajinného rázu. Označení cest za účelové komunikace je dle názoru žalobce možno posoudit jako zneužití institutu účelových komunikací ze strany obce, v jehož důsledku je excesivně omezeno vlastnické právo žalobce. Obec by neměla slepě lpět na dikci zákona; měla by věc posoudit v širším kontextu a přihlídnout k veřejnému zájmu, jenž není reprezentován pouze zájmy vlastníků rekreačních objektů, ale též zájmem žalobce. Je ve veřejném zájmu nejen umožnit vlastníkům rekreačních objektů přístup k jejich nemovitostem, ale také umožnit žalobci řádný a pokud možno neomezený výkon práva. Původním smyslem předmětných cest bylo dočasné zajištění přístupu k budovaným dělnickým domkům při výstavbě Slapské přehrad. Žalobce dodává, že přístup k rekreačním objektům lze zajistit i jinak, např. zřízením přístupové komunikace na pozemcích ve vlastnictví obce, které s pozemky, na nichž jsou umístěny rekreační objekty, přímo sousedí. Žalobce proto žádá soud, aby žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně navrhuje, aby soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvádí, že ze spisové dokumentace a provedených důkazů je zřejmé, že dotčené pozemky splňují všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. K námitce žalobce, že dochází k omezení jeho vlastnického práva, žalovaný poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, v němž Ústavní soud konstatuje, že pozemek se stává účelovou komunikací ze zákona, pokud splňuje definici podanou v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona a všichni pozdější vlastníci musí tuto skutečnost respektovat. Žalobce měl možnost v průběhu správního řízení navrhnout důkaz, jímž by prokázal kvalifikovaný nesouhlas s užíváním pozemků jako účelové komunikace; žádný však nenavrl. Tím, že žalobce koupil pozemky v dražbě, vstoupil do všech práv a povinností předchozího vlastníka pozemků. Žalovaný navrhuje soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl, poněvadž bylo ve správním řízení postupováno v souladu s právními předpisy.

Podle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s., rozhodl soud bez nařízení jednání, když žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný se k této otázce k výzvě soudu nevyjádřil a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.

Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti:

Správní orgán zahájil dne 4. 1. 2011 správní řízení podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) o určení, zda je příjezdová komunikace vedoucí přes pozemky žalobce veřejně přístupnou komunikací.

Dne 26. 4. 2011 bylo na předmětných pozemcích provedeno místní ohledání. Z protokolu o místním ohledání a přiložené fotodokumentace soud zjistil, že komunikace je vlastníky rekreačních objektů užívána od 50. let 20. století, je jasně viditelná a slouží jako

jediný možný přístup k rekreačním objektům. Účastníci řízení pro podporu svých tvrzení předložili povolení k průjezdu ze dne 24. 7. 1990 od tehdejšího vlastníka komunikace.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo deklarováno, že pozemky slouží jako veřejně přístupná účelová komunikace. Z ustálené judikatury vyplynuly čtyři podmínky, kterými se musí účelová komunikace vyznačovat. Cesta přes předmětné pozemky je v terénu viditelná a patrná, čímž je splněna podmínka první. V souladu s druhou podmínkou slouží cesta jako přístup či příjezd k jednotlivým nemovitostem; jiná přístupová cesta nebyla ohledáním na místě zjištěna. Třetí podmínka spočívající v souhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty byla rovněž splněna. Podkladem pro rozhodnutí byly písemné souhlasy předchozího vlastníka předmětných pozemků, v nichž se uvádělo, že cesta byla zbudována pro účel průjezdu. Z výpovědí účastníků řízení i z úřední povinnosti správního orgánu I. stupně dále vyplynulo, že cesta byla jako veřejná užívána od nepaměti. Podle ustálené judikatury již jednou daný souhlas s veřejným užíváním cesty nelze vzít zpět. Poslední podmínka, že cesta je nezbytná pro napojení nebo obsluhu nemovitostí, byla také naplněna, jelikož bylo zjištěno, že cesta v současnosti představuje jediný přístup k nemovitostem. Argumentaci žalobce o možnosti zřízení cesty přes pozemky ve vlastnictví obce správní orgán I. stupně nepřijal s odkazem na charakter vedeného správního řízení, v němž se pouze deklaruje (osvědčuje) současný právní stav.

Žalobou napadeným rozhodnutím bylo odvolání žalobce zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno. Žalovaný se ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně a odkázal na četnou judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, které se již mnohými otázkami týkajícími se veřejně přístupné účelové komunikace zabývaly.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: „*Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“

Dle § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích: „*Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*“

O veřejně přístupnou účelovou komunikaci, jejímž cílem je zajistit dopravní obslužnost, a zpřístupnit tak nemovitosti jejich vlastníkům, se bude jednat vždy bez dalšího, budou-li naplněny její zákonem stanovené a judikaturou dovozené definiční znaky. Veřejně přístupná účelová komunikace vzniká *ex lege*, tj. ze zákona; na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací není k jejich vzniku nutné rozhodnutí správního orgánu. Na žádost účastníka je však správní orgán povinen vést řízení dle § 142 správního řádu o určení právního vztahu a vydat deklaratorní rozhodnutí, zda veřejně přístupná účelová komunikace existuje, či nikoli. Jedná se o zvláštní typ řízení, v němž správní orgán autoritativně prohlašuje, zda určitý právní vztah skutečně existuje. Účinky takového rozhodnutí proto nenastávají právní mocí rozhodnutí, nýbrž již samotným vznikem právního vztahu. Vydáním deklaratorního rozhodnutí se tak řeší spor, zda někdo určité právo nebo povinnost má, anebo nemá; v daném případě jde o povinnost žalobce strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup.

Znaky účelové pozemní komunikace stanoví zákon o pozemních komunikacích v § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1; další znaky byly dovozeny judikaturou. Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové zveřejněném ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 3083/2014 je veřejně přístupná účelová komunikace charakteristická čtyřmi základními pojmovými znaky, a to: 1) stálou a v terénu zřetelnou cestou určenou k obecnému užití vozidly a chodci pro účel dopravy, 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků, dále 3) souhlasem vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty a 4) existencí nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. V rozsudku ze dne 9. 1. 2013, čj. 8 As 19/2012-42, vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že „*veřejně přístupné účelové komunikace mohou vzniknout rovněž v případě cest užívaných tzv. od nepaměti z důvodu naléhavé komunikační potřeby. Obecné užívání těchto cest je nezávislé na prokázání existence souhlasu vlastníka, neboť pro zjevnou prastarost cesty není možno vystopovat, zda byl s jejím obecným užíváním udělen souhlas či nikoli*“.

Předmětem probíhajícího řízení je vyřešení otázky, zda správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když deklarovaly existenci veřejně přístupné účelové komunikace, tzn. zda byly skutečně naplněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

Námítka žalobce o původním smyslu předmětných cest, kterým mělo být jen dočasné zajištění přístupu, není důvodná. Cesta přes pozemky žalobce byla většinou vlastníků rekreačních objektů využívána od 50. let 20. století, což lze chápat jako užívání od nepaměti. Vlastník dotčených pozemků se však tomuto užívání aktivně nebránil a ani s ním nevyjádřil nesouhlas, naopak udělil písemný souhlas s povolením průjezdu přes své pozemky po cestě, která byla k tomuto účelu dle jeho vyjádření zřízena. Podle ustálené judikatury (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010-204) platí, že „*vlastník pozemku je vázán být i konkludentním souhlasem svého právního předchůdce s tím, aby byl tento pozemek užíván jako veřejná účelová komunikace*“. S ohledem na vše uvedené soud konstatuje, že souhlas vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním byl řádně prokázán; není rozhodné, že uvedený souhlas dal předchozí vlastník předmětných pozemků a že současný vlastník s takovým užíváním nesouhlasí. Nad to soud upozorňuje, že v daném případě bylo rovněž prokázáno, že předmětná komunikace je využívána od nepaměti. Soud proto nemá pochyby o naplnění třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace.

Důvodná není námitka, že přístup k rekreačním objektům lze zajistit zřízením přístupové cesty na pozemcích ve vlastnictví obce. Správní orgány v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace zkoumaly nezbytnou a nenahraditelnou komunikační potřebu a zjistily, že předmětná cesta je nezbytná pro napojení a obsluhu nemovitostí a že jiná alternativa přístupu neexistuje. Za těchto okolností byl naplněn i poslední znak veřejně přístupné účelové komunikace – nutná komunikační potřeba. Pokud by existoval jiný způsob, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení rekreačních objektů, aniž by došlo k omezení vlastnického práva žalobce, bylo by třeba dát tomuto způsobu přednost; v daném případě však jiná přístupová cesta neexistuje, což vyplývá z protokolu o místním ohledání, přičemž ani žalobce netvrdí opak. S odkazem na možnost obce zřídit (v budoucnu) jiný přístup k rekreačním objektům přes své pozemky, nelze konstatovat nenaplnění pojmových znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

K námitce žalobce, že předmětné cesty jsou vybudovány nahodile a nekoncepčně a vedou přes pozemky křížem krážem, soud uvádí, že vedení účelové komunikace na hranicích pozemku nepředstavuje žádnou z podmínek vzniku účelové komunikace, a nebylo tedy předmětem posuzování v rámci správního řízení. Správní orgány toliko zkoumaly, zda se jedná o cestu stálou, která by byla v terénu patrná. Soud nepřisvědčil ani další námitce žalobce, že cesty nevyhovují jízdě automobily, jelikož se jedná o ničím nepodložený

subjektivní názor žalobce. V této souvislosti soud dodává, že účelová komunikace nemusí být nijak zpevněná.

Naplnění všech čtyř výše jmenovaných znaků bylo jednoznačně prokázáno, správní orgány proto nepochybily, když deklarovaly, že cesta přes pozemky žalobce je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Nelze se proto ztotožnit s námitkou žalobce, že označení cest za účelové komunikace je možné posoudit jako zneužití tohoto institutu ze strany obce. Soud poukazuje na skutečnost, že tento žalobní bod je neurčitý, jelikož žalobce blíže neupřesnil, v čem konkrétně spatřuje zneužití institutu účelových komunikací. Veškeré žalobní námitky je nutné vymezit srozumitelným způsobem, případně je dostatečně konkretizovat; úkolem soudu totiž není obecně uplatněné žalobní body za žalobce domýšlet a odhadovat, v čem by mohlo zneužití spočívat. K tomu soud uvádí, že správní orgány veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemcích žalobce rozhodnutím nekonstituovaly; komunikace vznikla přímo ze zákona pouhým naplněním pojmových znaků. Rozhodnutí správních orgánů na existenci veřejně přístupné účelové komunikaci nic nezměnilo, pouze tento vznik právně osvědčilo.

K žalobním bodům, jimiž žalobce namítá neúměrný zásah do svého vlastnického práva, nemožnost provádět na dotčených pozemcích úpravy, výstavbu nebo údržbu a nepřihlédnutí správních orgánů k veřejnému zájmu a dále k námitce o zásazích do ostatních ploch pozemků i do krajinného rázu způsobených vlastníky rekreačních objektů tím, že cesty vysypávají šterkem, soud uvádí následující. Námitky se netýkají předmětu řízení o této správní žalobě a směřují k jiným řízením. Přestože žalobce není oprávněn autoritativně zamezit užívání veřejně přístupné účelové komunikace, není zcela zbaven možnosti provoz na ní regulovat, a dosáhnout tak obnovy rozsahu svého vlastnického práva. Ke všem případným změnám a regulacím je potřebné rozhodnutí příslušného správního orgánu, jehož vydání se žalobce může domáhat v řízení o úpravě nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dle § 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.

Jelikož soud neshledal žádnou z žalobcem uplatněných žalobních námitek důvodnou, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., za situace, kdy plně úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **l z e** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-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.

V Praze dne 25. února 2015

JUDr. Eva P e c h o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková