



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně **D. D.**, zastoupené JUDr. Miloslavem Moravcem, advokátem se sídlem Praha 5, Radlická 2485/103, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, za účasti osob zúčastněných na řízení **I) Ing. J. H., II) Ing. N. G. a III) Ing. B. G.**, oba zastoupeni Mgr. Viktorem Pavlíkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opatovická 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2015, č. j. 5 A 261/2011 - 73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení I) až III) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Městského úřadu Řevnice ze dne 17. 1. 2011, č. j. 0224/2011/SO/Be, byla postupem dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace pro chodce [§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále „zákon o pozemních komunikacích“)] na části pozemku ve vlastnictví žalobkyně (dále „stěžovatelka“). Proti deklaraci účelové komunikace podala stěžovatelka odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 6. 2011, č. j. 067995/2011/KUSK. Správní orgány vyšly z předpokladů, že přes dotčenou část stěžovatelčina pozemku vede jediný možný

přístup k jiným rekreačním objektům, přičemž konkludentní souhlas stěžovatelky s užíváním pozemku byl dán tím, že jej za účelem cesty oddělila a proti veřejnému užívání cesty se po 30 let nebránila.

Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka správní žalobou, v níž tvrdila, že se správní orgán nezabýval přesným vymezením účelové komunikace, nezkoumal, zda účelová komunikace zajišťuje přístup k místní komunikaci, a nevzal v potaz, že Ing. J. H., který řízení dle § 142 správního řádu zahájil, si musel být neexistence přístupu k jeho pozemku vědom. Upozornila také, že by daná situace měla být řešena za použití soukromoprávních institutů s vlastníky příslušných rekreačních objektů. Vymezila se vůči místnímu šetření a podotkla, že s užíváním pozemku jako cesty nikdy nesouhlasila.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 4. 3. 2015, č. j. 5 A 261/2011 – 73, správní žalobu podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), zamítl. Uvedl, že je výrok prvoinstančního správního rozhodnutí srozumitelný a určitý, přičemž není chybou, je-li součástí rozhodnutí i mapa z roku 1966. Cesta byla navíc vymezena všemi nezbytnými údaji. Soud nepřisvědčil ani námitkám rozporujícím místní šetření. Konstatoval, že správní orgány prokázaly, že je dotčená část pozemku jedinou přístupovou cestou k dalším rekreačním objektům. Není přitom podstatné, že účelová komunikace neústí přímo na místní komunikaci.

Dále městský soud poukázal na příslušná ustanovení zákona o pozemních komunikacích a dodal, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká po naplnění daných pojmových znaků přímo ze zákona. Jelikož stěžovatelka obecnému užívání příslušného pozemku nebránila po 30 let a z pozemku nechala tu část, kde se nachází cesta, oddělit, dospěl městský soud k závěru, že s užíváním vyjádřila konkludentní souhlas.

Městský soud souhlasil s názorem, že situace by byla řešitelná i v rovině soukromého práva, avšak poznamenal, že zajistit přístup k pozemkům jiných vlastníků, neexistuje-li jiná alternativa přístupu, lze i za použití veřejnoprávních předpisů. Právě taková situace v posuzované věci nastala. Závěrem byly vyvráceny také námitky související s možnostmi užívání účelové komunikace. Městský soud zdůraznil, že cesta byla deklarována pouze pro chodce, přičemž stěžovatelce nebyla rozhodnutím správních orgánů odňata možnost domáhat se změn přístupu na účelovou komunikaci. Takové změny jsou v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích posuzovány z hlediska proporcionality mezi veřejným zájmem na obecném užívání cesty a nutností chránit oprávněné zájmy vlastníka pozemku, což není možné v řízení, v němž má být účelová komunikace pouze deklarována.

Kasační stížností ze dne 17. 3. 2015 napadá stěžovatelka rozsudek městského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační námitky přitom v podstatě odpovídají žalobní argumentaci.

Stěžovatelka má za to, že vymezení předmětné účelové komunikace musí vycházet z aktuálních mapových podkladů, a tudíž bylo použití mapového zobrazení z roku 1966 nesprávné. Domnívá se také, že účelovou komunikaci nelze deklarovat, postrádá-li cesta napojení na místní veřejnou komunikaci. Upozorňuje dále, že daná parcela ani nemá

pokračování

charakter komunikace.

Ve vztahu k domnělému konkludentnímu souhlasu stěžovatelka uvádí, že do konce roku 1989 nedosahovala ochrana vlastnického práva přijatelných standardů s ohledem na politickou situaci a po roce 1989 již s užíváním pozemku nesouhlasila. Nesouhlasí ani s vymezením cesty v šířce 3 metrů, neboť pro pěši by postačovala i šířka cesty poloviční. Obdobně jako ve správní žalobě upozorňuje na použití soukromoprávních institutů. Má za to, že nastalá situace by měla být řešena primárně prostřednictvím soukromého práva, přičemž jiným přístupem dochází k zásahu do jejího práva vlastnického ve prospěch vlastníků okolních nemovitostí.

V závěru se stěžovatelka vymezuje proti způsobu, jakým městský soud hodnotil skutkové a právní okolnosti. Domnívá se, že rozhodnutí neodpovídá údajům z katastru nemovitostí ani listinným důkazům, které jsou založeny ve spisovém materiálu. Nesprávně byla posouzena i nezbytnost dané cesty ve vztahu k přístupu na okolní pozemky. Nejasný je dle stěžovatelky rovněž veřejný zájem na obecném užívání dotčené části pozemku.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatelka navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný i osoby zúčastněné na řízení II) a III). Dle žalovaného došlo k naplnění podmínek pro deklaraci účelové komunikace, s čímž souhlasí i osoby zúčastněné na řízení. Dodávají k tomu, že předmětná část pozemku byla jako cesta užívána již od roku 1965 a stěžovatelka v užívání nijak nebránila. Domnívají se, že k zajištění přístupu k pozemkům lze užít i veřejnoprávních institutů. Žalovaný i osoby zúčastněné na řízení tudíž navrhuji kasační stížnost zamítnout.

Následná replika stěžovatelky již nepřinesla žádnou novou argumentaci a v podstatě kopíruje důvody, na nichž je postavená kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se již problematikou účelových komunikací ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, několikrát zabýval a formuloval řadu závěrů významných i pro nyní posuzovanou věc. Zejména je namístě připomenout, že pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99, dostupný společně se všemi zde uváděnými rozhodnutími zdejšího soudu na www.nssoud.cz). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může mít vliv na vlastnická práva soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (srovnej k této argumentaci rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64, a rozsudek ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013 – 27). Z uvedeného je zřejmé, že existence účelové komunikace bývá nezřídka spojena se zásahem do vlastnického práva k pozemku, přes který komunikace vede. Konfliktem veřejnoprávního oprávnění s právem vlastnickým se zabýval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008, z něhož vychází Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204. Nosný závěr uvedených rozhodnutí lze přitom popsat tak, že je-li zákonem vlastnické právo omezeno a přitom s takovým omezením není spojena povinnost v podobě poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Již historická judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu přitom dospěla k závěru, že souhlas může být buď výslovný, nebo konkludentní (viz Boh A 10017/32). S minimalizací zásahu do vlastnického práva k dotčenému pozemku souvisí i splnění další podmínky nezbytné k přípustné deklaraci účelové komunikace. Touto podmínkou je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Uvedenou podmínkou je v podstatě zaručeno, že existují-li jiné způsoby, jak zajistit komunikační spojení nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

Až v případě, kdy jsou obě shora uvedené podmínky splněny lze danou část pozemku prohlásit za účelovou komunikaci. Vzhledem k tomu, že deklaratorní rozhodnutí o účelové komunikaci častokrát slouží jako významný podklad pro samotné naplnění zákonných oprávnění, musí takové rozhodnutí splňovat i poměrně přísná formální kritéria. Nepochybně je důležité, aby rozhodnutí správního orgánu vymezilo účelovou komunikaci dostatečně určitě a srozumitelně. Právě k této problematice směřuje první kasační námitka stěžovatelky, která nesouhlasí s vymezením komunikace za použití mapových podkladů z roku 1966.

Nahlédnutím do příslušného prvoinstančního správního rozhodnutí Nejvyšší správní soud zjistil, že účelová komunikace byla ve výroku popsána jako část pozemku parc. č. 3123/1 zapsaného v katastru nemovitostí pro obec Řevnice, která je blíže specifikována kopií výřezu mapy evidence nemovitostí z roku 1966. Výřez zmiňované mapy je přitom k rozhodnutí připojen jako příloha a účelová komunikace je v něm barevně zvýrazněna. Nejvyšší správní soud považuje takový popis za srozumitelný a pro účely daného typu řízení i dostatečný. Z přiloženého mapového podkladu je na první pohled zřejmé, v jakých místech dotčeného pozemku komunikace prochází, kde je její začátek a konec, a jaké pozemky obsluhuje. Nejvyšší správní soud z webových stránek katastru nemovitostí (www.cuzk.cz) rovněž ověřil, že přiložená mapa zcela neodpovídá aktuálním údajům, neboť z pozemku stěžovatelky již není část, kterou prochází účelová komunikace, formálně oddělena. V posuzované věci však použití staršího mapového

pokračování

podkladu neurčitost výroku způsobit nemůže, neboť účelová komunikace představuje jasné ohraničený koridor, který je v okolním prostoru jednoznačně identifikovatelný. Není proto podstatné, zda je tento koridor od zbytku pozemku dnes formálně oddělen či nikoli. Příslušný mapový podklad z roku 1966 je navíc nedílnou součástí správního rozhodnutí, čímž jsou vyloučeny veškeré pochybnosti o jeho obsahu. Zvolené řešení ostatně konvenuje i s názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 3. 2015, č. j. 3 As 148/2014 – 36, který lze i přes drobné skutkové odlišnosti přiměřeně aplikovat. Nejvyšší správní soud se tehdy přiklonil k závěru, že nevychází-li vymezení dotčené části pozemku z údajů v katastrálních mapách, je nezbytné, aby byl podklad pro identifikaci dotčené části přímo součástí rozhodnutí. V dané věci tomu tak bylo, a je tudíž možné aprobovat závěr městského soudu, že se jedná o výrok srozumitelný a určitý.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že by se musela účelová komunikace přímo napojovat na místní veřejnou komunikaci. Takové tvrzení postrádá jakoukoli oporu v zákoně. Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že účelová komunikace slouží také „*ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi*“. Pozemní komunikací je přitom dle § 2 odst. 2 písm. d) citovaného zákona rovněž účelová komunikace, a lze proto vyložit, že spojení nemovitostí s pozemní komunikací může být realizováno také skrze zákonem neomezený počet účelových komunikací. I v tomto ohledu je tak rozsudek městského soudu správný.

Stěžovatelka dále rozporuje existenci konkludentního souhlasu, který je pro vznik účelové komunikace nezbytný. Nejvyšší správní soud pokládá za nesporné, že stěžovatelka po dobu 30 let (od roku 1965 do roku 1995) proti užívání části pozemku jako cesty neprotestovala, přičemž z jednotlivých vyjádření založených ve správním spise vyplývá, že okolním majitelům v přístupu k pozemkům ani nebránila a teprve až následně nesouhlasila s využitím cesty pro motorová vozidla (viz např. přípis stěžovatelky doručený prvoinstančnímu správnímu orgánu dne 1. 4. 2009 na č. l. 12h správního spisu). Městský soud správně poukázal také na obsah žaloby, v němž sama stěžovatelka uvádí, že občasné užívání pozemku tolerovala. Právě takový přístup je znakem konkludentního souhlasu s užíváním. Naopak bez opory ve spisovém materiálu je tvrzení, že souhlas dán nikdy nebyl. Z řady provedených důkazů i z tvrzení samotné žalobkyně nepochybně vyplývá pravý opak. Nedůvodná je rovněž argumentace politickými poměry před rokem 1989. Nejvyšší správní soud obecně nerozporuje existenci určitých zásahů dřívějšího režimu do práva vlastnického, avšak stěžovatelka žádným způsobem nedokládá, zda, a případně jakým konkrétním způsobem, byl její postoj k užívání pozemku před rokem 1989 ovlivněn právě těmito důvody. Nic také nenasvědčuje tomu, že by dřívější poměry vůbec mohly mít na tuto konkrétní situaci jakýkoli vliv. Neurčitá a hypotetická tvrzení stěžovatelky tak postrádají patřičnou relevanci a Nejvyšší správní soud nemá možnost se jimi blíže zabývat.

Zdejší soud nakonec nepřisvědčil ani námitce související s deklarovanou šířkou cesty a obavou stěžovatelky z jejího užívání motorovými vozidly. Platí, že v daném typu řízení správní orgány jen potvrzují existující stav věci, přičemž klíčovým aspektem je posoudit, zda jsou naplněny shora uvedené pojmové znaky účelové komunikace. Pokud v řízení vyjde najevo, že určitou částí pozemku prochází účelová komunikace o šířce třech metrů, musí správní orgán taková zjištění respektovat a rozhodnout v souladu se skutečným

stavem věci. S městským soudem lze dále souhlasit, že úkolem správních orgánů v tomto typu řízení není rozhodovat o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci. Vynutitelného omezení přístupu se stěžovatelka může domáhat prostřednictvím návrhu u příslušného silničního správního úřadu po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky (viz § 7 odst. 1 *in fine* zákona o pozemních komunikacích).

Pro úplnost lze rovněž poznamenat, že ačkoli by situace související s účelovou komunikací byla teoreticky řešitelná prostřednictvím soukromoprávních institutů, z ničeho nelze dovodit, že by mělo být takové řešení nutně upřednostněno před veřejnoprávní úpravou. Právě naopak v případě, kdy není užívání předmětného pozemku mezi dotčenými osobami nikterak upraveno, danou cestou je zajišťována nutná a nenahraditelná komunikační potřeba a zároveň bylo po dobu 30 let vůlí vlastníka, byť konkludentně vyjádřenou, určit komunikaci k veřejnému užívání, vzniká účelová komunikace přímo ze zákona a použití soukromoprávních institutů nutné není. Argumentace stěžovatelky je proto i daném směru nedůvodná.

Zbylé kasační námitky postrádají potřebnou konkretizaci a zdejší soud se jimi proto zabýval jen v té míře obecnosti, v níž byly formulovány. Lze poznamenat, že napadený rozsudek má oporu ve spisových podkladech, přičemž existence nutné a nenahraditelné komunikační potřeby byla zjištěna místním šetřením v rámci správního řízení. Rozhodnutí správních orgánů i městského soudu reflektuje faktický stav i všechny důležité listiny založené ve správním spise. Stěžovatelka ostatně ani neuvádí, které listiny nebyly městským soudem zohledněny. Jde-li o námitku, že předmětná parcela nemá charakter komunikace, poznamenává Nejvyšší správní soud, že charakter parcely není pro vznik účelové pozemní komunikace podstatný, neboť její existence závisí jen na naplnění zákonem a judikaturou vymezených pojmových znaků. Po splnění všech podmínek vzniká účelová komunikace *ex lege*. V daném případě však nelze přehlédnout, že dotčená část pozemku odpovídá komunikaci i svým tvarem, rozměry a umístěním.

Závěrem tak Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na všechny výše uvedené závěry žádná z námitek obsažených v kasační stížnosti neobstojí. Zdejší soud proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, u kterého však nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Co se týče osob zúčastněných na řízení, ty by měly právo na náhradu jen těch nákladů, které by jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). V dané věci těmto osobám nebyly žádné povinnosti uloženy, tedy ani povinnost se vyjádřit ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud osoby zúčastněné na řízení pouze informoval, že mají takovou možnost. Náklady na tento úkon tedy nelze podřadit pod vymezení dle § 60 odst. 5 s. ř. s.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 25. listopadu 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu