



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: J. Š., zastoupený JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem se sídlem Nám. Republiky 2, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 2. 2010, č. j. 57 Ca 3/2009 - 81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 2400 Kč, a to do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Jiřího Vlasáka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 22. 7. 2008, č.j. Brána po exekuci/383/08/04, uložil Obecní úřad Druztová žalobci podle § 42 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), pořádkovou pokutu ve výši 60 000 Kč za nesplnění písemné výzvy ze dne 18. 3. 2008, č.j. Plot po exekuci/1/148/08, kterou mu byla uložena povinnost odstranit z veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. 574/5 v k. ú. Druztová, nepovolenou překážku, kterou tvořila část oplocení v podobě 1 železné kuny a pletiva o výšce cca 1,6 metru přetínajícího v pravém úhlu uvedenou komunikaci.

Žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 10. 2008, č. j. DSH/13166/08, zamítl a rozhodnutí obecního úřadu potvrdil.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, jenž rozsudkem ze dne 19. 2. 2010, č. j. 57 Ca 3/2009 – 81, zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud se zabýval zejména posouzením otázky, zda se na předmětném pozemku parc. č. 574/5 nachází veřejně přístupná účelová komunikace. V této souvislosti poukázal na právní názor vyslovený v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, publikovaném pod č. 2, sv. 48 Sb. ÚS, v němž se Ústavní soud zabýval otázkou nutných podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. V posuzovaném případě však podle krajského soudu nebyla splněna podmínka souhlasu vlastníka pozemku či jeho právního předchůdce se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. Žalovaný neuvedl, který konkrétní vlastník měl v daném případě dát souhlas s omezením vlastnického práva. V daném případě nabyla žalobcova matka předmětný pozemek v rámci restituce, a proto nelze přihlížet k případnému souhlasu předchozího vlastníka, tj. Lesů České republiky, s.p. nebo státu s omezením vlastnického práva. Vzhledem k tomu, že ani žalobce souhlas s existencí komunikace nedal a uvedl, že jej ani nikdy nedá, mohl by být předmětný pozemek parc. č. 574/5 veřejně přístupnou účelovou komunikací pouze tehdy, pokud by souhlas s omezením vlastnického práva dala žalobcova matka v době, kdy tento pozemek vlastnila. Na základě podkladů obsažených ve správním spise, zejména výpovědí svědků provedených v řízení před správním orgánem prvního stupně, však dospěl krajský soud k závěru, že k aktům bránění obecnému užívání předmětného pozemku docházelo již v době bezprostředně po vydání pozemků. Krajský soud poukázal též na skutečnost, že před komunikací byla umístěna dopravní značka „Zákaz vjezdu“ s dodatkovou tabulkou „Mimo dopravní obsluhu“. Vjezd na pozemek přes zákazovou dopravní značku proto nelze považovat za oprávněné užívání, které by mohlo založit obecné užívání pozemku. Z důkazů provedených ve správním řízení podle krajského soudu vyplývá, že nebyly naplněny podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na předmětném pozemku. Správní orgány postupovaly v rozporu s § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neboť nesprávně hodnotily provedené důkazy a pochybily, když uložily žalobci pořádkovou pokutu podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud zároveň vytkl správním orgánům, že neprovedly žalobcem navržené výsledky jeho dvou synů a manželky. Tito svědci byli podle krajského soudu způsobilí vypovědět o okolnostech rozhodných pro posouzení otázky vzniku veřejně přístupné účelové komunikace a postojí žalobcovy matky k obecnému užívání předmětného pozemku. Krajský soud dále uvedl, že při rozhodování nebyl vázán usnesením Okresního soudu Plzeň-sever ze dne 24. 10. 2003, č. j. 3 C 137/2001 - 128, kterým bylo zastaveno řízení o určení práva odpovídajícího věcnému břemeni a věc postoupena obci Druztová. Jmenovaný soud totiž otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace vůbec neřešil.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost

spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před krajským soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel v první řadě namítal, že krajský soud ve výroku napadeného rozsudku nesprávně označil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. Brána po exekuci/383/08/04, stěžovatel ovšem v odvolacím řízení přezkoumával toto rozhodnutí pod označením č. j. Plot po exekuci/383/08/04. Vzhledem k tomu, že v této souvislosti stěžovatel poukázal na nedostatek žalobního petitu již ve vyjádření k žalobě, domnívá se stěžovatel, že buď nebyla vada petitu žaloby zcela odstraněna, nebo krajský soud ve výroku napadeného rozsudku nesprávně identifikoval rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Stěžovatel dále uvedl, že správní orgány prokázaly existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. 574/5. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že předchozím vlastníkem pozemku byl stát, ovšem pozemek byl ve správě Lesů České republiky, s. p. Z provedených důkazů pak vyplývá, že ani stát, ani Lesy České republiky, s. p. či Místní národní výbor v Druztové nebránily užívání předmětného pozemku jako účelové komunikace. Právě naopak bylo jejich vůlí, aby pozemky v chatové oblasti takto sloužily. Podle stěžovatele se v daném případě neuplatní právní názor vyslovený Ústavním soudem v uvedeném nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, podle něhož nelze přihlížet k případnému souhlasu veřejnoprávní korporace s omezením vlastnického práva, byl-li pozemek nabyt v rámci restituce. Ústavní soud řešil případ, kdy kromě sporné komunikace existovala i jiná alternativa přístupu. Tak tomu ovšem není v daném případě, neboť pozemek parc. č. 574/5 je jedinou alternativou přístupu k nemovitostem chatařů. Podle názoru stěžovatele nelze nález Ústavního soudu šablonovitě aplikovat i v daném případě, neboť by takový postup v praxi vyvolal množství neřešitelných případů, kdy by vlastník restituovaných pozemků přestal být vázán souhlasem předchozího vlastníka, přestože pozemní komunikace plní nutnou komunikační potřebu. Mnoho vlastníků nemovitostí by se tak ocitlo bez přístupu ke svým nemovitostem. Z tohoto důvodu vychází podle stěžovatele judikatura ze závaznosti souhlasu s užíváním pozemku, který za jasně definovaných kritérií přechází na právního nástupce dřívějšího vlastníka pozemku. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na právní závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaném pod č. 2028/2010 Sb. NSS, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, publikovaném pod č. 2012/2010 Sb. NSS.

Stěžovatel dále brojí proti závěru krajského soudu, podle něhož souhlas žalobcovy matky s obecným užíváním pozemku nebyl prokázán. Z protokolů o výsleších svědků vyplývá, že žádný ze svědků neuvedl, že by užívání účelové komunikace bránila žalobcova matka. Naopak svědci potvrdili, že tak konal žalobce. O tom, že minimálně více než rok od vydání pozemků se žalobcova matka nebránila jejich užívání, svědčí i přípis Okresního úřadu Plzeň – sever ze dne 23. 11. 1995, č. j. S 15/95 B, v němž je uvedeno, že možnost přístupu k rekreačním objektům chatařů nebyla do té doby omezena. To potvrzují i další písemnosti, které předložil stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu (přípis Okresního úřadu Plzeň – sever ze dne 1. 11. 2002, č. j. RD01/11/02/F, žádost pana J. T. ze dne

23. 4. 2003). I z výpovědí svědků vyplývá, že k omezování přístupu přes pozemek žalobce docházelo až kolem roku 2000. Stěžovatel tak má za prokázané, že žalobcova matka nebránila užívání vydaných pozemků jako pozemní komunikace. Pokud se předtím, než žalobce nabytí předmětnou nemovitost, na komunikaci vyskytla překážka, tak ji tam umístil žalobce, který v té době ale nebyl vlastníkem pozemků a k tomuto jednání tudíž nelze přihlížet.

Pokud jde o místní dopravní značení, namítal stěžovatel, že úvahy krajského soudu jsou nesprávné. Dopravní značka se zákazem vjezdu s výjimkou dopravní obsluhy byla v roce 2001 (tj. v době, kdy byl žalobce starostou obce Druztová) umístěna na popud žalobce na pozemní komunikaci na parc. č. 574/3, který je ve vlastnictví obce Druztová. Po předmětné komunikaci mohou jezdit vozidla dopravní obsluhy, umístění dopravní značky tak nemůže mít žádný vliv na vznik veřejně přístupné účelové komunikace. Dopravní značka byla navíc umístěna až v roce 2001, tedy v době, kdy již účelové komunikace v chatové oblasti dávno existovaly.

Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že neprovedení výsledku synů žalobce a jeho manželky představuje porušení předpisů o správním řízení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele. Od těchto osob nelze očekávat objektivní nezávislé výpovědi. Nikdo nemůže podle stěžovatele spravedlivě chtít, aby syn či manželka svědčili ve správním řízení proti svému otci, resp. manželovi.

Za nesprávný považuje stěžovatel také závěr krajského soudu, jenž uvedl, že nebyl vázán usnesením Okresního soudu Plzeň - sever ze dne 24. 10. 2003, č. j. 3 C 137/2001 - 128. Okresní soud totiž podle stěžovatele výslovně konstatoval, že se v dané věci jedná o obecné užívání pozemní komunikace. Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací týkající se neoprávněného uzavření veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. 590 a parc. č. 574/3, které jsou ve vlastnictví obce Druztová.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Krajský soud podle něj zcela řádně a přiléhavě argumentoval judikaturou Ústavního soudu, zejména pokud jde o podmínky vzniku veřejně přístupné pozemní komunikace. Předmětné pozemky byly matce žalobce vráceny v restituci a je prokazatelné, že poté, co nabytla tyto nemovitosti, nechtěla trpět jejich veřejné užívání. Pozemek parc. č. 574/4 byl zahrazen závorou již v roce 1995, na pozemek parc. č. 574/5 bylo osazeno dopravní značení a poté z důvodu jeho nerespektování zde byly umístěny zábrany. Žalobce má k příjezdovým pozemkům věcné břemeno. Chataři mohou k přístupu ke svým nemovitostem podle žalobce využívat pozemek parc. č. 580 ve vlastnictví obce, který je veden jako komunikace, a bez větších úprav je způsobilý k užívání.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval kasační námitkou týkající se údajného nesprávného označení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku rozsudku krajského soudu. Jak vyplývá z vyhotovení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 22. 7. 2008, které je založeno ve správním spise, bylo na tomto rozhodnutí původně vytištěno č.j. Brána po exekuci/383/08/04. Uvedené číslo jednací bylo následně změněno na č. j. Plot po exekuci/383/08/04 tak, že slovo „Brána“ bylo škrtnuto a nahrazeno slovem „Plot“. Z vyhotovení rozhodnutí, které je součástí správního spisu, přitom není zřejmé, kdo uvedenou změnu čísla jednacího provedl, kdy k ní došlo, ani to, zda byla provedena pouze na vyhotovení rozhodnutí nacházejícím se ve správním spisu nebo též na vyhotovení zaslaném žalobci. Přitom na doručence osvědčující doručení uvedeného rozhodnutí žalobci je rozhodnutí označeno jako č. j. Brána po exekuci/383/08/04. Skutečnost, že žalobci bylo doručeno vyhotovení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bez provedené opravy, potvrzuje i kopie tohoto rozhodnutí, kterou žalobce předložil krajskému soudu v řízení o žalobě a na níž je uvedeno č. j. Brána po exekuci/383/08/04.

Postup pro opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí upravuje § 70 správního řádu, podle něhož provede opravu usnesením správní orgán, který rozhodnutí vydal, a to na požádání účastníka nebo z moci úřední. Pokud tedy v daném případě došlo při vydání rozhodnutí k nesprávnosti při uvedení čísla jednacího, což by mohlo vyplývat ze skutečnosti, že správní orgán prvního stupně označoval v průběhu správního řízení i některé další písemnosti číslem jednacím začínajícím spojením „Plot po exekuci“, měl podle citovaného ustanovení vydat opravné usnesení. Jak však vyplývá z obsahu správního spisu, k vydání opravného usnesení v daném případě nedošlo a namísto toho bylo číslo jednací pouze škrtnuto a ručně přepsáno na vyhotovení rozhodnutí, které je součástí správního spisu. Takový postup při provedení opravy je však v rozporu se zákonem. K opravě čísla jednacího na písemném vyhotovení rozhodnutí obsaženém ve správním spise z tohoto důvodu nelze vůbec přihlížet. V tomto smyslu je třeba posuzovat i otázku splnění náležitostí žaloby (§ 71 odst. 1 s. ř. s.), neboť žalobce opravil na výzvu krajského soudu v podání ze dne 10. 4. 2009 petit žaloby tak, že se vedle zrušení rozhodnutí stěžovatele domáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. Brána po exekuci/383/08/04 ze dne 22. 7. 2008. Krajský soud proto nepochybil, pokud ve výroku napadeného rozsudku takto označil zrušené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Naopak stěžovateli lze vytknout, že v žalobou napadeném rozhodnutí nesprávně označil odvoláním napadené rozhodnutí jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 22. 7. 2008, č. j. Plot po exekuci/383/08/04. Nejvyšší správní soud proto neshledal uvedenou kasační námitku důvodnou.

Pokud jde o další stížní námitku, je třeba konstatovat, že podmínkami vzniku veřejně přístupné účelové komunikace se v minulosti opakovaně zabývaly Ústavní soud, Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud. Tyto podmínky Nejvyšší správní soud shrnul mj. v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb.NSS, jehož se dovolával rovněž stěžovatel a na který je možné v daném ohledu odkázat:

„Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, 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.

(...) V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105).

Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevěn výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z náležavé

komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 in fine zákona o pozemních komunikacích).“

Z principu závaznosti byť i konkludentního souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace i pro jeho právní nástupce však existuje jedna důležitá výjimka, kterou dovodil Ústavní soud právě ve zmiňovaném nálezu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, když konstatoval: „**Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku.**“ (důraz doplněn NSS)

Na tomto nálezu Ústavního soudu založil své rozhodnutí rovněž krajský soud v nyní posuzované věci. Stěžovatel ovšem namítá, že krajský soud tento judikát uplatnil na daný případ mechanicky, ačkoliv skutkové okolnosti dané věci byly odlišné. S tímto závěrem ovšem Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

Stěžovatel spatřuje skutkovou odlišnost v první řadě v tom, že matka žalobce v tomto případě nenabyla podle jeho tvrzení pozemek v restituci od veřejnoprávní korporace, ale od Lesů České republiky, s. p. Z obsahu správního spisu ovšem vyplývá, že rodiče žalobce byli nuceni darovat v roce 1962 československému státu za zanedbatelnou finanční náhradu nemovitosti, na nichž se dříve nacházel ovocný sad, včetně pozemku, z něhož byl později vyčleněn pozemek parc. č. 574/5. V roce 1994 byl předmětný pozemek vedle dalších nemovitostí vydán v rámci restituce Lesy České republiky, s. p. jako osobou povinnou matce žalobce. Podle krajského soudu ovšem Lesy České republiky, s. p. předmětný pozemek pouze spravovaly, neboť byl ve vlastnictví státu. Tento názor krajského soudu odpovídá tehdy platné právní úpravě obsažené v § 6 odst. 1 zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, podle něhož státní podnik hospodařil s věcmi a majetkovými právy, svěřenými mu při jeho založení, a dále s věcmi a majetkovými právy nabytými v průběhu jeho podnikání. Přitom věci, s nimiž státní podnik hospodařil, byly ve státním vlastnictví. Správní orgány se nezabývaly otázkou, který subjekt byl vlastníkem předmětného pozemku před jeho vydáním v restituci. I přes tento nedostatek je ovšem zřejmé, že k souhlasu s užíváním předmětného pozemku jako součásti veřejně přístupné komunikace sice v minulosti nepochybně došlo, neboť jak uvádí stěžovatel, tato cesta byla

zřízena k umožnění přístupu k zahrádkářské, resp. chatové osadě, nicméně stalo se tak právě v době, kdy byl daný pozemek z dnešního pohledu protiprávně odňat rodičům stěžovatele, k tomuto souhlasu československého státu či jeho právních nástupců, který trval až do vydání předmětného pozemku v restituci, tedy nelze podle citovaného právního názoru Ústavního soudu přihlížet.

Přitom podle mínění Nejvyššího správního soudu není podstatné, zda všechny, kdo vlastnili daný pozemek či na něm hospodařili do jeho navrácení matce žalobce, lze označit za v dnešním slova smyslu veřejnoprávní korporaci, nebo zda se, tak jako v případě Lesů ČR, s. p., jednalo z formálního hlediska o subjekt soukromého práva, byť ovládaný státem (tj. veřejnoprávní korporací) a s jeho majetkem hospodařící. Podstata závěrů Ústavního soudu totiž nespočívá v tom, že byl majetek v tehdy posuzovaném případě vydán v restituci veřejnoprávní korporaci, přestože Ústavní soud tuto okolnost zmínil, ale v tom, že nelze spravedlivě požadovat po vlastníkově, jemuž byl majetek vydán v restituci, aby proti své vůli a bez jakékoli náhrady snášel omezení svého vlastnického práva dané obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, k němuž byl udělen souhlas (ať již kýmkoli) v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat tomuto vlastníkově či jeho právním předchůdcům. Ústavní soud se jasně vyjádřil, že takový závěr by byl v rozporu se smyslem vlastnické restituce.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že na rozdíl od věci, o níž rozhodoval Ústavní soud nálesem ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, v nyní posuzovaném případě neexistuje plnohodnotná alternativa přístupu do chatové osady oproti komunikaci vedoucí po pozemcích žalobce a že za takovou plnohodnotnou alternativu rozhodně nelze považovat nouzový přístup po pozemku č. 580. Ani toto však není rozhodující skutková odlišnost, která by Nejvyšší správní soud opravňovala nepoužít zmiňovaný náleze Ústavního soudu. Z uvedeného nálezu i z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že neexistence jiného rovnocenného komunikačního spojení je další dodatečnou podmínkou toho, aby byl vlastník povinen strpět obecné užívání komunikace. To ovšem nic nemění na tom, že musí být v každém případě splněna podmínka první a základní, tedy že muselo platně dojít k věnování pozemku obecnému užívání, a to vlastníkem pozemku či jeho právními předchůdci či musí být takto daná cesta užívána odnepaměti. Zároveň Ústavní soud vyloučil, že by k tomuto věnování obecnému užívání mohlo platně dojít v době, kdy byl daný pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkově, pokud byl následně navrácen v restituci.

Tento závěr Ústavního soudu musí Nejvyšší správní soud respektovat i v nyní posuzované věci, neboť jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu (např. náleze ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05), jeho vykonatelné nálezy jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR závazné pro všechny orgány i osoby, tedy nevztahují se pouze na věc, o níž Ústavní soud rozhodoval, ale mají precedenční účinky. Ústavní soud podle zmiňované judikatury přesto připouští, aby se ve výjimečných případech obecný soud od právního názoru vyjádřeného v jinak závazném nálezu Ústavního soudu odchýlil, pokud obecný soud následně shledá dostatek „relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém soubornu konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem, a svědčícím tak pro změnu judikatury“.

K takovému postupu stěžovatel Nejvyšší správní soud vlastně vybízí, když v kasační stížnosti naznačuje, že Ústavní soud nemohl svým nálezem ani zamýšlet tak dalekosáhlé důsledky a komplikace, které vzniknou těm, jež komunikace zřízené na pozemcích vydaných následně v restituci používali z důvodu naléhavé komunikační potřeby. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že Ústavní soud si těchto důsledků svého nálezu musel být při jeho formulování dobře vědom, a přesto v kolizi mezi ochranou vlastnického práva těch, kteří nabyli pozemky v restituci (příp. jejich právních nástupců), a ochranou práva obecného užívání a nakonec i práva vlastnického těch, kteří danou komunikaci pro přístup ke svému majetku používali, zcela vědomě upřednostnil první skupinu vlastníků.

Nejvyšší správní soud považuje tento postoj Ústavního soudu za opodstatněný, neboť je na jedné straně zřejmé, že pro takové pokřivení vlastnických vztahů, k němuž došlo za minulého režimu, neexistuje ideální řešení, jež by toto pokřivení odstranilo či zmírnilo a zároveň beze zbytku vyhovělo všem kolidujícím zájmům, a na straně druhé ovšem nelze ani tvrdit, že by skupina uživatelů dané komunikace z naléhavé komunikační potřeby zůstala v takovém případě bez právní ochrany a bez možnosti domoci se přístupu ke svému majetku.

V prvé řadě totiž přichází v úvahu zřízení věcného břemene, samozřejmě ovšem za úplatu, a to na základě dohody. Pokud by nebylo možné dosáhnout zřízení věcného břemene dohodou, přichází v případech, kdy jde o přístup ke stavbě přes přilehlý pozemek, v úvahu též zřízení věcného břemene za náhradu rozhodnutím soudu podle § 151o odst. 3 občanského zákoníku. Věcné břemeno k pozemku pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě může být za náhradu zřízeno také rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu podle § 170 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, č. j. 6 As 11/2007 – 77, publikovaný pod č. 1582/2008 Sb. NSS). V řízení se přitom postupuje podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

Přestože tedy Nejvyšší správní soud vnímá v daném případě jako problematické chování žalobce, který dosud zjevně nebyl přístupný k jakékoliv dohodě s vlastníky nemovitostí ve zmiňované chatové osadě a který svou dřívější funkci starosty obce Druztová zjevně využíval i pro prosazování svých soukromých zájmů, neshledal Nejvyšší správní soud, jak vyplývá z předešlého výkladu, dostatečné důvody pro to, aby nyní posuzovanou věc od nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, skutkově odlišil, a neshledal ani takové výjimečné důvody, které by mu umožnily se od jinak závazného právního názoru Ústavního soudu odchýlit. Nejvyšší správní soud již ostatně tento nálezk reflektovat nejen ve svých rozsudcích ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 66, a ze dne 14. 1. 2011, č. j. 5 As 79/2009 - 101, dostupných na www.nssoud.cz, které se rovněž týkaly překážek, jež na své pozemky umisťoval žalobce, ale i v jiných věcech, např. v rozsudcích ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128, a ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, rovněž dostupných na www.nssoud.cz. Také zástupkyně veřejného ochránce práv, na jehož stanoviska v této věci, vydaná ovšem před zmiňovaným nálezkem Ústavního soudu, se stěžovatel také odvolával, ve svém vyjádření ze dne 25. 6. 2010, které stěžovatel zaslal Nejvyššímu správnímu soudu, potvrdila, že veřejný ochránce práv ve své praxi nálezk

Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, plně respektuje a že Kancelář veřejného ochránce práv upozorňuje na tento nálezn na svých internetových stránkách, přičemž zde uvádí, že *„soulas s užíváním veřejné cesty jako pozemní komunikace přechází z jednoho vlastníka na druhého – toto pravidlo však podle Ústavního soudu nelze vztahovat na případy, kdy soukromý vlastník nabude vlastnické právo od veřejnoprávní korporace (např. obce) v restituci“*. Pokud se stěžovatel dovolával rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaného pod č. 2028/2010 Sb.NSS, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, publikovaného pod č. 2012/2010 Sb. NSS, pak je třeba říci, že tato již také zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se týkala obecných podmínek vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, nezabývala se však výjimkou z obecného pravidla, která nastává v případě, kdy jde o pozemek protiprávně odňatý a následně navrácený v restituci.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že shledal námitky stěžovatele vztahující se k údajně nesprávnému použití nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, krajským soudem nedůvodnými.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou týkající se případného souhlasu žalobcovy matky s obecným užíváním pozemku parc. č. 574/5 jako veřejně přístupné účelové komunikace. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, žalobcova matka nabyla předmětný pozemek do svého vlastnictví v roce 1994. Po její smrti v roce 1997 pozemek zdědili žalobce a jeho sestra, kteří se stali spoluvlastníky pozemku každý s podílem ve výši jedné poloviny. Žalobcova matka tedy vlastnila předmětný pozemek po dobu téměř tří let, což je podle Nejvyššího správního soudu dostatečně dlouhá doba k tomu, aby relevantním způsobem vyjádřila své stanovisko k obecnému užívání pozemku parc. č. 574/5. Pokud by tento souhlas (byť i konkludentně) vyjádřila, byl by jí v souladu s citovanou judikaturou vázán i žalobce, jenž nyní existenci veřejně přístupné účelové komunikace zpochybňuje.

Správní orgány proto měly zaměřit svoji pozornost především na zjištění stanoviska žalobcovy matky k obecnému užívání pozemku parc. č. 574/5 v době, kdy byla jeho vlastníkem. Stěžovatel sice v napadeném rozhodnutí, kterým zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, na základě podkladů obsažených ve správním spise konstatoval, že sama žalobcova matka pevné překážky na pozemek získaný v restituci neumísťovala, jednoznačný závěr o tom, zda alespoň konkludentně dala najevo svůj souhlas s existencí veřejně přístupné účelové komunikace, ovšem stěžovatel nevyslovil. Uvedl pouze to, že konkludentní souhlas byl dán právními předchůdci žalobce, *„pravděpodobně jeho matkou, které byl pozemek vrácen v restituci, a zcela určitě organizací Lesy České republiky, s. p.“* (viz str. 9 rozhodnutí stěžovatele). Ostatně skutečnost, že se správní orgány dostatečně nezabývaly stanoviskem žalobcovy matky, potvrdil stěžovatel také v kasační stížnosti, když uvedl, že správní orgán prvního stupně prováděl dokazování zejména za účelem zjištění, zda souhlas s existencí pozemní komunikace dali právní předchůdci žalobcovy matky. Pokud by znal názor krajského soudu, podle něhož nelze k tomuto souhlasu přihlížet, zaměřil by podle tvrzení stěžovatele své zkoumání především na období, kdy pozemek vlastnila žalobcova matka a svědci by mohli tyto skutečnosti blíže objasnit. Krajský soud se uvedený nedostatek pokusil napravit tím, že závěry správních orgánů doplnil o vlastní skutková zjištění, k nimž dospěl na základě interpretace

a hodnocení důkazů provedených ve správním řízení, zejm. výpovědi svědků. Dospěl přitom k závěru, že z podkladů obsažených ve správním spise nevyplývá, že by žalobcova matka souhlasila s omezením vlastnického práva k předmětnému pozemku. Z důkazů podle něj naopak vyplynulo, že ihned po vydání předmětného pozemku v restituci bylo započato s akty bránění obecnému užívání, které vylučují udělení, byť i jen konkludentního, souhlasu s tímto užíváním pozemku.

Tento závěr krajského soudu ovšem považuje Nejvyšší správní soud za předčasný. V první řadě je třeba konstatovat, že krajský soud opřel své závěry především o výpovědi šesti svědků (T., T., M., T., D., K., K.), jejichž výsledky provedl správní orgán prvního stupně dne 3. 6. 2008. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, výsledky jednotlivých svědků byly provedeny bez přítomnosti žalobce a žalobce nebyl o jejich konání předem vyrozuměn. Bylo mu tak upřeno právo účastnit se výsledku a právo klást svědkům otázky. Tento postup správních orgánů odporuje nejen § 51 odst. 2 správního řádu, ale i čl. 38 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, č. j. 1 Azs 96/2005 – 63, publikovaný pod č. 1181/2007 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp.zn. II. ÚS 32/99, publikovaný pod č. 100, sv. 18 Sb. ÚS, náleží Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 232/02, publikovaný pod č. 134, sv. 28 Sb. ÚS). V daném případě se jedná o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem prvního stupně, které stěžovatel v odvolacím řízení neodstranil a které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Podstatou ústavní garance obsažené v čl. 38 odst. 2 Listiny je zajištění přítomnosti účastníka řízení při projednávání věci. Účastníku je tímto způsobem dána možnost bezprostředně reagovat na výpověď svědka a případně jej konfrontovat se svými tvrzeními. Ke zhojení uvedeného pochybení tedy nemohlo dojít pouze tím, že se žalobce seznámil s obsahem svědeckých výpovědí a že mu byla dána možnost se k nim vyjádřit, jak uvedl stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí.

Přesto by byl krajský soud oprávněn přihlížet k předmětným svědeckým výpovědím, pokud by se tak dělo výhradně ve prospěch žalobce, tedy pokud by z těchto výpovědí skutečně vyplýval závěr, že k vyjádření souhlasu s obecným užíváním pozemku parc. č. 574/5 v době, kdy tento pozemek vlastnila matka žalobce, zcela nepochybně nedošlo. Takový jednoznačný závěr ovšem podle názoru Nejvyššího správního soudu z provedených výpovědí nevyplývá. Předně je třeba přisvědčit stěžovateli, že argumentace krajského soudu k této otázce trpí logickým rozporem, když krajský soud na jedné straně konstatoval, že k případnému jednání žalobce spočívajícímu v umísťování překážek na daný pozemek v době, kdy ho vlastnila žalobcova matka, nelze přihlížet, neboť žalobce nebyl v té době vlastníkem tohoto pozemku, na straně druhé krajský soud právě z toho, že žalobce údajně takovou překážku umístil na jeden z pozemků již v roce 1995, dovozoval, že k souhlasu s obecným užíváním pozemků ani v době, kdy jej vlastnila matka žalobce, nedošlo. Na rozdíl od stěžovatele ovšem Nejvyšší správní soud považuje za nesprávný v první řadě ten závěr krajského soudu, podle něhož k jednání žalobce v uvedené době přihlížet nelze. K takovému případnému jednání žalobce je naopak nutno přihlížet, neboť pokud by bylo prokázáno, že žalobce takto v relativně brzké době po nabytí pozemků jeho matkou skutečně jednal, a to právě ve vztahu k pozemku parc. č. 574/5, a pokud by zároveň nebylo zjištěno, že matka žalobce takovému jednání bránila nebo s ním alespoň

vyjádřila nesouhlas, jen stěží by mohl být presumován byť i jen konkludentní souhlas matky žalobce jako tehdejšího vlastníka s obecným užíváním daného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace.

Na druhou stranu je však třeba říci, že takový jednoznačný závěr, podle něhož by měl žalobce bránit obecnému užívání daného pozemku již v roce 1995, z výpovědí svědků ani z jiných důkazů založených ve správním spisu dosud nevyplývá. Krajský soud se opřel v tomto ohledu zejména o výpověď svědka J. K., který ovšem v této souvislosti pouze zmínil, že „až do roku 1995 trval pokojný stav“, z čehož ještě nelze dovozovat, že pozemek parc. č. 574/5 byl v roce 1995 žalobcem skutečně zahrazen. Pokud krajský soud poukazoval na to, že řada svědků problémy s přehrazováním cest do chatové osady zařazovala do období po navrácení těchto pozemků a po té, co se žalobce stal starostou, neznamena to podle názoru Nejvyššího správního soudu, že museli mít tito svědci na mysli konkrétně období let 1994 až 1997, kdy tyto pozemky vlastnila matka žalobce, mohli tím naopak mínit i pozdější období, řada výpovědí se konkrétněji vyjadřuje spíše k období po roce 2000. Jak připustil stěžovatel, dokazování správních orgánů se na období, kdy předmětný pozemek vlastnila matka žalobce, nesoustředilo, neboť ho správní orgány nepovažovaly za rozhodné, výpovědi svědků jsou tedy spíše obecné a ve vztahu k tomuto období neprůkazné. Rovněž závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 26. 1. 2005, na nějž se krajský soud v této souvislosti také odvolává, pouze obecně konstatuje, že v roce 1995 umístil žalobce na jednu z cest v chatové osadě ležící na jeho pozemku závoru, aniž by specifikovalo, o kterou z cest a o který z dotčených pozemků se jednalo, a aniž by z tohoto stanoviska vyplývalo, z jakého zdroje veřejný ochránce práv tuto informaci získal. Pro účely správního i soudního řízení se tak jedná nanejvýš o nepřímý důkaz, který sám o sobě umístění závory právě na pozemek parc. č. 574/5 v roce 1995 neprokazuje.

Jestliže z předmětných výpovědí svědků nelze jednoznačně vyvozovat závěry ve prospěch žalobce, nelze z nich vzhledem k tomu, že byly získány nezákonným způsobem, vycházet vůbec. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje také na žalobcův návrh, aby byli k této otázce vyslechnuti jako svědci také jeho synové a manželka. Správní orgán prvního stupně navržený výslech neprovedl. Stěžovatel v tomto postupu neshledal vadu řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí, neboť by dle jeho názoru tito svědci nebyli ve své výpovědi nezávislí a jejich výpověď by nebyla objektivní. Takový názor je však nesprávný. Výpověď navrhovaného svědka může správní orgán jistě odmítnout např. se zdůvodněním, že je nadbytečný, neboť rozhodné skutečnosti již byly spolehlivě zjištěny, což ovšem není daný případ, nelze však navrhovanou výpověď svědka předem hodnotit jako bezcennou z důvodu příbuzenského vztahu mezi svědkem a účastníkem řízení. Tím by mohlo dojít k porušení práva na spravedlivý proces (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 - 62, publikovaný pod č. 847/2006 Sb. NSS). Správní orgán jistě může hodnotit věrohodnost svědků a pravdivost jejich výpovědí i ve světle této okolnosti, avšak až poté, co tyto důkazy budou provedeny, tedy po té, co navrženým svědkům bude dána příležitost vylicit skutkový děj. Teprve na základě hodnocení důkazů, jehož výsledek nelze předjímat, může vyplynout závěr o věrohodnosti svědka a pravdivosti jeho výpovědi.

Skutkové závěry vyslovené v napadeném rozsudku krajského soudu je tedy třeba korigovat v tom směru, že nelze jednoznačně vyloučit vznik veřejně přístupné účelové

komunikace na daném pozemku žalobce, jak se domníval krajský soud, ovšem na druhou stranu nebylo ani jednoznačně prokázáno, že byly pro vznik této komunikace splněny veškeré zákonné podmínky, jak byl přesvědčen stěžovatel. Správní orgány dosud k této otázce zjistily skutkový stav zcela nedostatečně. Touto otázkou se tedy bude muset správní orgán prvního stupně v dalším řízení znovu zabývat. Zejména bude třeba, aby znovu provedl výslechy uvedených svědků, případně i vyslechl svědky další, tentokrát ovšem již zákonným způsobem a navíc tak, aby zjistil rozhodné skutečnosti týkající se zejména období, kdy předmětný pozemek vlastnila matka žalobce. Správní orgán prvního stupně se bude muset také řádně vypořádat s návrhem žalobce na provedení výslechu jeho synů a manželky.

V dalším průběhu správního řízení bude třeba zohlednit i skutečnost, že pro přístup k nemovitostem v chatové osadě byly v minulosti využívány v podstatě dvě příjezdové cesty přes pozemky žalobce. První vedla po pozemku parc. č. 574/4 a druhá po pozemku parc. č. 574/5. Zástupkyně veřejného ochránce práv v této souvislosti v již zmiňovaném vyjádření ze dne 25. 6. 2010, předloženém stěžovatelem v řízení o kasační stížnosti, uvedla, že v roce 1995 měla být umístěna závora na cestě vedoucí přes pozemek parc. č. 574/4. Provoz po cestě vedoucí po pozemku parc. č. 574/5 zůstal umístěním této závory podle daného vyjádření nedotčen a vlastníci nemovitostí v chatové osadě jej mohli i nadále využívat jako přístupovou cestu ke svým pozemkům, a to až do roku 2000, kdy měl žalobce příjezdovou cestu do chatové osady zcela zahradit na hranicích pozemků parc. č. 574/8 a parc. č. 574/5. Pokud by se tyto informace zástupkyně veřejného ochránce práv dalším dokazováním provedeným správními orgány potvrdily, bylo by třeba se zabývat i tím, zda vůle vlastníků pozemku parc. č. 574/5, tj. nejprve matky žalobce a posléze žalobce, směřovala v letech 1994 až 2000 k tomu, aby jako příjezdová komunikace do chatové osady nebyl používán pozemek parc. č. 574/4 a aby byl naopak k tomuto účelu využíván pozemek parc. č. 574/5. V takovém případě by bylo možné věnování pozemku parc. č. 574/5 obecnému užívání ve zmiňovaném období dovodit.

Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud rovněž stížní námitku týkající se usnesení Okresního soudu Plzeň – sever ze dne 24. 10. 2003, č. j. 3 C 137/2001 – 128. Někteří vlastníci nemovitostí v chatové oblasti se touto žalobou domáhali určení, že vydrželi právo odpovídající věcnému břemenu chůze a jízdy po pozemku parc. č. 574/5 a dále odstranění závory mj. z pozemku parc. č. 574/4. Okresní soud však toto řízení na základě závazného právního názoru nadřízeného soudu zastavil a věc postoupil obci Druztová, neboť podle výsledků místního šetření konaného dne 11. 3. 2003 dospěl k závěru, že se v projednávané věci jedná o otázku obecného užívání pozemních komunikací, přičemž tato otázka nenáleží do pravomoci soudu, ale správního orgánu. Krajský soud v Plzni dospěl ke správnému závěru, že není tímto usnesením Okresního soudu Plzeň – sever vázán, byť tento závěr nesprávně odůvodnil. Rozhodně nelze říci, že okresní soud neřešil otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace, jak uvedl krajský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku. Právě naopak, závěr, k němuž okresní soud po šetření na místě dospěl, byl ten, že se na dotčených pozemcích nacházejí pozemní komunikace (ať již by je pokládal za veřejně přístupné účelové komunikace nebo za komunikace místní). Takové posouzení dané předběžné otázky bylo pro okresní soud nezbytným předpokladem k tomu, aby dovodil nedostatek své pravomoci rozhodovat o podaném návrhu. Krajský soud v Plzni ovšem nebyl uvedeným usnesením okresního

soudu vázán především proto, že podle § 52 odst. 2 s. ř. s. jsou správní soudy vázány pouze rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu, nejsou však takto vázány rozhodnutím soudu o zastavení řízení, jehož předpokladem je posouzení předběžné otázky o vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Je třeba též zdůraznit, že uvedené usnesení Okresního soudu Plzeň-sever nepředstavuje překážku věci rozhodnuté (viz § 159a odst. 5 o. s. ř. *a contrario*), zejména ne ve vztahu k případným budoucím žalobám vlastníků staveb v chatové oblasti na zřízení věcného břemene chůze a jízdy vůči některým z pozemků žalobce, pokud by konečným výsledkem správních řízení byl závěr, že se na těchto pozemcích veřejně přístupné účelové komunikace nenacházejí.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani stížní námitku, podle níž se krajský soud nezabýval tvrzením stěžovatele, že oplocením předmětného pozemku byla neoprávněně uzavřena i veřejně přístupná účelová komunikace na pozemcích parc. č. 590 a parc. č. 574/3, které jsou ve vlastnictví obce Druztová. Lze jistě souhlasit se stěžovatelem, že umístěním oplocení na pozemku parc. č. 574/5 bylo znemožněno přímé komunikační spojení uvedených pozemků. Z hlediska vlastníka těchto nemovitostí se může jednat o nežádoucí jednání. To však samo o sobě ještě neznamená, že si žalobce při zřízení oplocení na hranici pozemku parc. č. 574/5 počínal v rozporu se zákonem. K závěru o protizákonnosti jeho jednání je třeba postavit najisto, zda přes předmětný pozemek ve vlastnictví žalobce vede skutečně veřejně přístupná účelová komunikace, k jejímuž obecnému užívání byly splněny veškeré zákonem a ústavním pořádkem předvídané podmínky. V opačném případě nelze namítat, že došlo k neoprávněnému omezení obecného užívání pozemků, přes něž vede komunikace navazující z obou stran na předmětný pozemek žalobce.

Pokud jde o námitku týkající se umístění dopravní značky „Zákaz vjezdu všech vozidel (v obou směrech)“ s dodatkovou tabulkou „Mimo dopravní obsluhu“, konstatuje Nejvyšší správní soud, že její umístění na příjezdovou cestu k pozemku žalobce nelze hodnotit jako skutečnost vylučující existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku žalobce. Ze správního spisu vyplývá, že uvedená dopravní značka nebyla umístěna přímo na pozemku žalobce, nýbrž na pozemku parc. č. 574/3, který je ve vlastnictví obce Druztová a po němž vede přístupová cesta k pozemkům žalobce směrem od obce Druztová. V první řadě je třeba konstatovat, že tato zákazová dopravní značka se vztahuje pouze na provoz vozidel, nikoliv však na chodce. Lze tedy dovodit, že průchod pro pěší zůstal umístěním předmětné dopravní značky před vjezdem na uvedenou pozemní komunikaci nedotčen. Navíc se zákaz vjezdu nevztahuje na vozidla dopravní obsluhy. Nejpodstatnější ovšem je, že jak upozorňoval stěžovatel a jak vyplývá ze správního spisu, k umístění této značky mělo dojít v roce 2001, přičemž mezi stranami není sporu o tom, že v té době již žalobce usiloval o zabránění příjezdu k chatové osadě přes své pozemky. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že umístění této dopravní značky v roce 2001 je pro otázku, zda na pozemku parc. č. 574/5 vznikla veřejně přístupná účelová komunikace, nerozhodná.

Jak tedy vyplývá z dosavadního výkladu, Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, byť se neztotožnil s některými dílčími závěry a argumenty, které v přezkoumávaném rozsudku uvedl krajský soud. Za dané situace však není třeba, aby

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil, neboť krajský soud správně zrušil rozhodnutí správního orgánu, přičemž důvody rozsudku krajského soudu v podstatné míře ob stojí i přes uvedená pochybení. Nesprávné důvody krajského soudu Nejvyšší správní soud nahradil svými a správní orgány tak budou v dalších řízení vázány právní názorem krajského soudu korigovaným právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud neprovedl ty listinné důkazy, které stěžovatel předkládal na rámec správního spisu, neboť důkazy obsažené ve správním spisu byly dostatečným podkladem pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti. S ohledem na to, že se posouzením věci bude znovu zabývat správní orgán prvního stupně v dalším řízení, během něhož mohou být jako důkaz provedeny i některé stěžovatelem předložené listiny, by bylo provedení těchto důkazů a jejich hodnocení v řízení o kasační stížnosti předčasné a nadbytečné.

Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, žalobce byl naopak v řízení o kasační stížnosti úspěšný, má tedy právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Výše náhrady se sestává z odměny advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 2100 Kč podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a z paušální náhrady hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy 2400 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 9. června 2011

JUDr. Lenka Matyášová,
Ph.D.
předsedkyně senátu