

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **PhDr. M. J.,** zastoupena JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti žalované: **obec Louňovice,** se sídlem Horní náves 6, Mukařov - Louňovice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2017, č. j. 46 A 33/2017 – 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu se žalobkyně domáhala, aby soud určil, že se žalovaná dopustila nezákonného zásahu tím, že vede pozemek žalobkyně p. č. X v k. ú. L. v pasportu místních komunikací jako účelovou komunikaci s názvem ulice X o délce 169 metrů, a touto skutečností argumentuje v řízeních, kde je jako významné pro rozhodnutí orgánů veřejné moci posuzováno, zda pozemky p. č. X jsou komunikací. Dále se domáhala, aby soud uložil žalované povinnost vymazat z pasportu místních komunikací pozemek p. č. X v k. ú. L.

[2] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 8. 2017, č. j. 46 A 33/2017 – 39, žalobu zamítl.

[3] Krajský soud konstatoval, že žaloba je včasná a přípustná, neboť žalobkyně nemá k dispozici žádné jiné právní prostředky, jak se domoci ochrany nebo nápravy tvrzeného zásahu. Přisvědčil žalobnímu tvrzení, že pozemek p. č. X, který je ve vlastnictví žalobkyně, nelze evidovat v pasportu komunikací. Postup žalované proto shledal nezákonným. Žalobě však nevyhověl, neboť stěžovatelka neprokázala, že by takovým postupem byla jakkoli zkrácena na svých právech a povinnostech. Evidence v pasportu komunikací sama o sobě žádná práva či povinnosti osobám nezakládá a nemůže mít bez dalšího za následek zkrácení práv žalobkyně jako vlastníka nemovitosti, na níž se má účelová komunikace nacházet. Na rozsah práv a povinností žalobkyně nemá žádný vliv ani skutečnost, že žalovaná argumentuje pasportem komunikací v jiných správních či soudních řízeních. Žalobkyně má právo se k takové argumentaci žalované v každém řízení vyjádřit, avšak nevznikají jí žádná další procesní práva a povinnosti. Její procesní postavení se tedy nemění. I když Městský úřad v Říčanech zmínil v odůvodnění rozhodnutí ze dne 24. 7. 2017, č. j. 45808/2016-MURI/OSAD, že v pasportu je na předmětném pozemku uvedena účelová komunikace, nemělo to vliv na jeho rozhodnutí, neboť své důvody opřel o jiné podklady a skutečnosti. Nelze zcela vyloučit, že by v důsledku nesprávné evidence účelové komunikace mohlo reálně dojít k přímému zkrácení žalobkyně na jejích právech, nicméně není úkolem soudu, aby takové situace a skutkové okolnosti domýšlel místo žalobkyně. Žalobkyně neunesla své břemeno tvrzení a břemeno důkazní, neboť neprokázala, že byla v příčinné souvislosti s jednáním žalované zkrácena na svých právech.

II.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] V kasační stížnosti uvedla, že vedení soukromého majetku ve veřejnoprávním seznamu vždy vzbuzuje u vlastníků důvodnou nevoli, protože nikdy nelze vyloučit, že v budoucnu mohou být na základě takové úřední evidence omezována vlastnická práva či ukládány nějaké povinnosti. Z vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“), například vyplývá, že pasportem se stanoví objem finančních prostředků na údržbu komunikací. Stěžovatelka se proto obává, že v budoucnu pro ni budou k jejímu majetku dovozovány povinnosti nějakých výkonů nebo finančních plnění, které prozatím zůstávají l. pasportem (nezákonně) zcela neupraveny. Z důvodu obavy před jakýmkoli omezením svého vlastnického práva v budoucnu tedy považuje evidenci svého pozemku ve veřejnoprávním seznamu, vedeném na základě zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), za nepřípustný nezákonný zásah veřejné moci do svých subjektivních práv. Bez alespoň konkludentního souhlasu vlastníka nesmí být jeho majetek evidován v seznamu, vedeném podle předpisu veřejného práva, a tak vtažen do veřejnoprávního režimu užívání. Tím spíše, pokud vůbec nesplňuje základní parametr pro takovou evidenci (nejedná se o místní komunikaci, která je výhradním zákonným předmětem evidence). Není pravda, že k zásahu do veřejného práva stěžovatelky by došlo teprve tehdy, pokud by na základě této evidence správní orgán nebo soud rozhodl v nějaké záležitosti nesprávně. Už sama skutečnost, že nejen další orgány veřejné moci, ale kdokoli může nabýt

nesprávného přesvědčení, že pozemek stěžovatelky je komunikací a podle toho se chovat, zatěžuje stěžovatelku zvýšenými nároky na ochranu jejího majetku.

[6] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněla, že krajský soud přisvědčil stěžovatelce, že evidence pozemku p. č. X v pasportu místních komunikací není v souladu se zákony a podzákonnými předpisy. V tomto směru proto žalovaná doplnila příslušný zápis ve smyslu evidence vedené podle § 63 odst. 1 věty druhé zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), kam spadají účelové komunikace, stezky a pěšiny v její územní působnosti. Žalovaná souhlasila s názorem krajského soudu, že samotný chybný zápis v evidenci v pasportu místních komunikací nemůže vést k poškození práv stěžovatelky, neboť uvedený zápis jí nemůže způsobit újmu na jejích právech. Stěžovatelka ani v kasační stížnosti nespecifikuje újmu, která by jí vznikla z důvodu nesprávné evidence, pouze poukazuje na možné újmy, které by jí mohly eventuelně vzniknout. Z uvedených důvodů proto žalovaná považuje napadený rozsudek krajského soudu za věcně správný, a proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Předmětem sporu v nyní posuzované věci je posouzení právní otázky, zda postup žalované mohl stěžovatelku přímo zkrátit na jejích právech, a lze jí tak poskytnout ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s.

[11] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je důvodná, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit jeho opakování (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). Podle nyní platné a účinné právní úpravy již nemusí být splněna poslední, tj. 6. podmínka, neboť podle § 87 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, se lze domáhat i určení toho, že zásah byl nezákonný.

[12] Ze spisu vyplývá, že žalovaná v rozhodné době vedla pasport komunikací podle zásad uvedených v interním pokynu označeném jako *Evidence místních komunikací obce L.*, který upravuje zejména způsob členění na jednotlivé třídy místních komunikací a jejich označování. Vlastní evidence označená jako *Pasport komunikací Obce L.* obsahuje údaj o počtu a délce místních komunikací a vedle toho i údaj o evidenci 2 účelových komunikací o celkové délce 274 m. Přílohou pasportu je seznam komunikací na území obce označený jako *Evidence komunikací v obci a k.ú. L. 2011*, v němž jsou evidovány komunikace jednotlivě, a to silnice II. třídy, místní komunikace a účelové komunikace. V této evidenci je zařazena i účelová komunikace na pozemku p. č. X o délce 169 metrů označená názvem ulice X.

[13] Podle § 9 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích *vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace vede evidenci jím vlastněných pozemních komunikací.* Podle § 5 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb. platí, že *základní evidencí komunikací je pasport, který vedou jejich správci.* Podle odst. 2 „*rozsah a způsob vedení pasportu dálnic a silnic stanoví vlastník (§ 9 odst. 2 zákona).*“ Podle odst. 3 „*nejmenší rozsah evidence místních komunikací zahrnuje délku místních komunikací I. až III. třídy v km, počet a celkovou délku mostů na nich v km a objem finančních prostředků vynaložených na jejich výstavbu a zvlášť na jejich údržbu.*

[14] Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že pasport pozemních komunikací je pouze vnitřní evidenční pomůckou vlastníka (správce), která mu slouží zejména jako přehled o pozemních komunikacích v jeho majetku (správě) a o nákladech spojených s jejich výstavbou a údržbou. Dále z ní vyplývá, že do této evidence se zařazují toliko dálnice, silnice a místní komunikace. Nikoliv tedy účelové komunikace. Ve shodě s právním názorem krajského soudu lze připomenout, že povinnost obce vést přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti stanoví zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 63 odst. 1 věta druhá tohoto zákona). Evidence účelové komunikace v pasportu pozemních komunikací (i v přehledu podle zákona o ochraně přírody a krajiny) nemá žádné konstitutivní ani deklaratorní právní účinky, nelze z ní tedy dovozovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích, případně jejím prostřednictvím dokládat existenci takovéto komunikace v jiných řízeních. Vlastníkovi pozemku, na němž je v pasportu pozemních komunikací evidována účelová komunikace, tak pouze na základě této evidence samotné nevznikají žádná práva ani povinnosti.

[15] Stěžovatelka v žalobě shledávala přímé zkrácení na jejích právech v tom, že žalovaná v různých správních a soudních řízeních argumentuje tím, že komunikace na pozemku p. č. X je evidována v pasportu místních komunikací, čímž se snaží podpořit své procesní postavení. Jak vyplývá z výše uvedeného, tato evidence nemůže představovat závazný podklad pro posouzení, zda se na dotčeném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace či nikoli. Byť tedy žalovaná v řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. X skutečně argumentovala zařazením komunikace do pasportu místních komunikací, na rozhodnutí ve věci samé tato argumentace neměla vliv, neboť příslušný silniční správní úřad (Městský úřad v Říčanech) svůj závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace odůvodnil jinými podklady a skutečnostmi (viz rozhodnutí ze dne 24. 7. 2017, č. j. 45808/2016-MURI/OSAD). V této souvislosti lze pro úplnost dodat, že předmětné rozhodnutí bylo následně k odvolání stěžovatelky zrušeno

Krajským úřadem Středočeského kraje a silniční správní úřad poté řízení zastavil. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že ve stěžovatelkou tvrzených skutečnostech nelze shledat přímé zkrácení na jejích právech, přičemž ani samotné chybné evidování účelové komunikace žalovanou v pasportu místních komunikací nemůže mít za následek přímé zkrácení práv stěžovatelky jako vlastníka dotčeného pozemku. Jelikož stěžovatelka v řízení o žalobě neuvedla žádné další skutečnosti, z nichž by dovozovala přímé zkrácení svých práv, krajský soud postupoval správně, jestliže žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[16] Námitkami stěžovatelky, že na základě chybné evidence účelové komunikace na jejím pozemku v pasportu místních komunikací mohou být v budoucnu omezována její vlastnická práva či jí ukládány nějaké povinnosti, a že tato zatěžuje stěžovatelku zvýšenými nároky na ochranu jejího majetku, se Nejvyšší správní soud pro jejich nepřípustnost nemohl zabývat. Jedná se totiž o námitky, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V této souvislosti lze nicméně podotknout, že zákon nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejména před zásahy, které mohou teprve v budoucnosti nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu (viz rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).

[17] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. října 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu