



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

R. F.
bytem X
zastoupený Mgr. Jiřím Oswaldem, advokátem
se sídlem Bílkova 4, Praha 1,

proti

žalovanému

Magistrát hl.m. Prahy,
se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1,

za účasti

PARROT House a.s., IČ: 00064581,
se sídlem Královická 2321/83, Strašnice,
zastoupené Mgr. Michalem Korandou, advokátem se sídlem
Jeseniova 51, Praha 3,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2023, č. j. MHMP-
388895/2023/O4/Sti,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2023, č. j. MHMP-388895/2023/O4/Sti, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám zástupce žalobce a to ve lhůtě 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:**I.****Základ sporu**

1. Městská část Praha 15, Úřad městské části, odbor dopravy (dále jen „odbor dopravy“) vydal dne 26. 10. 2022 pod č. j. 15 53700/2022/OD/VJi, rozhodnutí, kterým podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) deklaroval, že na pozemcích parcel číslo XA a XB, k.ú. X ve vlastnictví společnosti PARROT House a. s., IČ 09037594, se sídlem Praha- Strašnice, se **nenalézá** veřejně přístupná účelová komunikace. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, neboť dříve spolu se svou manželkou žádal o vydání deklaratorního rozhodnutí v tom smyslu, že se na uvedených pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace **nachází**. O podaném odvolání rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím tak, že odvolání se nevyhovuje, napadené rozhodnutí se zrušuje a řízení se zastavuje.
2. Žalovaný takto rozhodl poté, co dospěl k závěru, že posuzovaná cesta již neexistuje. Na místě se nachází oplocený pozemek, na němž není známá existence žádné viditelné cesty. Společnost PARROT House na výše uvedených pozemcích vytvořila alternativní cestu, kterou vybudovala pro přístup manželů F. k rodinnému domu a pozemku, tato alternativní cesta se nachází vedle oploceného pozemku parcel číslo XA a XB, k.ú. X na základě stavebního projektu, tato alternativní cesta bude zdokonalena a bude sloužit výhradně manželům F. a potencionálně pro nové vlastníky bytových jednotek. Žalovaný konstatoval, že najevo vyšla nová skutečnost, která potvrzuje existenci nové alternativní cesty, kterou mohou manželé F. bezplatně užívat a která má být v budoucnu ještě zdokonalena. Proto deklarace, že se na pozemcích p. č. XA a XB nachází veřejně přístupná účelová komunikace, je zjevně bezpředmětná.

II.**Obsah žaloby a vyjádření žalovaného**

3. V podané žalobě žalobce v první řadě namítl, že podle § 142 správního řádu vedené řízení nelze zastavit způsobem, jak žalovaný v napadeném rozhodnutí učinil. S odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2010, č.j. 30Ca 49/2008–57, uvedl, že řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí. Deklaratorní rozhodnutí je možné vydat i o takovém vztahu, který v době vydání

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

rozhodnutí již neexistuje, ale v minulosti existoval. Správní orgán určí, zda vztah vznikl a kdy se tak stalo a zda takový právní vztah trvá, nebo již zanikl a pokud zanikl, kdy se takto stalo.

4. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný konstatuje, že posuzovaná cesta již neexistuje, že zde není známá existence žádné viditelné cesty. Ve druhé žalobní námitce žalobce namítl, že toto tvrzení není pravdivé. Na pozemku parc. č. XA a XB historicky existují účelové komunikace, komunikace se zde stále nachází, je pouze poničená vědomou a cílenou činností současného vlastníka pozemků, společnosti PARROT House. Tento vlastník uvedenou komunikaci poškodil, a prostor, v němž se nachází, oplotil. Stav, kdy účelová komunikace byla částečně poškozena a celá zaplocena, nemůže být skutečností naplňující tvrzení žalovaného, že není známa existence žádné viditelné cesty.
5. Žalobce dále namítl, že společnost PARROT House žádnou alternativní cestu nevytvořila, tato společnost provedla terénní úpravu v jiné části uvedených pozemků, kde vytvořila v terénu pruh vysypaný štěrkem ústící na chodník u komunikace X. Nejedná se o alternativní cestu, neboť žádné připojení na komunikaci nemá. Z obsahu napadeného rozhodnutí není zjištělné, jak žalovaný dospěl k uvedenému závěru a o jaké důkazy tento závěr opírá. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí pod body 3, 4, 5 pouze spekulativní úvahy, které nejsou obsahově pravdivé.
6. Žalobce dále namítl, že nebyl seznámen s podklady pro rozhodnutí. Žalovaný postupoval v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu a judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7A 112/ 2022–36). Postupem žalovaného bylo žalobci upřeno právo být vyrozuměn o podkladech rozhodnutí a možnost se k nim vyjádřit.
7. V pořadí páté žalobní námitce žalobce namítl, že napadené rozhodnutí není řádně odůvodněno a nemá náležitosti požadované § 68 odst. 3 správního řádu, jakož i judikaturou správních soudů, (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2005, č. j. 2As 18/2004–68.
8. Dále žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za účelové, zjevně straníčí účastníkovi řízení PARROT House, o čemž svědčí obsah odůvodnění i doložená fotodokumentace. Rozhodnutí je rovněž nepřezkoumatelné.
9. Dále namítl zvláštní způsob určení okruhu účastníků řízení. V průběhu celého řízení vedeného v předmětné věci byli jako účastníci řízení určeni J. F., R. F., PARROT House. Hlavní město Praha. Žalobou napadené rozhodnutí však bylo doručováno právnímu zástupci manželů F. a právnímu zástupci společnosti PARROT House. Žalobce byl v řízení zastoupen advokátem. Paní J. F. však zastoupena nebyla. Není zřejmé, kdo je právním zástupcem PARROT House a není rovněž zjištělné, proč rozhodnutí nebylo doručováno hlavnímu městu Praha, okruh stanovených účastníků je zcela nejasný, stejně tak způsob doručování.
10. Nakonec žalobce namítl, že postupem žalovaného byla porušena zásada legitimního očekávání, žalovaný ve věci deklarace účelové komunikace na pozemcích parcel číslo XA a XB vydal rozhodnutí ze dne 2. 5. 2022, č. j. MHMP – 865634/2022/04/lo, v jehož obsahu věc podrobně posoudil a uvedl závazný právní názor, který byl orgán prvního stupně povinen respektovat, žalobce byl v dobré víře, že povinnost vázanosti právním názorem odvolacího správního orgánu bude ze strany odboru dopravy Úřadu městské části Praha 15

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

naplněna, nicméně tento správní orgán vydal rozhodnutí s negativní deklarací, které opřel nikoliv o nově zjištěné skutečnosti, ale o své subjektivní uvážení. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání s vírou, že ze strany žalovaného bude posouzeno v souladu s již vydaným rozhodnutím, žalovaný však účelově, nikoliv nestranně vydal žalobou napadené rozhodnutí, které nesplňuje ani obecně stanovené obsahové náležitosti, nevychází z objektivně existujícího stavu věci a účelově obchází povinnost zabývat se věcí v souladu se závěry uvedenými ve vydaném předchozím rozhodnutí.

11. Žalobce tedy uzavřel, že napadené rozhodnutí je neodůvodněné, nepřezkoumatelné, zmatečné a v rámci řízení bylo žalovaným zasaženo do zákonných práv a legitimních očekávání žalobce.
12. V písemném vyjádření v podané žalobě žalovaný shrnul provedené řízení a konstatoval, že napadené rozhodnutí pokládá za věcně správné a za svými závěry stojí.
13. Žalovaný konstatoval, že v daném případě nejsou splněny zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a rovněž podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6As 19/2016, který nejlépe vystihuje kritéria účelové komunikace. Při rozhodování o odvolání žalovaný vycházel ze spisového materiálu a připojené fotodokumentace, vzal rovněž v úvahu skutečnost, že se na místě nachází alternativní cesta, kterou na své náklady nechala vybudovat společnost PARROT House a již mohou manželé F. využívat.
14. Nad rámec toho uvedl, že manželé F. brojí proti podnikatelskému záměru společnosti PARROT House, která na svých pozemcích chce vybudovat bytový komplex. Podanou žádost je třeba označit za bezpředmětnou, jelikož manželům F. byla pro jejich potřeby alternativní dopravní cesta vytvořena.
15. PARROT House a.s., jako osoba zúčastněná na řízení se k věci nevyjádřila.

III. Posouzení žaloby

16. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, když účastníci s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasili (souhlas žalobce byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
17. Z obsahu správního spisu se podává, že dne 16.7.2021 bylo odboru dopravy Úřadu městské části Praha 15 (dále jen „odbor dopravy“) doručeno usnesení o postoupení podání pro nepřislusnost, jehož předmětem byla společná žádost žalobce a jeho manželky J. F. o vydání osvědčení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku par.č.XA a XB v k.ú. X, čímž bylo zahájeno řízení o žádosti, které podle jeho obsahu odbor dopravy posoudil jako žádost o určení právního vztahu, a to k deklaraci, že se na dotčených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

18. Žalobci k výzvě odboru dopravy žádost doplnili a uvedli, že jsou vlastníky pozemku parc. č. XC v k.ú. X a domu č.p. X. K domu historicky byla a je jediná přístupová komunikace nacházející se na pozemku č.p. XA a XB, jedná se o účelovou komunikaci, která je jedinou možnou komunikační spojnici mezi místní komunikací XA a domem žalobců. V době, kdy žalobci nabyli pozemek a dům do vlastnictví, byla vlastníkem pozemků parc.č. XA a XB, na nichž se cesta nalézá, společnost ITALMEC s.r.o. a následně společnost Hostivařské zahrady, kteří s užíváním komunikace ze strany žalobců souhlasili.
19. Osoba zúčastněná na řízení – společnost PARROT House se jako vlastník pozemků parc. č. XA a XB ve věci vyjádřila tak, že manželům F. nikdy nebyl udělen souhlas se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace, a to ani od předchozích vlastníků. Byl jim udělen toliko souhlas průchodu a průjezdu přes pozemek parc. č. XA, nikoli i parc. č. XB. Nikdy také nebyl udělen souhlas na umístění veřejně přístupné komunikace. Předchozí vlastník plánoval na pozemku XA výstavbu bytového domu. Manželé F. měli dle kolaudačního rozhodnutí vyřešit přístup ke svému pozemku zřízením věcného břemene, což však nikdy neučinili. K užívání dotčených pozemků nemají žádný právní titul. Podle usnesení Obvodního soudu pro Prahu 10, ze dne 27. 7. 2021, č. j. 11C 127/2021-61, jim svědčí toliko dočasná ochrana průchodu přes dotčené pozemky.
20. Společnost PARROT House dále uvedla, že není přípustné, aby na dotčeném pozemku byla zřízena či existovala veřejně přístupná komunikace bez souhlasu jeho vlastníka. Ze strany manželů F. jde o šikanózní návrh, jimž se snaží zabránit výstavbě bytového domu na pozemku parc.č. XA.
21. Dne 21. 9. 2021 proběhlo na místě šetření a bylo zjištěno, že pozemek parc.č. XA přiléhá k pozemní komunikaci v ulici X. Z ulice XA je možný přístup pro pěší i silničním vozidlem na pozemek parc. č. XA, kdy u vstupu na tento pozemek je osazena svíslá dopravní značka – zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech, ta je doplněna informativní tabulkou soukromý pozemek, zákaz vstupu. V době místního šetření zde byla otevřena vjezdová vrata, jinak je tento pozemek podél ulice XA oplocen. Na místě se nachází zřetelná cesta s živícným povrchem, který po pár metrech mizí a mění se v povrch šterkový. Cesta zůstává zřetelná s vyjetými kolejiemi, které vedou k domu manželů F. na pozemku p. č. XC. Jedná se o slepou cestu využitelnou jak chodci, tak vozidly. Při prohlídce okolí pozemku nebyl zjištěn jiný alternativní přístup k domu, a to ani pěšky z jižní strany, pozemek p. č. XC, hraniční s potokem Botič ze severní a západní strany se zahradou na pozemku parc. č. XD. Přístup je zajištěn pouze ze severovýchodní strany pozemků po pozemcích parc. č. XA. a XB. Situace je rovněž zřejmá, z pořízené fotodokumentace.
22. Odbor dopravy následně vydal rozhodnutí ze dne 14.10. 2021, č. j. UMČ P1549215/2021/OD/Vji, jímž o návrhu manželů F. rozhodl tak, že na pozemku parc. č. XA a XB v k.ú. X se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
23. Z odůvodnění uvedeného rozhodnutí se podává, že odbor dopravy vyšel ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, jak jsou uvedeny v § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle uvedené zákonné úpravy je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, tato cesta musí být zřetelná a trvalá. Odbor dopravy dospěl k závěru, že část dotčených pozemků slouží k dopravnímu účelu, cesta není zařazena jako místní komunikace či silnice nebo dálnice, jedná se o stálou a zřetelnou cestu v terénu. Nezbytným znakem veřejně přístupné účelové komunikace je souhlas vlastníka cesty s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba, souhlas vlastníka

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

s obecným užíváním cesty nebyl dán. Žalobci přiložili ke své žádosti listinu ze dne 10.11. 1998, jejímž obsahem je vydání souhlasu předchozího vlastníka pozemku parc. č. XA k právu průchodu a průjezdu přes tento pozemek ve prospěch vlastníků sousedního pozemku, parc. č. XC a na něm stojící stavby. Tato listina neprokazuje souhlas vlastníka s obecním užíváním předmětných pozemků, souhlas byl dán výslovně toliko žadatelům a vztahoval se na pouze pozemek parc. č. XA, souhlas vlastníka s obecním užíváním pozemku parc. č. XB nebyl předložen. Z výpisu z katastru nemovitostí vyplývá, že na pozemcích nevážnou žádná věcná břemena, jako například služebnost cesty a podobně. Pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace musí být cesta užívána v režimu tzv. obecného užívání a vlastník s tím musí souhlasit, přičemž postačí i konkludentní souhlas, který představuje absenci aktivního bránění užívání komunikace. Za konkludentní formu souhlasu vlastníka je považováno i vědomé trpění té skutečnosti, že se cesta užívá jako veřejná.

24. Odbor dopravy dospěl k závěru, že konkludentní souhlas vlastníka předmětných pozemků v řízení dovodit nelze, a to ani z jednání jeho právního předchůdce, neboť v řízení nebylo prokázáno užívání předmětných pozemků širokou veřejností. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012 č. j. 1As 32/2012–42, platí, že při řízení o deklaraci účelové komunikace je nejprve nutné zkoumat, zda je dopravní cesta užívána v režimu obecného užívání ve § 19 zákona. Obecné užívání spočívá v možnosti blíže neurčenému okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je určena. Nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci. Složky integrovanému záchrannému systému se přitom do okruhu veřejnosti nezapočítávají, zajištění přístupu k vodovodům a kanalizacím rovněž není prostřednictvím obecného užívání pozemních komunikací řešeno. Správní orgán nemůže deklarovat veřejnou cestu tam, kde chybí veřejný zájem. Odbor dopravy uzavřel, že omezit vlastnická práva institutem obecného užívání lze pouze ve veřejném zájmu, který v projednávané věci není dán. Konstatoval nicméně, že přístup po předmětných pozemcích je pro žadatele jediným možným přístupem a alternativní cesta neexistuje.
25. Manželé F. podali proti uvedenému rozhodnutí odvolání. Žalovaný o tomto odvolání rozhodl dne 2. 5. 2022 po č. J. MHMP – 865634/2022/04/1, tak, že rozhodnutí odboru dopravy zrušil a věc vrátil k novému projednání.
26. Žalovaný vyšel z definice účelové pozemní komunikace, jak vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích, s tím, že musí být současně naplněny následující znaky: účelová komunikace je zřetelná, v terénu patrná cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy. Spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojuje tyto nemovitosti s ostatními územními komunikacemi nebo slouží k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků. Musí být současně dán buď výslovný, nebo konkludentní souhlas vlastníka s tím, že jestliže vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání území komunikace a toto nemůže být vyloučeno jeho jednostranným úkonem, tedy jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci. Posledním znakem je pak existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.
27. Žalovaný uložil odboru dopravy, aby po řádném dokazování zodpověděl v novém rozhodnutí, zda lze v tomto konkrétním případě definovat všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace a podle toho pak ve věci znovu rozhodnout.

28. Odbor dopravy provedl další místní šetření dne 28. 6. 2022 a v rámci tohoto šetření konstatoval, že situace na pozemcích je obdobná jako při posledním místním šetření na pozemku parc. č. XB došlo k úpravě zeleně, kdy část stromů byla pokácena. Manželé F. doplnili podklady pro rozhodnutí prohlášením osob usazených v X, a to Z. P. a P. P., kteří v čestném prohlášení potvrdili, že uvedená cesta je cesta historicky užívaná v minulosti, současnosti jako přístupová a příjezdová komunikace. Dále byla obstarána smlouva o smlouvě budoucí, kterou uzavřeli dne 20. 11. 1990, manželé F. se společností ITALMEC s.r.o., jejímž obsahem byl závazek smluvních stran ve lhůtě do 15 dnů od dokončení stavebního záměru, stavební úpravy a přístavby rodinného domu a vybudování přípojek inženýrských sítí, uzavřít smlouvu o zřízení věcného břemene specifikovaného znění. Dále byla předložena žádost o poskytnutí dokumentace skutečného provedení staveb ze strany společnosti Raiffeisen Leasing, ze dne 11. 1. 2017, která byla vlastníkem pozemků parc.č. XA a XB. Tato společnost v žádosti uvedla, že provádí majetkoprávní audit, přičemž bylo zjištěno, že na pozemku se nachází cizí stavby, přípojka inženýrských sítí. Společnost žádala manžele F. o sdělení, kdo a na základě jakých povolení tyto zřídil. Dále uvedená společnost žádala o sdělení, kdo a na základě jakých povolení zřídil na pozemcích mechanicky ztvárněný povrch, který tvoří přístupovou komunikaci u domu manželů F. s tím, že bude třeba uhradit nájem, neboť vlastník není povinen strpět bezplatné užívání svého pozemku. Z tohoto vyjádření dále vyplývá, že právní předchůdce ITALMEC s.r.o. souhlasil jednorázově s přístupem za účelem průjezdu pro potřeby Stavebního úřadu, žádná smlouva o věcném břemenu jako podmínka kolaudace nebyla nikdy uzavřena.
29. Odbor pozemních komunikací a drah, oddělení silničního správního úřadu Magistrátu hlavního města Prahy, k dotazu odboru dopravy sdělil, že místní komunikace XB, (průběžná vozovka v úseku ulice XC – XA byla do sítě místních komunikací zařazena rozhodnutím ze dne 13. 2. 1997. Podle dostupných archivních ortofotomap byl pozemek parc. č. XA připojen k předmětné pozemní komunikaci již v roce 1990. Podle archivních map je pak zřejmé, že tento pozemek byl připojen již dříve v době, kdy se na pozemku nacházely budovy. Připojení na rozhraní pozemků parc. č. XB a XD bylo taktéž funkční již minulosti, k tomu byly zaslány historické mapy.
30. Odbor dopravy vydal následně rozhodnutí ze dne 26. 10. 2022, v němž opakovaně deklaroval, že na pozemku parc. č. XA a XB se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím.
31. Žalovaný konkrétně rozhodl tak, že rozhodnutí odboru dopravy zrušil a řízení zastavil s tím, že posuzovaná cesta již neexistuje. Na místě se nachází oplocený pozemek, na němž není známa existence žádné viditelné cesty. Vedle oploceného pozemku PARROT House vytvořil alternativní cestu umožňující přístup manželů F. k jejich nemovitosti.
32. Městský soud posoudil žalobcem vznesené žalobní námitky následujícím způsobem.
33. Nemožnost zastavení řízení podle § 142 správního řádu:
34. Podle § 142 odst. 1 správního řádu, *správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*
35. Literatura k tomu uvádí: „řízení o určení právního vztahu je zvláštním typem správního řízení, které je zahajováno na žádost konkrétní osoby s cílem získat autoritativní rozhodnutí o tom, zda tu určitý právní vztah existuje nebo neexistuje (odstavec 1 komentovaného ustanovení).

Výsledkem řízení je správní rozhodnutí deklaratorní povahy, a má proto účinky ex tunc zpětně od vzniku právního vztahu. Správní orgán musí rozhodnout v mezích své věcné a místní příslušnosti o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo“. (FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Pavel VETEŠNÍK, Martin ŠKUREK, Eva HORZINKOVÁ, Vladimír NOVOTNÝ, Olga SOVOVÁ a Lenka SCHEU. § 142 Řízení o určení právního vztahu. In: FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Pavel VETEŠNÍK, Martin ŠKUREK, Eva HORZINKOVÁ, Vladimír NOVOTNÝ, Olga SOVOVÁ a Lenka SCHEU. Správní řád: Praktický komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-7-12]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X).

36. *Žadatel musí v řízení prokázat, že rozhodnutí o existenci určitého právního vztahu je nezbytné pro uplatnění jeho práv. Žadatel proto musí navrhnout takové důkazy, které budou tuto nezbytnost prokazovat (srov. odstavec 3). Pokud tak žadatel prokáže, rozhodne správní orgán o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda právní vztah zanikl a kdy se tak stalo. Výsledkem řízení o určení právního vztahu tak bude rozhodnutí deklaratorní povahy, tedy rozhodnutí, kterým bude určeno, zda tu určité právo nebo povinnost, resp. určitý právní vztah je nebo není. Deklaratorními rozhodnutími se nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby, ale pouze se jimi autoritativně prohlašuje, že určitá osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Rozhoduje se tedy o určení právního vztahu, zda tento skutečně existuje, nebo nikoliv a odkdy (srov. NSS 7 As 298/2016-30).*
37. *V případě, že příslušný správní orgán v řízení o určení právního vztahu dospěje k závěru, že právní vztah, jehož deklaraci žadatel ve své žádosti žádá, neexistuje, je správní orgán oprávněn ve výroku rozhodnutí neexistenci tohoto právního vztahu deklarovat. (§ 140-146 HLAVA IV ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ O NĚKTERÝCH ŘÍZENÍCH. In: KOPECKÝ, Martin, Josef STAŠA, Jana BALOUNOVÁ, Jan MALAST, Olga POUPEROVÁ, Pavel KOPECKÝ a Zuzana ADAMUSOVÁ. Správní řád: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-7-12]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.)*
38. *Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59, „jestliže silniční správní úřad v řízení o žádosti na určení existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, dospěje k závěru, že nejsou splněny podmínky pro určení existence takové komunikace, je oprávněn přímo výrokem rozhodnutí deklarovat její neexistenci, a nikoliv toliko žádost zamítnout.“*
39. *Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 3. 2009, č. j. 22 Ca 333/2008-46, „v řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, jehož předmětem je existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, musí být výrok rozhodnutí určitý a konkrétní, aby v budoucnu nemohla vzniknout pochybnost o tom, kde přesně je veřejně přístupná účelová komunikace na dotčených pozemcích situována a v jaké délce a šířce přes tyto pozemky vede. Deklaratorní povaha rozhodnutí nezmenšuje význam výroku, jenž je rozhodný pro posouzení překážky věci rozhodnuté nebo pro případné další správní řízení“.*
40. *Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19.2.2010, č. j. 30 Ca 49/2008-57, na nějž se odvolává žalobce pak uvádí: „řízení dle § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (o určení právního vztahu) je řízením o žádosti. Došla-li tedy žádost věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, bylo řízení zahájeno a správní orgán již nemohl opět řízení zahajovat, a naopak musel již zahájené řízení zákonem předpokládaným způsobem ukončit (tj. vydáním rozhodnutí).*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

41. *Řízení o určení právního vztahu (§ 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004) je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí. Citované ustanovení umožňuje vydat deklaratorní rozhodnutí i o takovém vztahu, který v době vydání tohoto rozhodnutí již neexistuje, ale v minulosti existoval. V tomto deklaratorním rozhodnutí správní orgán rozhodne o tom, zda určitý vztah vznikl a kdy se tak stalo a zda takový právní vztah trvá, nebo již zanikl, a pokud zanikl, kdy se tak stalo. Podmínkou vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je podání žádosti, správní řízení podle tohoto ustanovení je tedy řízením o žádosti ve smyslu § 44 a násl. správního řádu.“*
42. Z uvedeného vyplývá, že první žalobní námitka je důvodná. Zrušením rozhodnutí odboru dopravy a následným zastavením řízení postupoval žalovaný proti smyslu právní úpravy. Jak vyplývá z citovaného zákonného ustanovení a navazující judikatury a jak je rovněž výslovně uvedeno v odborné literatuře, účelem řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu je vydání deklaratorního rozhodnutí, tedy rozhodnout o tom, zda určitý právní stav je anebo není. Jestliže tedy žalovaný dospěl k závěru, že na předmětných pozemcích žádná cesta neexistuje, pak bylo na místě rozhodnout o žádosti a deklarovat, že na pozemcích se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Neexistence cesty tedy není důvodem pro zastavení řízení, ale pro vydání deklaratorního rozhodnutí o žádosti, neboť rozhodnutí o zastavení řízení je rozhodnutím procesní povahy, které předmět řízení neřeší. Žalobní námitka je důvodná a napadené rozhodnutí žalovaného proto městský soud zrušil. Žalobci lze rovněž dát za pravdu, že postupem žalovaného byla porušena zásada legitimního očekávání – tedy, že správní orgán v řízení o určení právního stavu vydá rozhodnutí.
43. S ohledem na uvedené městský soud vypořádal další žalobní námitky již jen ve stručnosti.
44. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost a nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalobní námitka důvodná není. Napadené rozhodnutí je sice velmi stručné, avšak dostojí požadavkům, které na ně klade právní úprava i judikatura (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č.j. 31Ca 39/2005-70, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č.j. 7 A 547/2002-24, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č.j. 2 Ads 33/2003-78). Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný shledal, že cesta, o jejíž existenci bylo řízení vedeno se na pozemku již nenalézá, a proto není dán důvod řízení a je na místě toto zastavit a věci se dále nezabývat. Jak soud již uvedl, tento způsob vyřízení odvolání není souladný se zákonem, přezkoumatelný však je.
45. Porušení práva žalobce na seznámení s podklady rozhodnutí není důvodnou žalobní námitkou.
46. Jak soud z obsahu spisu ověřil, žalobce skutečně před rozhodnutím odvolacího orgánu o právu seznámit se s podklady rozhodnutí vyrozuměn nebyl.
47. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 225/2018-116: „Ačkoliv platí obecná povinnost doručit účastníkovi řízení v případě doplňování odvolacího řízení výzvu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, nevyvolává nesplnění uvedené povinnosti vždy nutnost zrušení správního rozhodnutí. Porušení § 36 odst. 3 správního řádu je důvodem ke zrušení odvolacího rozhodnutí tehdy, pokud mělo vliv na jeho zákonnost (...). Je to přitom žalobce, kdo má tvrdit a dokládat, jak se nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu konkrétně dotklo jeho práv. K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011 - 78, podle něhož „[n]amítli-li žalobce v posuzované věci nemožnost seznámit se s podklady pro

rozhodnutí, je [...] pro úspěšnost dané námitky nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce musí popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo.“

48. Žalobce v podané žalobě nevylicil, z jakého konkrétního důvodu bylo nesprávným postupem správního orgánu zasaženo do jeho práva a jak by svá práva uplatňoval, pokud by byl řádně o možnosti seznámení se spisem vyrozuměn. Vznesené žalobní námitce nelze proto vyhovět.
49. Co se týče doručování ostatním účastníkům řízení, je třeba připomenout, že podle § 2 s.ř.s. platí: *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*
50. Literatura k tomu uvádí: „*Správní soudnictví neplní funkci obecné kontroly objektivní zákonnosti, nýbrž jeho kontrola je vždy vztažena ke konkrétnímu případu a tvrzenému zásahu do (veřejných) subjektivních práv. Koncept veřejných subjektivních práv zahrnuje konkrétní osobu, jejíž práva byla veřejnou správou zasažena. Poskytování soudní ochrany konkrétním fyzickým či právnickým osobám je v návaznosti na předchozí realizaci správní činnosti či nečinnosti. Jak uvádí i judikatura, „ve správním soudnictví – soud poskytuje ochranu pouze subjektivním právům žalobcovým“ (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 1992, č. j. 6 A 58/1992-22). Ve správním soudnictví nejde o kontrolu zákonnosti realizace výkonu veřejné správy jako takové, nýbrž o kontrolu a soudní ochranu v konkrétních případech, kdy mělo dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv/právní sféry na základě správní činnosti, jakož i nečinnosti. Jak příhodně konstatoval i Nejvyšší správní soud (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS), „soudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy.“ (§ 1-3 HLAVA I OBECNÁ USTANOVENÍ. In: POTĚŠIL, Lukáš, Vojtěch ŠIMÍČEK aj. Soudní řád správní: Komentář [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2024-8-5]. ASPI_ID KO15012002CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X).*
51. Z uvedeného vyplývá, že žalobci nepřísluší namítat vadné doručení jiné osobě než toliko jemu samotnému, jinak řečeno nezákonnost doručování by s úspěchem mohl namítat pouze adresát, jehož se tato nezákonnost dotýká – jemuž bylo či nebylo – doručeno v rozporu se zákonem.
52. Žalobní námitce nelze z uvedeného důvodu vyhovět.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

53. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že klíčová žalobní námitka je důvodná, a proto v souladu s § 78 odst. 1 s.ř.s. napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil.
54. V dalším řízení žalovaný, vázán v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. právním názorem vysloveným městským soudem v tomto rozsudku, o odvolání žalobce rozhodne meritorně, tedy tak, že vysloví, zda se sporná veřejná účelová komunikace na pozemcích parc.č. XA aXB v k.ú. X nachází, či nenachází.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

55. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s., ve věci úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které představují zaplacený soudní poplatek 3 000 Kč, odměnu za právní zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „vyhláška“). Podle § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky z tarifní hodnoty 50 000 Kč, činí výše odměny 3 100 Kč. Žalobci byla přiznána náhrada za dva úkony právní služby, a to převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky], písemné podání ve věci (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky) dále 2 x náhrada paušálních výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky 300 Kč a 21 % DPH.

Poučení:

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 nejbližze 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.

Praha 21. srpna 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

