



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci **žalobců: a) J.K., b) Mgr. I.K.**, oba bytem A. č.p. 459, P., zastoupených Mgr. Janem Štanglem, advokátem se sídlem Bří. Škorpilů 44, 566 01 Vysoké Mýto – Město, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, 530 02 Pardubice, za účasti: **1. Obec Hluboká**, IČ 654639, se sídlem Hluboká 36, 539 73 Skuteč, **2. Povodí Labe**, státní podnik, se sídlem Víta Nejedlého 951, 500 03 Hradec Králové, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18.4.2013, č.j. KrÚ 28590/ODSH//2013-Sv,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se včasnou žalobou domáhali soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Luže ze dne 14.12.2012, č.j. Výst./328/11-H-12, jímž bylo dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), vydáno deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. 437, vedeném ve zjednodušené evidenci v kat. ú. Střítež u Skutče (po digitalizaci katastru par. č. 437/10 a parc. č. 436 v kat. ú. Střítež u Skutče). Žalobu odůvodnili žalobci následujícím způsobem:

Řízení, které předcházelo vydání žalovaného rozhodnutí, nebylo zahájeno a vedeno na základě žádosti, jež nebyla podána dne 18.4.2010, jak je uvedeno v obou rozhodnutích. Taková žádost neexistovala a nemohlo být ani zahájeno správní řízení a nemělo být vydáno žalované rozhodnutí. Žalované rozhodnutí je v rozporu se zásadou *res iudicata*. Obecní úřad Hluboká jako místně příslušný silniční správní úřad vydal dne 27.5.2011 pod č.j. 200/2010 rozhodnutí o zastavení řízení ve věci vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, přičemž rozhodnutím bylo zastaveno řízení o věci žádosti Ing. S. o vydání deklaratorního rozhodnutí, a to pro její zjevnou právní nepřipustnost, a to z důvodu, že Ing. S. neprokázal, že vydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv navrhovatele. Proti tomuto rozhodnutí nebyl podán opravný prostředek, další řízení o této žádosti je zmatečné, je stíženo výše zmíněnou překážkou věci rozhodnuté. Dále žalobci namítli, že ve věci bylo rozhodováno ve vztahu k jiným pozemkům, než ohledně kterých zřejmě podával návrh Ing. S. a bylo tedy rozhodováno zcela nad rámec žádosti. Před digitalizací byl v katastru nemovitostí v kat. ú. Střítež u Skutče stav takový, že pozemek parc. č. 437 existoval a byl ve společném jmění žalobců, dále existoval pozemek parc. č. 436 jako samostatný pozemek, který nikdy nebyl součástí pozemku parc. č. 437. Po digitalizaci došlo ke vzniku parc. č. 437/10, ten v době vydání rozhodnutí fakticky neexistoval. Správní orgán I. stupně neměl pravomoc ve věci rozhodovat, nebyl ani místně příslušný, ani nebyl řádně delegován. Žalovaným rozhodnutím byl „*potvrzen paakt*“. Dále žalobci namítli, že neproběhlo řádné dokazování, žalobci nebyli řádně vyzváni k předložení návrhu a námitek, k seznámení s poklady pro rozhodnutí, neproběhlo řádné místní šetření, správní úřad neověřil skutečnou existenci účelové komunikace na místě samém. Z důkazů obsažených ve spise není možné vyvodit závěr, že by na uvedeném pozemku existovala veřejně přístupná účelová komunikace, navrhovatel Ing. S. má svou komunikační potřebu k jeho nemovitostem zajištěnou přes obecní cestu po pozemku parc. č. 662 v kat. ú. Střítež u Skutče, žalobci ani jeho právní předchůdci jako vlastníci dotčených nemovitostí nedali souhlas k užívání uvedené účelové komunikace. Žalobci namítli, že dotčené pozemky jsou chráněny, nacházejí se v přírodním parku, vztahuje se na ně ochrana dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, překážkou pro vydání napadeného rozhodnutí je to, že musí být dodržen postup dle § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (zákon č. 334/1992 Sb.). Bez povolení příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny není dovoleno zřizovat účelové komunikace. Žalobci namítli, že se žalovaný neřídil metodikou vedení spisu, spis nebyl veden řádně, neobsahoval spisový přehled. Napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích a je v rozporu s nálezem Ústavního soudu II ÚS 268/06 a s rozhodovací praxí žalovaného, v řízení bylo provedeno nezákonné dokazování, konkrétně místní šetření a svědecké výpovědi, v řízení nebyl prokázán žádný ze zákonných znaků účelové komunikace,

nebyly vypořádány ve správním řízení námitky žalobců. Žalobci navrhli, aby soud obě rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah obou rozhodnutí, řízení bylo vedeno na základě žádosti, kterou podal Ing. P.S. dne 27.4.2010, přičemž k námitkám žalobců se vyjádřil žalovaný již v žalovaném rozhodnutí. Obecní úřad Hluboká nikdy nevydal žádné rozhodnutí ze dne 27.5.2011, když advokátní kancelář nemůže vydávat rozhodnutí ve věci. Ohledně označení pozemku se žalovaný též vyjádřil v žalovaném rozhodnutí. Městský úřad Luže rozhodoval ve věci na základě usnesení ze dne 18.10.2011, kterým bylo rozhodnuto dle § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu, o pověření vedení řízení ve věci žádosti Ing. S. o vydání deklaratorního rozhodnutí, kdy důvodem změny příslušnosti byla naprostá nečinnost obecního úřadu Hluboká. Městský úřad Luže se pak vyrovnal se všemi návrhy, vedl řádné dokazování a vypořádal se i s námitkami účastníků řízení a odůvodnil „*všechny znaky pro deklaraci účelové komunikace*“. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonitost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přešůpek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací – srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů,

byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

V uvedené souvislosti je tedy dále nutné se zabývat tím, co vlastně lze rozumět pod žalobním bodem, v jehož mezích je povinen krajský soud přezkoumávat žalované rozhodnutí. K tomu, aby soud mohl meritorně žalobu projednat v mezích žalobních bodů, je totiž třeba, aby žalobce konkrétně v žalobě uvedl, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadané výroky rozhodnutí za nezákonné (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.). Obecné tvrzení o rozporu žalovaného rozhodnutí s právními předpisy není vůbec způsobilým žalobním bodem k tomu, aby soud se takovým obecným tvrzením zabýval a sám ex officio za žalobce vyhledával konkrétní skutkové a právní důvody, které by svědčily o rozporu žalovaného rozhodnutí s právními předpisy. Je totiž čistě věcí žalobce, který v souladu s dispoziční zásadou ovládající řízení před správním soudem, v duchu zásady „každý, nechť si střeží svá práva sám“, uvedl v žalobě konkrétní skutečnosti, které by svědčily o nezákonnosti žalovaného rozhodnutí. To jest žalobce je povinen uvést konkrétní právní argumentaci tak, aby bylo zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů konkrétně vymezených považuje žalobce napadané výroky jednotlivých rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, přičemž žalobní námitky musí být ve vztahu k projednávané věci a ve vztahu k žalobci individualizované, tj. nikoliv v obecné formě (srov.např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, č.j. 4Azs 149/2004-52). Za žalobní bod nelze ani považovat pouhý výčet zákonných ustanovení, která měla být dle žaloby porušena, aniž by k tomu byla uvedena další skutková konkretizace (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne

20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58). Navíc soud není povinen vyhledávat ve správním spise argumenty svědčící uplatněným žalobním bodům (srov. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2006, č. j. 7Afs 127/2005-62).

Předmětem žalovaného rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím správního orgánu I. stupně jeden celek, bylo vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu za účelem rozhodnutí o návrhu Ing. P.S. ze dne 18.4.2010, přičemž obsahem deklaratorního rozhodnutí podle tohoto návrhu bylo rozhodnutí o tom, že na pozemku parc. č. 437 v kat. ú. Střítež, který je ve vlastnictví žalobců, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace dle zákona č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Jak vyplývá ze správního spisu, správní řízení, jehož předmětem byl zmíněný návrh, bylo zahájeno na základě tohoto návrhu označeného jako „*žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí*“, která byla podepsaná Ing. P.S., bytem Mohylová 1965, Praha 5, přičemž tato žádost byla doručena Obecnímu úřadu Hluboká dne 27.4.2010. Není tedy pravdou, jak tvrdili žalobci, že „*taková žádost*“ neexistovala a že nemohlo být zahájeno správní řízení. Jak vyplývá ze správního spisu, Ing. P.S. doplnil tuto žádost dopisem ze dne 27.12.2010. O řádném vymezení předmětu řízení nemá krajský soud pochyb, když na tom nemůže nic změnit ani nepřesné uvedení specifikace data podání tohoto návrhu v rozhodnutí správního orgánu I. stupně a v oprávném rozhodnutí (jedná se o rozhodnutí Městského úřadu Luže ze dne 16.4.2013), když se nejedná o žádost datovanou dne 18.4.2011 a doručenou k Obecnímu úřadu Hluboká dne 27.4.2011, jak je uvedeno ve zmíněném oprávném rozhodnutí, ale jedná se o žádost datovanou dne 18.4.2010 a podanou u správního orgánu dne 27.4.2010. Uvedená nepřesnost nemá na řádné vymezení předmětu řízení žádný vliv, když se jedná o pouhé chybné uvedení dat v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž jak z rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak i z rozhodnutí žalovaného (ve kterém je již toto datum uvedeno správně – žalovaný uvádí, že tuto žádost podal Ing. P.S. dne 27.4.2010, což odpovídá údajům uvedeným na žádosti založené ve spisu) jasně vyplývá, o jaké že to konkrétní žádosti bylo rozhodováno. Ostatně žádná nejasnost v tomto směru v průběhu správního řízení ve vztahu k vymezení předmětu správního řízení nebyla předmětem podání žalobců, když těm naopak, jak vyplývá z jejich procesních úkonů (zejména např. z odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a z žaloby) je jasné, o jakou konkrétní žádost a o jaký konkrétní předmět řízení se v dané věci jednalo. Krajský soud též neshledal za důvodné další námítky žalobců týkajících se vymezení předmětu řízení, údajného rozporu se zásadou res iudicata a údajného nedostatku pravomoci Městského úřadu Luže k rozhodnutí o zmíněném návrhu. Krajský soud z obsahu správního spisu nezjistil, že o zmíněné žádosti bylo před vydáním žalovaného rozhodnutí již rozhodnuto jednou. Pokud měli žalobci na mysli podání ze dne 27.5.2011, podepsané JUDr. Františkem Hanákem, advokátem se sídlem AK v Hlinsku, tak se o žádné rozhodnutí o zmíněné žádosti v podstatě nejednalo. O zmíněném návrhu Ing. S. totiž byla oprávněna rozhodnout pouze obec (v dané věci se jednalo o obec Hluboká, u které byl zmíněný návrh podán), když v dané věci se jednalo o výkon přenesené působnosti státní správy (dle § 40 odst. 5 písm. c/ zákona o pozemních komunikacích, když výkon státní správy na úseku veřejných účelových komunikací vykonávají obce). Z ust. § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích vyplývá, že přenesenou působnost vykonávají obce skrze své orgány, v daném případě se jednalo o Obecní úřad Hluboká. Výkon státní správy je realizací veřejného práva, přičemž nelze přenést výkon státní správy na soukromou osobu, v daném případě na advokáta. Správní rozhodnutí neobsahuje zákonné náležitosti, tj. v daném případě otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední

osoby. Nejedná se tedy o rozhodnutí správního orgánu, které by se týkalo uvedeného návrhu, přičemž na této skutečnosti nic nemění to, že uvedené podání je označeno jako rozhodnutí, když se o žádné rozhodnutí v podstatě vůbec nejedná, přičemž toto podání je z hlediska jeho právních účinků nicotné. Navíc překážka věci rozhodnuté se vztahuje jen na meritorní rozhodnutí, kterým rozhodnutí o zastavení řízení není. Rozhodnutí o zmíněném návrhu tak nebránila žádná překážka věci rozhodnuté. Není pravdou, že „*ve věci bylo rozhodováno ve vztahu k jiným pozemkům, než ohledně kterých zřejmě podával návrh Ing. S.*“. Tuto námitku uplatnili žalobci již v odvolání, přičemž k tomu žalovaný uvedl závěr, že pozemek p. č. 437 byl veden ve zjednodušené evidenci a po digitalizaci byl přečíslován na pozemek p. č. 437/10 a p. č. 436, obě v kat. ú. Střítež. Pokud tedy silniční správní úřad uvádí pozemky p. č. 437 vedené ve zjednodušené evidenci, pak nelze tomuto označení parcel nic vytknout a jedná se o rozhodnutí v mezích předmětu podané žádosti. Žalovaný přímo uvedl, že není chybou označit původní číslo pozemku vedeného ve zjednodušené evidenci čísly aktuálními podle katastru nemovitostí, bylo tedy jasné, co je předmětem řízení, nebylo pochyb o tom, v jakém rozsahu se řízení vede a co je jeho předmětem. Uvedený názor žalovaného v podstatě žalobci nenapadli žádnou právně relevantní námitkou. Tato námitka žalobců se shoduje s námitkou uvedenou v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž k tomu soud uvádí, že není další, třetí instancí, který by opětovně byl povinen posoudit věcně tuto námitku, když žalobci neuvedli žádný konkrétní právní argument proti názoru žalovaného týkající se této námitky v žalovaném rozhodnutí, přičemž tuto námitku byli povinni uvést v žalobě (viz shora výše uvedená argumentace soudu týkající se žalobních bodů). Krajský soud tak neměl důvod odchýlit se od výše zmíněných závěrů žalovaného ve vztahu k vymezení předmětu rozhodnutí žalovaného. Rovněž je nedůvodná námitka o tom, že Městský úřad Luže neměl pravomoc ve věci rozhodovat. Není pravdou, jak soud již výše uvedl, že „*ve věci bylo pravomocně rozhodnuto*“, jak namítli žalobci v žalobě. Proto mohla být věc delegována a mohlo být vydáno usnesení o pověření vedení řízení, které bylo vydáno žalovaným dne 18.11.2011, přičemž toto rozhodnutí žalovaného se opírá o ust. § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu, když důvodem změny příslušnosti správního orgánu I. stupně (původně Obecní úřad Hluboká, po změně příslušnosti Městský úřad Luže) byla nečinnost Obecního úřadu Hluboká. K dalším námitkám žalobců, které se týkaly vedení správního řízení a zákonnosti žalovaného rozhodnutí (bod V.) žaloby soud uvádí následující skutkové a právní závěry:

Ve správním řízení, v němž bylo žalované rozhodnutí vydáno, byla předmětem posouzení otázka vzniku a existence veřejné účelové komunikace. Krajský soud považoval za nutné nejprve připomenout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů ve vztahu k dané problematice. Z rozsudků NSS ze dne 9.11.2011, č.j. 9 As 55/2011-141, a ze dne 2.5.2012, č.j. 1 As 32/2012-42, vyplývají tyto obecné závěry, týkající se této problematiky:

„Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), který je vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (srovnej § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.

Podle ustanovení § 7 odst. 1, věty první, zákona o pozemních komunikacích 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*. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.

Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.2.2006, sp.zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. V této souvislosti je možné připomenout z nálezu Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. 268/06: skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. Avšak stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku-účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu

ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek NSS ze dne 30.9.2009, č.j. 5 As 27/2009-66). Nejvyšší správní soud již v jednom z prvních rozsudků (ze dne 27.10.2004, č.j. 5 As 20/2003-64) konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Dále soud dodal, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována (tj. když nelze zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas), jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Další judikatorně odvozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu (nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II.ÚS 268/06) se totiž z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5.4.1921, RI 209/21, Vážný, č.III., roč. 1921, str. 251). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož „okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou.“ (Boh. A 10130/32).

Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i uvedenou „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: *„Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35).“*

Jedná-li se o účelovou pozemní komunikaci, pak zde (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) platí režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání je možno podřadit pod širší pojem „veřejné užívání“, které právní teorie definuje jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vzniku právní“*

možnosti veřejného užívání se rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání“ (srovnej Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 5. vydání, Praha : C. H. Beck, str. 261 - 265). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci (v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích) bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.“

Krajský soud, když vycházel z uvedených závěrů a z obsahu správního spisu, musel konstatovat, že správní orgány postupovaly při rozhodování dané věci v souladu s uvedenými premisami. Není pravdou, že by v dané věci „neproběhlo řádné dokazování“ a že by žalobci byli kráceni na svých procesních právech. Ostatně žalobci v žalobě ani neuvedli, jaký konkrétní důkaz jimi navrhovaný ve správním řízení správní orgány neprovedly. Naopak již správní orgán I. stupně provedl rozsáhlé dokazování, přičemž svůj závěr o existenci účelové komunikace na zmíněném pozemku vyvodil z řady provedených důkazů (srov. zejména str. 4-7 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Při hodnocení podkladů rozhodnutí a při rozhodování o daném návrhu navíc oba správní orgány I. stupně respektovaly konstantní soudní judikaturu týkající se dané problematiky, přičemž ji konkrétně i v rozhodnutích aplikovaly (viz např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, rozsudky Nejvyššího soudu ČR ze dne 21.2.2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005 a ze dne 7.11.2003, sp. zn. Cdo 2191/2002). Konkrétně pak krajský soud k námitkám uvádí následující:

Není pravdou, že správní úřad „*řádně v řízení neověřil skutečnou existenci účelové komunikace na místě samém*“. Ústní jednání spojené s ohledáním na místě samém proběhlo dne 8.6.2012, z tohoto byl sepsán protokol, v němž je uvedeno i vyjádření J.K. jako jednoho ze žalobců. Existence cesty v terénu vyplývá i z fotodokumentace, která byla pořízena správním orgánem dne 20.3.2012 při seznamování se s věcí a dále při místním šetření dne 11.5.2012 a 8.6.2012 včetně fotografií předložených žalobcem, datovaných ze dne 9.4.2007. O existenci uvedené komunikace svědčí i další provedené důkazy, zejména prohlášení 18 občanů osady Podchrum a Dolany ze dne 19.8.2009. Žalobce v žalobě neuvedl žádný konkrétní argument, který by závěry správních orgánů ve vztahu k provedeným důkazům vyvracel. Proto jeho obecné konstatování o neexistenci účelové komunikace nemohlo mít za následek to, že by krajský soud zrušil žalované rozhodnutí. Pokud se týče tvrzení žalobců o tom, že Ing. S. „*má svou komunikační potřebu k jeho nemovitostem zajištěnou přes obecní cestu po p. č. 662 v kat. ú. Střítež u Skutče*“, tak tuto námitku žalobci uplatnili i v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Krajský soud, jak již výše uvedl, není povinen opětovně se touto námitkou zabývat, když už se jí zabýval žalovaný, neboť soud není další třetí instancí ve správním řízení. Na případy, kdy žalobce uplatní v žalobě shodné námitky jako v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, se vztahuje následující závěr:

Pro zhodnocení zákonnosti žalovaného rozhodnutí je podstatné, jakým způsobem se s těmito námitkami vypořádal žalovaný správní orgán. Soud ve správním soudnictví by se totiž v takovém případě nemohl vyjadřovat k námitce, kterou uplatnil žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně takovým způsobem, že by nahrazoval činnost odvolacího správního orgánu. Krajský soud není další třetí instancí ve správním řízení. V případně drobných odchylek, tj. jestliže krajský soud se zcela neztotožní s tím, jak se

odvolací orgán vypořádal s odvolacími námitkami, může pouze korigovat právní názor, o který se opírá žalované rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8Afs 51/2007-87). Zároveň je nutné připomenout, že pokud žalobce uplatní stejným způsobem námitku v odvolání, tak i v žalobě, v takovém případě nemůže soud ve správním soudnictví zcela změnit právní názor odvolacího správního orgánu, tedy uvést k uvedené odvolací námitce jiný právní názor, než žalovaný v napadeném rozhodnutí, protože by se jednalo o změnu právního názoru odvolacího orgánu. Podstatná změna právního názoru odvolacího orgánu soudem ve správním soudnictví by mohla vést k nezákonnosti rozhodnutí soudu (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 18.10.1999, sp.zn. IV. ÚS 279/99). Proto krajský soud se může zaměřit v případě totožných odvolacích námitok s námitkami uvedenými v žalobních bodech pouze na to, zda se s nimi žalovaný vypořádal tak, že jeho rozhodnutí je přezkoumatelné, tj. je srozumitelné a obsahuje dostatek důvodů rozhodnutí, čili netrpí vadou uvedenou v ustanovení § 76 odst. 1 písm.a) s.ř.s. V případě takové vady by totiž musel soud, jak již výše bylo uvedeno, zrušit bez žalobní námitky, tedy ex officio, žalované rozhodnutí.

S uvedenou námitkou se vypořádal žalovaný na str. 13, poslední odstavec, když dospěl k závěru, že příjezd po zmíněné komunikaci je pro navrhovatele velmi obtížný, přičemž navíc správní orgán I. stupně dne 20.3.2012 prověřil případnou alternativní cestu a chtěl tuto cestu „*projet osobním automobilem Škoda Octavia, po ujetí cca 200 m od osady Dolany pro hluboké výmoly naplněné vodou v lesní části nemohl pokračovat, proto auto v lese odstavil a zbytek trasy si prošel pěšky. V místě údolnice mezi lesem a loukou narazil na značně zvodněný terén louky podmáčeující i níže položenou cestu v délce cca 50 m tak, že je průjezdná jen lesní a zemědělskou technikou. S přihlédnutím ke stavu této cesty silniční úřad konstatoval, že je celoročně přístupná jen s použitím automobilu v terénní úpravě*“. Již správní orgán I. stupně ve vztahu k této námitce, kterou uplatnili žalobci i v průběhu správního řízení před orgánem I. stupně uvedl, že náhradní komunikace je cca 11krát delší, a to ještě poslední úsek cesty je pro standardní osobní automobil sjízdný jen za sucha. Již správní orgán I. stupně se proto s žalobci tvrzenou alternativou přístupu vypořádal, logicky zdůvodnil, proč ji nelze použít, přičemž důvody pak vyplývají ze spisového materiálu a z rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný navíc uvedl, že v případě náhradního přístupu nelze vycházet pouze z absolutně příznivých klimatických podmínek, naopak je příjezd třeba mít zajištěn i za moka, deště, sněhu, nemovitosti musí být dostupné např. i pro záchranářská vozidla. Na těchto závěrech správních orgánů neshledává krajský soud nic nezákonného, když naopak žalobci v žalobě proti těmto závěrům neuvedli žádnou konkrétní námitku a krajský soud není povinen za žalobce ji sám sobě vyhledávat (viz argumentace soudu o žalobních bodech). Pokud se týče námitky žalobců o tom, že „*nedali souhlas k užívání účelové komunikace*“, tak s touto námitkou se jak správní orgán I. stupně, tak i žalovaný vypořádaly. Jak vyplývá z výše uvedené konstantní soudní judikatury, existence účelové komunikace není závislá na existenci výslovného souhlasu žalobců jako vlastníků pozemku, na němž je umístěna uvedená účelová komunikace. Tento souhlas může být dán i konkludentně, když v daném případě správní orgán I. stupně vycházel z toho, že tato účelová komunikace byla využívána minimálně od roku 1960, tedy více jak 50 let, přičemž ze svědecké výpovědi původního vlastníka uvedeného pozemku, P.V., správní orgán I. stupně zjistil, že nikdo z majitelů ani v minulosti užívání této komunikace nijak neomezoval ani aktivně nebránil. Již správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že vlastník pozemku, na kterém byla cesta zřízena se aktivně nebránil v užívání této cesty jako veřejně přístupné, přičemž vlastník pozemku, a to i pozdější vlastník, tedy i žalobci, byli tímto souhlasem vázáni. Tento závěr opřel již správní orgán I. stupně i o

rozsudek NSS č.j. 5 As 36/2010-204, podle něhož pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku. Rovněž na těchto závěrech správního orgánu nelze shledat nic nezákonného a uvedená námitka žalobců je rovněž nedůvodná. Skutečnost, zda jsou uvedené pozemky „*navíc chráněny*“, když se dle žalobců nacházejí údajně v přírodním parku a jejich ochrana spadá do ochrany zemědělského půdního fondu, kdy k právnímu a faktickému odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu musí být dodržen zákonný postup, tak ani tuto námitku neshledal soud za důvodnou. V daném případě se přece žalovaným rozhodnutím neodnímá pozemek ze zemědělského půdního fondu, pouze je deklarován stávající stav, tedy že na uvedeném pozemku se nachází účelová komunikace. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani žádné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, když předmětným rozhodnutím se nezřizuje účelová komunikace, pouze se potvrzuje to, co již existuje, tedy potvrzuje se existence účelové komunikace na zmíněném pozemku. Krajský soud tedy proto dospěl k závěru, že v daném případě nebylo třeba, aby byl vyžadován k předmětnému rozhodnutí souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny či aby bylo vyžadováno rozhodnutí o odnětí těchto pozemků ze zemědělského půdního fondu. Ostatní námitky žalobce (že žalovaný se neřídil metodikou vedení spisu, spis nebyl veden řádně, že rozhodnutí je v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích a s nálezem Ústavního soudu II. ÚS 268/06, že bylo provedeno nezákonné dokazování, konkrétně místní šetření a svědecké výpovědi, že v řízení nebyl prokázán žádný ze zákonných znaků účelové komunikace a že žalovaný ani prvoinstanční silniční správní úřad se nevypořádaly s námitkami žalobců) musí soud konstatovat, že se jedná o námitky obecného charakteru, které nejsou podloženy konkrétní argumentací žalobců. Žalobci neuvedli, jak byli kráceni na svých právech údajně chybným vedením správního spisu, v čem konkrétně je napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích a s nálezem Ústavního soudu II. ÚS 268/06 a s rozhodovací praxí žalovaného, jaké konkrétní důkazy byly provedeny nezákonně a z jakých důvodů se jednalo o nezákonnost, jaké konkrétní znaky účelové komunikace nebyly „v řízení prokázány“, jaké že to konkrétní námitky nebyly v řízení vypořádány. Proto krajský soud mohl pouze v opět obecné rovině konstatovat, že v dané věci nezjistil žádnou nezákonnost, když naopak spis byl veden řádně (ostatně žalobci ani neuvedli, jak by takové řádné nevedení spisu mohlo mít vliv na krácení jejich práv), žalované rozhodnutí naopak je v souladu se zákonem o pozemních komunikacích a vychází i ze závěrů nálezu Ústavního soudu II. ÚS 268/06, když je v rozhodnutích uvedeno a bylo správními orgány správně aplikováno. Rovněž nebylo povinností soudu, aby za žalobce vyhledával konkrétní argumentaci týkající se údajně nezákonného dokazování a zjišťoval, které že to konkrétní námitky nebyly v průběhu řízení vypořádány (naopak z obou rozhodnutí vyplývá, že oba správní orgány se velice pečlivě a důsledně s námitkami žalobců v řízení vypořádaly).

Krajský soud proto dospěl k závěru, že žaloba nebyla důvodná a musel ji zamítnout (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobci byli neúspěšní v řízení a neměli právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému toto právo soud nepřiznal, když mu žádné náklady řízení nevznikly.

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 Pardubicích dne 29. ledna 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová