



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Hany Veberové a soudců JUDr.Jitky Hroudové a Mgr.Milana Taubera v právní věci žalobkyně : **V.Š.** bytem, zastoupena JUDr. Klárou Doležalovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 22, Praha 8 proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) MUDr.J. R., bytem ..., 2) H. Š.,....., v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6.5.2009 čj: 062281/2009/KUSK, sp.zn. 062281/2009/KUSK/2

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru dopravy ze dne 6.5.2009 čj: 062281/2009/KUSK, sp.zn. 062281/2009/KUSK/2 se z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 6.800,-Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr.Kláry Doležalové.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru dopravy ze dne 6.5.2009 čj: 062281/2009/KUSK, sp.zn. 062281/2009/KUSK/2, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Hostivice, odboru správního, ze dne 20.2.2009 čj:

01909/09/TSD, sp.zn.: Zahrádky, jímž byla deklarována na části pozemku p.č./28 katastrální území H. veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to v části oddělené geometrickým plánem ze dne 31.7.2006 č. 1360-42/2006. Žalobkyně uvedla, že je vlastnící parcely č./28. Výrok rozhodnutí je zmatečný, protože veřejně přístupná komunikace je deklarována na parcele č./22, což je umocněno i odkazem na sp.zn. „Zahrádky“ Toto označení neodpovídání žádným zvyklostem pro spisové značky ani právní úpravy či vnitřnímu pokynu. Pokud má dojít k zásahu do vlastnickým práv, musí se tak stát způsobem nevzbuzujícím pochybnost o tom, které vlastnické právo a které osobě je omezeno. Napadeným rozhodnutím je obcházen zákon, když podkladem pro předmětné řízení byla snaha dosáhnout rozhodnutí o zřízení věcného břemene, která byla zatím bezúspěšná. Žalobkyně poukázala na rozhodnutí Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 268/06 a namítla, že na předmětném pozemku neexistuje žádná pozemní komunikace, plocha je osazena zatravnovacími dlaždicemi a je svévolně užívána jako přístup a průchod přes cizí pozemek. Není zřejmé, proč napadeným rozhodnutím byla deklarována účelová komunikace širší, než stávající příjezdová asfaltová cesta, na kterou navazuje, a širší, než vstupní vrata na pozemek parc.č./22. V daném případě nejde o veřejně přístupnou komunikaci, když veřejná komunikace v zásadě slouží k přístupu všech osob, tedy celé veřejnosti, nikoli izolované skupiny, v konkrétním případě zahrádkářů. Lze připomenout, že ve vyvlastňovacím řízení zahrádkáři sami tvrdili, že by teprve nějakou komunikaci zbudovali a teprve tím by vůbec vznikla. Žalobkyně dále namítla, že v průběhu řízení správní orgán prvního stupně ignoroval svoji povinnost seznámit žalobkyni s tím, že řízení bude ukončováno a že má právo být seznámena se spisovým materiálem a vyzvána k tomu, aby založila důkazy. Došlo k porušení ustanovení § 142 správního řádu, žalovaný správní orgán se námitkami v tomto směru nijak nevypořádal. Pouze uvedl, že byla seznámena s právem navrhnout důkazy, pokud tak neučinila, jedná se o její pochybení. Žalobkyně se písemně vyjádřila, její vyjádření nebylo bráno v potaz. K otázce souhlasu daného údajně předchozím vlastníkem byl jako důkaz předestřen protokol o ústním jednání ze dne 20.10.2008, z něhož zjistil správní orgán konkludentní souhlas právní předchůdkyně, a to cestou výsledku syna předchozího vlastníka. Šlo o výslech svědka, žalobkyně měla právo se ho zúčastnit a klást svědkovi otázky. Již toto závažné pochybení je podkladem pro zrušení napadeného rozhodnutí, když jde navíc o jediný důkaz nasvědčující tomu, že byl vůbec kdy dán souhlas k užívání pozemku ve formě veřejně přístupné komunikace. Žalobkyně dále poukázala na to, že v rozhodnutí Městského národního výboru v Hostivici ze dne 5.7.1984, čj: SÚ616/84-Na, kterým byla zřízena zahrádkářská kolonie, nebylo stanoveno, že by přístup vedl přes její pozemek, zahrádkářská kolonie je provizorní, doba trvání je stanovena na 25 let, právo užívání tedy zaniká nejpozději v roce 2009. Fakticky byl skutkový stav takový, že v době zřízení zahrádkářské kolonie zahrádkáři užívali k příchodu a příjezdu úplně jiné pozemky, než je pozemek parc. č./28. Z kupní smlouvy, na základě které žalobkyně nabyla předmětný pozemek, nevyplývá žádné omezení vlastnického práva, žádné takové nebylo zapsáno ani v katastru nemovitostí. Žalobkyně poukázala na to, že omezení vlastnických práv je vázáno i na podmínku komunikační potřeby. Ve svých podáních žalobkyně podrobně uvedla varianty, které byly zahrádkářům několikrát navrhovány, konkrétně jde o přístup přes pozemky parc. č. 1..... při hranici pozemku parc. č. 1..... a následně přes pozemek parc. č./28 při hranici s pozemkem 1....., kdy by byl možný buď prodej těchto částí pozemků nebo jejich pronájem. Její návrh zahrnoval i umožnění vstupu za účelem přístupu ke koncovým odběrným místům médií. Účelem koupi předmětného pozemku byla a je snaha o scelení pozemků žalobkyně s pozemky rodičů. Uvedená řešení jsou nepochybně obtížnější pouze pro zahrádkáře, což neospravedlňuje omezení vlastnických práv žalobkyně. Žalobkyně poukázala na porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu s tím, že pochybnosti vzbuzuje i okruh účastníků řízení, když tyto osoby nelze označit za veřejnost, naopak jde o osoby, které mají individuální

zájem a měly by vystupovat výlučně v řízení vyvlastňovacím, nikoliv v řízení o obecném určení veřejné přístupné účelové komunikace. Není možné, aby geometrický plán ze dne 31.10.2006 byl potvrzen katastrálním úřadem, když k tomu nedal vlastník pozemku souhlas.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že z výrokové části rozhodnutí Městského úřadu Hostivice ze dne 20.2.2009 je zřejmé, že se tímto výrokem deklaruje účelová komunikace na části pozemku č.parc./28. Srozumitelným způsobem je označena část pozemkové parcely, na které je deklarována veřejně přístupná účelová komunikace, zajišťující přístup k parcele č. parc./22 v katastrálním území H.. V napadeném rozhodnutí ze dne 6.5.2009 došlo k písařské chybě, když na místo předložky „na“ měla být uvedena předložka „k“, toto pochybení mohlo být napraveno opravou zřejmé nesprávnosti. K námitce týkající se spisové značky prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že jde o označení neobvyklé, nicméně z ustanovení § 17 správního řádu nevyplývají žádná specifika či znaky spisové značky. Žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj: 6 Ans 2/2007-128, ze kterého vyplývá působnost obecního úřadu rozhodnout v pochybnostech o tom, zda jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Řízení podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích o návrhu zřídit věcné břemeno je řízením odlišným. K nálezu Ústavního soudu sp.zn. II ÚS 268/06 žalovaný uvedl, že z něho vyplývá, že musí pro omezení vlastnického práva prokázáno splnění dvou podmínek. Jednak musí s takovým omezením vlastník pozemku souhlasit, jednak musí být prokázána existence nutné a nenahraditelné komunikační potřeby. Omezení vlastnického práva žalobkyně k dotčené části pozemku ve formě veřejné komunikace nebylo konstruováno pouze na základě zjištění, že tento pozemek veřejnost dlouhodobě užívala ke zkrácení cesty, naopak v souladu se znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích bylo prokázáno zajištění jediného přístupu uživatelů zahrádkářské kolonie k obhospodařovaným pozemkům. K těm neexistuje jiná alternativa přístupu. Napadeným rozhodnutím byla deklarována ta část pozemkové parcely, která byla ve skutečnosti jako přístupová komunikace užívána. Námitka týkající se neurčitého počtu účastníků řízení pomíjí naplnění zákonného znaku veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalobkyně byla řádně připsána prvostupňového správního orgánu ze dne 1.10.2008 vyrozuměna o zahájeném správním řízení. V případě, že právní zástupce žalobkyně namítá, že nebyl seznámen se skutečností, že správní orgán hodlá ukončit správní řízení, porušil práva svého klienta ve smyslu zákona o advokacii. Podle § 52 správního řádu není správní orgán vázán návrhy účastníků, vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění skutečného stavu věci. Správní orgány přihlížely k podáním žalobkyně, nebyly však skutečnostmi v nich uvedenými vázány. Souhlas předchozího vlastníka pozemkové parcely č. parc./28 v katastrálním území H. s obecným užíváním jako pozemní komunikace vyplývá z provedeného dokazování, je doložen listinami, založenými ve spisové dokumentaci prvoinstančního orgánu. K námitce žalobkyně týkající se výsledku svědka podle § 55 správního řádu, odkazuje žalovaný na zde uvedenou právní úpravu. Ze zákona nevyplývá právo zástupce účastníka řízení na konfrontační výslech svědka s právem klást svědkovi otázky. K provedení důkazů lze použít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Rozpor se zákonem nebyl žalobkyní doložen. K námitce, že se žalovaný nezabýval námitkami žalobkyně žalovaný uvedl, že jako odvolací orgán byl povinen přezkoumat řízení prvoinstanční z pohledu závazné právní úpravy a judikatury soudů. Pojetí konkludentního souhlasu původního vlastníka dotčeného pozemku vylučuje námitky, týkající se absence zákonných znaků právního úkonu. Řešení alternativních přístupů k nemovitostem musí vycházet ze skutečného stavu, nikoli ze stavu navrhovaného žalobkyní. Žalovaný poukázal na ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu s tím, že není oprávněn vyjádřit se k úkonům jiného

správního orgánu, má však za to, že katastrální úřad v daném případě nepochybil. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žalobkyně v replice poukázala na porušení ustanovení § 36 odst. 3, § 55 ve spojení s ustanovením § 51 odst. 2 správního řádu, poukázala na to, že předmětný pozemek je ornou půdou, k vynětí pozemku nedošlo. Žalobkyně nemůže pozemek využívat k účelu, pro který ho koupila, napadeným rozhodnutím došlo k obejití rozhodnutí o zamítnutí vyvlastnění věcného břemene. Dochází k obcházení zákona, protože žadatel Ing..J. V. nebyl úspěšný ve vyvlastňovacím řízení, snaží se domoci stejného účelu deklarováním účelové komunikace, hrozí, že žalobkyně bude zavázána určitými povinnostmi a navíc ani nedostane žádnou náhradu.

Právo osoby zúčastněné na řízení uplatnila H. Š., vlastnice sousedního pozemku č. parc./6. Tento pozemek slouží jako jediný přístup k rodinnému domu č.p. 607. V řadě případů došlo k tomu, že přístup k rodinnému domu byl znemožněn, protože na pozemku parkovala řada aut. Deklarace veřejně přístupné komunikace legalizuje omezení jejich vlastnických práv pro širší okruh osob, než jsou vlastníci pozemků bývalé zahrádkářské kolonie. Připojuje se k důvodům žalobkyně. MUDr.J.R. jako osoba zúčastněná na řízení uvedl, že vyjádření paní H. Š. je nepřesné a neúplné. Část pozemku, a to/6 jí byla přenechána z pozemku zahrádkářské kolonie, inkriminovanou účelovou komunikaci používala pro vjezd na tento pozemek a dosud používá. Žalobkyně kupovala pozemek s vědomím, že kupuje pozemní komunikaci. K tomu H. Š. poukázala na historii vzniku pozemku č.parc./6 a poukázala na to, že žalobkyně kupní smlouvou koupila parcelu č. parc./28 jako ornou půdu, parcela nebyla zatížena žádnými dluhy či věcnými břemeny nebo právy třetích osob.

Městský soud v Praze přezkoumal na základě podané žaloby napadené rozhodnutí z hlediska námitek v žalobě uvedených, neboť jejich rozsahem je soud vázán (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je z části důvodná. Podle § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodl soud bez nařízení jednání, když účastníci řízení k výzvě soudu nevyjádřili s takovýmto postupem výslovný nesouhlas, má se tedy za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí.

Z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že vyrozuměním ze dne 1.10.2008 bylo sděleno účastníkům řízení, mimo jiné i žalobkyni, že bylo zahájeno řízení o žádosti ve věci přístupu na pozemky vlastníků pozemků zahrad H. – P. č.parc. 1..../22 přes pozemek č. parc./28 v katastrálním území H. a s tím související vydáním deklaratorního rozhodnutí existence veřejně přístupné účelové komunikace na č. parc. /28 v katastrálním území H. podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Usnesením ze dne 6.11.2008 bylo řízení přerušeno, protože žádost neobsahuje údaj o přesné specifikaci části pozemku, o kterém má být vydáno deklaratorní rozhodnutí. Následně byl předložen geometrický plán dotčeného pozemku, sdělením ze dne 4.12.2008 Městský úřad Hostivice vyrozuměl účastníky řízení o pokračování v řízení.

Ve spise je založen protokol o ústním jednání ze dne 20.10.2008, sepsaný Městským úřadem Hostivice za účasti pana V. B, syna bývalé majitelky pozemku č.parc./28. Přílohou tohoto protokolu je „Záznam o podání vysvětlení“ ze dne 20.10.2008. V tomto záznamu je uvedeno, že pan V. B. uvedl, že ani paní B. ani nikdo z jejich rodiny zahrádkářům

nebránil v užívání pozemku č.parc...../28 v katastrálním území H jako přístupové komunikace, k dalšímu dotazu uvedl, že nová majitelka pozemku V. Š. věděla, že majitelé zahrádkářské kolonie přes zmíněný pozemek do zahrádkářské kolonie od jejího vzniku chodí, eventuálně jezdí.

Podáním ze dne 24.10.2008 se žalobkyně, prostřednictvím své právní zástupkyně, vyjádřila k věci, poukázala na neúspěšné řízení o vyvlastnění pozemku. Uvedla, že na předmětném pozemku žádná pozemní komunikace neleží, poukázala na článek 11 Listiny základních práv a svobod a zakotvenou ochranu vlastnických práv. K omezení vlastnických práv může dojít jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu.

Rozhodnutím ze dne 20.2.2009 č.j. 01909/09/TSD, sp.zn.:Zahrádky rozhodl Městský úřad Hostivice, odbor správní, s odkazem na § 142 správního řádu a ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak, že se deklaruje veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na části pozemku p.č./28 k.ú.H., a to v části oddělené geometrickým plánem č. 1360-42/2006, zpracovaným Ing.Janem K. dne 31.7.2006 a potvrzené katastrálním úřadem dne 31.8.2006, v šíři 5,4 m, jako historicky vzniklá cesta zajišťující přístup a příjezd k zahrádkářské kolonii na pozemkových parcelách č./22 v k.ú. H.. V odůvodnění rozhodnutí úřad konstatoval, že v roce 1984 na základě rozhodnutí stavebního úřadu MěNV v Hostivici vznikla na pozemku č.parc./4 zahrádkářská kolonie. Přístup na tento pozemek byl po pozemku 1...../1. Pozemek č. parc./4 byl se souhlasem stavebního úřadu Hostivice rozdělen a oddělením vznikly parcely č. parc. 1...../22 až/28. Přístup a příjezd byl nadále zajištěn po komunikaci na parc. č. 1/1 a po rozdělení původního pozemku i po parcele č. parc./28, která zůstala mimo oplocený areál zahrádkářské kolonie a na jejíž části (dle znaleckého posudku Ing. Miroslava V. a vyznačení plochy Ing.Janem K.) vznikl jediný možný přístup na ostatní pozemky/22-27 a další. Spoluvlastníci pozemku č. parc./22, jejich rodinní příslušníci, známí a další uživatelé a vlastníci navazujících pozemků, tedy neurčitý počet osob, používali zmíněnou část pozemku.....28 jako přístupovou komunikaci na své parcely. Dále správní úřad odkázal na protokol o ústním jednání ze dne 20.10.2008, při kterém syn zesnulé původní vlastnice uvedl, že nikdo z jejich rodiny zahrádkářům v užívání pozemku jako přístupové komunikaci nebránil. Dále bylo konstatováno, že v roce 2004 koupila pozemek č. parc./28 žalobkyně, věděla, že zahrádkáři po části tohoto pozemku chodí, eventuálně jezdí. Žalobkyně nechala část pozemku, který je používán jako přístup, stavebně upravit a opatřit dlažbou. Tím bylo zamezeno jeho užívání jako orná půda. V roce 2006 žalobkyně sdělila vlastníkům pozemků v zahrádkářské kolonii, že nebude možné, aby přes pozemek nadále na své pozemky se dostávali, zřídila na hranici svého pozemku fyzickou zábranu –sloupky s řetězem přes celou šíři komunikace. Správní úřad po posouzení dospěl k závěru, že se jedná o existenci nutné a nenahraditelné komunikace, a to o veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Vlastník pozemku je povinen umožnit veřejný přístup a musí s omezením vlastnického práva souhlasit. Veřejný zájem je dán také skutečností, že se na pozemku nacházejí veřejné části inženýrských sítí, rozvaděč s elektroměrem, pojistková skříň a hlavní elektrický vypínač.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém s odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 268/06 poukázala na to, že nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí, má výhrady k posouzení konkludentního souhlasu právního předchůdce k užívání předmětného pozemku, v dané věci existuje jiný možný přístup, který byl navrhován i v řízení o vyvlastnění, které bylo vedeno Městským úřadem Černošice.

Užívání předmětného pozemku nebrání pevnou překážkou, pokud jde o přístup k rozvodné síti zavázala se, že přístup bude umožňovat. Poukázala na to, že nebyla vyrozuměna o tom, že řízení bude skončeno, měla být vyzvána k seznámení se s obsahem spisového materiálu či předložení důkazů. Navrhla zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí.

O podaném odvolání bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím tak, že odvolání se zamítá a napadené rozhodnutí prvoinstančního orgánu se potvrzuje. Žalovaný správní orgán poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004 sp.zn. 5 As 20/2003 a náleze Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 268/06, na který žalobkyně v žalobě poukazovala se závěrem, že z protokolu o ústním jednání ze dne 20.10.2008 vyplývá, že bývalá majitelka ani nikdo z jejích příbuzných nebránili užívání pozemku k zajištění přístupu a příjezdu uživatelů zahrádkářské kolonie, jejíž stavba byla povolena v roce 1984. Naplnění zákonného znaku veřejně přístupné účelové komunikace dokládají i prohlášení a vyjádření fyzických osob, která jsou formou listinných důkazů založena ve spisové dokumentaci prvoinstančního orgánu. Listinnými důkazy je doložena nenahraditelná komunikační potřeba, je prokázáno užívání dotčeného pozemku ze strany vlastníků a uživatelů nemovitostí, jichž se užívání přístupové komunikace přes pozemek odvolatele týkalo a týká. Žalovaný poukázal na ustanovení § 38 odst. 1 správního řádu s tím, že zákon s právem účastníka řízení nahlíží do spisu nespojuje povinnost správního orgánu vyrozumět ho o fázi ukončení nalézacího řízení před vydáním rozhodnutí ve věci. Prvoinstanční orgán nebyl při hodnocení důkazů podle § 52 správního řádu vázán návrhy účastníků řízení, které jejevily nadbytečné. Odvolatel byl seznámen se svým právem navrhopvat důkazy na svou obranu, pokud tak neučinil, nelze přisvědčit následným námitkám o procesních pochybeních prvoinstančního orgánu. Žalovaný uzavřel, že původní právo cesty oprávněných osob přes pozemek právního předchůdce odvolatele (žalobkyně) vyplývá z pravomocného rozhodnutí Městského národního výboru v Hostivících ze dne 5.7.1984 čj: SÚ-616/84-Na a z výslovného souhlasu právního předchůdce vlastníka dotčeného soukromého pozemku. Tím, že pozemek byl užíván po desetiletí se souhlasem jeho vlastníka jako cesta neurčitým počtem účastníků, byl naplněn veřejnoprávní vztah definovaný v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Proti tomuto rozhodnutí směřuje žaloba.

Žalobkyně v podané žalobě namítala zmatečnost výroku napadeného rozhodnutí, když je vlastníci parcely č. parc./28, veřejně přístupná komunikace je deklarována na parcele č./22. Tuto námitku neshledal soud důvodnou. Z již výše citovaného výroku rozhodnutí Městského úřadu Hostivice ze dne 20.2.2009 je zřejmé, že je tímto rozhodnutím deklarována veřejně přístupná účelová komunikace na pozemku č. parc./28 v katastrálním území H., a to v části, která je zřejmá z geometrického plánu č. 1360-42/2006 ze dne 31.7.2006. Je pravdou, že v záhlaví (nikoliv však ve výroku) žalobou napadeného rozhodnutí je při odkazu na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 20.2.2009 uvedeno, že veřejně přístupná účelová komunikace je deklarována nejen na části pozemku č. parc. 1098/28, ale též na pozemkové parcele č./22. Z obsahu záhlaví je však zřejmé, že jde o pochybení spočívající v tom, že na místo uvedení údaje o tom, že se veřejně přístupná účelová komunikace zřizuje k pozemkové parcele č./22, byla chybně uvedena předložka „na“. Tato skutečnost sama o sobě nemůže způsobit nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť jde o údaj uvedený nikoli ve výroku, nýbrž v záhlaví rozhodnutí. Jde o údaj, kterým je poukazováno na rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, jehož výrok je zcela nepochybný a nesporný. Z výroku prvostupňového rozhodnutí je patrné, že deklarována je veřejně přístupná účelová komunikace na části pozemku č. parc./28. Z výroku napadeného rozhodnutí je pak patrné, že žalovaný jako odvolací orgán rozhodl

výrokem tak, že odvolání zamítá a odvoláním napadené rozhodnutí potvrzuje, tedy potvrzuje deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na části pozemku č. parc./28.

Důvodnou neshledal soud ani námitku, v níž žalobkyně dovozuje zmatečnost rozhodnutí odkazem na spisovou značku „Zahrádky“. Použití uvedené spisové značky správním orgánem prvního stupně nezpůsobuje zmatečnost či nezákonnost tohoto rozhodnutí. Spisová značka slouží k identifikaci určité věci, zákon nestanoví, jakým způsobem má být spisová značka tvořena. Je nutno poukázat na to, že prvostupňové správní rozhodnutí kromě uvedené spisové značky je označeno i číslem jednacím, i tato skutečnost směřuje k dostatečné identifikaci řízení, které v této věci bylo vedeno.

K námitce o obcházení zákona s přihlédnutím k bezúspěšné snaze dosáhnout rozhodnutí o zřízení věcného břemene je nutno konstatovat, že případné řízení o zřízení věcného břemene je zcela samostatným řízením. Řízení v této věci bylo řízením o tom, zda jsou splněny podmínky zákona pro deklaraci části předmětného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Toto řízení není žádným způsobem závislé na řízení o zřízení věcného břemene, není odvislé tedy ani od případné úspěšnosti či neúspěšnosti tohoto odlišného řízení.

Žalobkyně v podané žalobě s odkazem na judikaturu namítala, že neexistuje na předmětném pozemku žádná pozemní komunikace. Plocha je osazena zatravnovacími dlaždicemi a je svévolně užívána je přístup a průchod přes cizí pozemek. K této námitce je nutno poukázat na definici účelové komunikace, která je uvedena v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Podle uvedeného ustanovení 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. Z uvedené definice je zřejmé, že účelovou komunikací či veřejně přístupnou účelovou komunikací je komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí či ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Je tedy zřejmé, že zákon klade důraz na funkčnost určité části pozemku a za účelovou komunikaci považuje takovou komunikaci, která slouží ke spojení nemovitostí navzájem či ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi (nebo k obhospodařování pozemků). Pro posouzení otázky, zda předmětná část pozemku je účelovou komunikací, resp. veřejně přístupnou účelovou komunikací je pak funkce, a to funkce dopravní – spojovací. Pozemek je pozemní komunikací v případě, že jde o dopravní cestu sloužící k účelům, jež jsou uvedeny v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pozemek, který splňuje uvedená kritéria, se stává účelovou komunikací ze zákona (viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.zn. 22 Cdo 1868/2000, sp.zn. 22 Cdo 2927/2004). Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není třeba tedy správního rozhodnutí, není podstatné, jak je příslušný pozemek, na kterém se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je to, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jež jsou uvedeny v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití pro účely v uvedeném ustanovení uvedeným. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj: 6 Ans 2/2007-128 ze dne 15.11.2007).

Závěru o tom, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ze zákona pak koresponduje oprávnění správního úřadu vydat rozhodnutí, kterým je existence takovéto komunikace deklarována a nikoli konstitutivně zřizována.

Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že postrádá vysvětlení, proč byla deklarována veřejně přístupná účelová komunikace širší, než stávající příjezdová asfaltová cesta a širší než vstupní vrata na pozemek parc. č./22. K této námitce je nutno konstatovat, že z obsahu správního spisu nevyplývá, že by žalobkyně takovouto námitku uplatnila v průběhu správního řízení, nelze proto vytýkat správním orgánům, že se touto otázkou výslovně nezabývaly. Obecně lze uvést, že pro posouzení této otázky je rozhodný rozsah užívání předmětné části pozemku jako dopravní cesty, která vznikla ze zákona a správními orgány byla pouze deklarována.

Žalobkyně v podané žalobě dále namítala, že nejde o veřejně přístupnou komunikaci, protože veřejná komunikace slouží k přístupu všech, tedy celé veřejnosti, nikoli izolované skupině, v konkrétním případě skupině zahrádkářů. Ani tuto námitku neshledal soud důvodnou.

Je zřejmé, že sám zákon o pozemních komunikacích používá v ustanovení § 7 termín „účelová komunikace“. Použitím termínu „veřejně přístupná“ účelová komunikace je dáno najevo pouze to, že jde o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv o účelovou komunikaci ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 tohoto zákona. Z výše uvedené definice účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že podmínkou pro zařazení pozemní komunikace jako účelové komunikace, resp. veřejně přístupné účelové komunikace, jsou podmínky uvedeny v tomto právním ustanovení. Z něho nevyplývá, že by muselo jít o takovou pozemní komunikaci, která je užívána blíže neurčitou veřejností. Pro posouzení této otázky je rozhodná skutečnost, že jde o komunikaci, která je přístupná veřejně, tedy nejde o komunikaci, která se nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu (viz a contrario znění ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Taková účelová komunikace, která není veřejně přístupná, tedy nachází se v uzavřeném prostoru nebo objektu, je pak odlišnou účelovou komunikací od komunikace, která je mimo uzavřený prostor či objekt, tedy je veřejně přístupná. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by předmětná část pozemku č. parc./28 se nacházela v uzavřeném prostoru nebo v uzavřeném objektu, žalobkyně ani takovouto skutečnost nenamítá. Jestliže předmětný pozemek slouží jako komunikace 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, jsou naplněny znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy účelové komunikace, která je veřejně přístupná.

Žalobkyně dále v podané žalobě namítala, že nebyla seznámena s tím, že řízení bude ukončeno, že má právo být seznámena se spisovým materiálem a nebyla vyzvána k tomu, aby založila důkazy. Tuto námitku soud shledal důvodnou. V daném případě bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno jako rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Pro toto řízení platí mimo jiné ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. To se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje a účastníka řízení, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Vzhledem k tomu, že zákonem není pro řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu stanoveno jinak, ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu platí i pro toto řízení. Bylo tedy povinností správního orgánu před tím, než bylo rozhodnuto ve věci samé, dát žalobkyni možnost, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřila. Z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu vyplývá, že účastníkům řízení musí být dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, což znamená,

že se nelze spokojit s pasivní rolí správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatnění tohoto práva bránit. Správní orgán musí účastníky řízení vyzvat, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili. Účastníci řízení mohou současně s vyjádřením se k podkladům rozhodnutí navrhnout doplnění řízení, resp. uplatnit ve smyslu § 36 odst. 1 správního řádu další důkazy či návrhy. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by před vydáním rozhodnutí ve věci samé byla správním orgánem výzva ve vztahu k žalobkyni, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřila, učiněna. Na žádný konkrétní doklad nepoukazuje ani žalovaný, který ve vyjádření k podané žalobě nedůvodně zaměňuje právo účastníka řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu s právem podle § 38 odst. 1 správního řádu nahlížet do spisu. S přihlédnutím k obsahu vyjádření žalovaného v této části žaloby považuje soud za potřebné podotknout, že práva a povinnosti vyplývající z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu nelze směřovat ani s poučovací povinností podle § 4 odst. 2 správního řádu. Je nutno uvést, že skutečnost, že je účastník řízení zastoupen advokátem neznamena, že správní orgán není povinen učinit úkony k tomu, aby účastník řízení mohl svá práva podle § 36 odst. 3 využít.

Žalobkyně dále v podané žalobě namítla, že nebyla přítomna výslechu V. B., syna předchozí vlastnice předmětného pozemku, neměla možnost využít svého práva účastnit se výslechu a klást svědkovi otázky ke zjištění rozsahu případného souhlasu právní předchůdkyně se zřízením komunikace. Rovněž tuto námitku shledal soud důvodnou. Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 20.10.2008 byl sepsán Městským úřadem v Hostivici protokol o ústním jednání. Z obsahu tohoto protokolu vyplývá, že předmětem jednání bylo podání vysvětlení, proto je také odkazováno na „Záznam o podání vysvětlení“, které tvoří součást protokolu o ústním jednání. Z obsahu tohoto záznamu vyplývá, že k věci se vyjadřoval syn předcházející vlastnice předmětného pozemku V. B..

Institut vysvětlení upravuje ustanovení § 137 správního řádu. Z ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu vyplývá, že správní orgán si opatřuje vysvětlení k tomu, aby prověřil, zda je zde dán důvod k zahájení řízení z moci úřední, správní orgán si opatřuje vysvětlení k určení rozsahu podkladů pro rozhodnutí, stanoví-li tak zvláštní zákon. Vysvětlení může požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. Podle § 137 odst. 4 správního řádu záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek. V daném případě byl záznam o podání vysvětlení sepsán dne 20.10.2008, tedy po té, kdy bylo správní řízení zahájeno na základě podnětu ze dne 30.9.2008 (nebylo tedy nutno ověřovat, zda jsou splněny podmínky pro zahájení řízení z moci úřední), zákon nestanoví, že by řízení podle § 142 správního řádu ve vztahu k § 7 zákona o pozemních komunikacích měl správní orgán opatřit vysvětlení (neplatí tedy věta druhá ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu). Pro posouzení správnosti postupu správního orgánu je pak rozhodná věta třetí uvedeného ustanovení, podle něhož může správní orgán vysvětlení požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. V daném případě mělo být provedeno dokazování podle § 51 a násl. správního řádu. Záznam o podání vysvětlení k provedení důkazů podle § 51 odst. 1 správního řádu nelze použít. Vyplývá to z výslovného znění ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu. K tomu, co bylo uvedeno, je nutno poukázat na skutečnost, že ve věci byl sepsán protokol o ústním jednání, aniž by ze spisového materiálu bylo zřejmé, že by účastníci řízení k tomuto ústnímu jednání byli obesláni, ačkoliv z ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu vyplývá, že správní orgán o ústním jednání uvědomí účastníky řízení. Je nutno poukázat na to, že i v případě, kdy je prováděno dokazování mimo ústní jednání, musí být účastníci řízení včas vyrozuměni o tomto úkonu (§ 51 odst. 2 správního řádu). Lze souhlasit se žalovaným, že správní orgán není vázán návrhy účastníků řízení při provádění dokazování, nelze však již souhlasit s tím, že účastník řízení nemá právo

účastnit se ústního jednání a aktivně se účastnit výsledku svědka. Pokud si správní orgán opatroval vyjádření syna předcházející vlastnice předmětného pozemku, byl povinen provést řádné dokazování, tedy provést výslech svědka podle § 55 správního řádu. Žalobkyně jako účastnice správního řízení měla právo být o provedeném výsledku vyrozuměna, a to jak v případě, kdy by výslech byl proveden v rámci ústního jednání, tak v případě, že by tento důkaz byl proveden mimo ústní jednání (§ 49 odst. 1, § 51 odst. 2 správního řádu).

Pokud žalobkyně poukazuje na to, že z rozhodnutí Městského národního výboru v Hostivici ze dne 5.7.1984 čj. SÚ 616/84-Na, kterým byla zřízena zahrádkářská kolonie, není stanoveno, že by přístup vedl přes pozemek žalobkyně, je nutno konstatovat, že předmětem uvedeného rozhodnutí ze dne 5.7.1984 bylo výlučně zřízení zahrádkářské kolonie. Jiná otázka předmětem řízení nebyla. Omezení doby trvání zahrádkářské osady, uvedené v tomto rozhodnutí, nemá vliv na otázku, zda na předmětném pozemku existuje či neexistuje účelová komunikace.

K tvrzení žalobkyně, že v době zřízení zahrádkářské kolonie zahrádkáři užívali jiné pozemky k příchodu a příjezdu, je nutno uvést, že toto tvrzení žalobkyně žádným způsobem nedokládá, proto se soud v této skutečnosti nemůže vyjádřit. K námitkám, že z kupní smlouvy, na základě které nabyla předmětný pozemek, nevyplývá žádné omezení vlastnického práva, není zapsáno v katastru, neexistuje doklad o konkludentní schválené pozemní komunikaci je nutno konstatovat, že k tomu, aby byla deklarována existence účelové komunikace postačuje, že došlo k faktickému užívání předmětného pozemku jako dopravní cesty ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jak již bylo uvedeno, k tomu, aby existovala účelová komunikace není třeba její deklarace, rozhodnutí o jejím zřízení, účelová komunikace vzniká ze zákona.

K tomu, co bylo uvedeno, je nutno konstatovat, že z dosavadní judikatury, mimo jiné i z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9.1.2008 sp.zn. II.ÚS 268/06, na které žalobkyně poukazuje, vyplývá, že ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souvislosti s článkem 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí kompenzace. 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, který takový souhlas udělil ani úkonem vlastníka, který je jeho právním nástupcem. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace s tímto užíváním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, je účelová komunikace zřízena. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku. Veřejnou cestou se tedy stává pozemek ať již výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním.

Lze souhlasit se žalobkyní, že omezení vlastnického práva v případě zřízení účelové komunikace je vázáno i na nutnost nenahraditelné komunikační potřeby. Z odvolání, které žalobkyně podala proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně na možnost jiného přístupu poukazovala, žalovaný se touto námitkou nezabýval přesto, že z ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu vyplývá, že odvolací správní orgán přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání. V této části je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Pokud žalobkyně poukazuje na to, že konkrétní osoby, jež byly účastníky správního řízení, nelze označit za veřejnost, je nutno s odkazem na to, co bylo uvedeno výše, konstatovat, že při posuzování otázky, zda na určitém pozemku je účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, je nutno posuzovat, zda jsou splněny podmínky uvedené v tomto právním ustanovení. Ze vžitého termínu veřejně přístupná účelová komunikace nelze dovozovat, že musí jít o takovou komunikaci, která by byla užívána celou veřejností, rozhodné je to, že jde o komunikaci, která se nenachází v uzavřeném prostoru či objektu.

Pokud žalobkyně poukazuje na to, že bez souhlasu vlastníka nebylo možno potvrdit geometrický plán katastrálním úřadem, je nutno konstatovat, že postup katastrálního úřadu nebyl předmětem řízení v této věci. Proto se soud k této otázce nemůže vyjádřit.

Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba je z části důvodná, proto žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, odst. 4 s.ř.s.). V dalším řízení bude na žalovanému, aby znovu rozhodl o odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí, zabýval se námitkami žalobkyně, které v odvolání uplatnila s tím, že bude respektovat právní názor, který soud vyjádřil v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). V odůvodnění rozhodnutí správní orgán konkrétně označí důkazy, o které závěr o tom, že jsou či nejsou splněny podmínky pro deklaraci existence účelové komunikace podle §7 odst.1 zákona o pozemních komunikacích.

Výrok o nákladech v řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení bylo přiznáno. Náklady řízení představují částku 2.000,-Kč za soudní poplatek zaplacený z podané žaloby v kolcích a odměnu za právní zastoupení za 2 úkony právní služby po 2.100,-Kč (§ 7, § 9, § 11 vyhl.č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby) 2x režijní paušál po 300,-Kč (§ 13 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů), celkem náklady řízení představují částku 6.800,-Kč.

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 (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). 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 30. listopadu 2012

JUDr. Hana Veberová
předsedkyně senátu