



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) MARCO CASTINARO, a.s.**, se sídlem Velenická 95, Plzeň, zastoupeného Mgr. Vladimírem Kolářem, advokátem se sídlem Goethova 5, Plzeň, **b) K.O.N. Management, s.r.o.**, se sídlem Na Výsluní 201/13, Praha 10, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem nám. Republiky 1, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) České dráhy, a.s., se sídlem nábreží L. Svobody 1222, Praha 1, zastoupené JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, II) J. E., zastoupeného JUDr. Pavlem Eretem, advokátem se sídlem Purkyňova 43, Plzeň, III) M. C., zastoupené JUDr. Pavlem Eretem, advokátem se sídlem Purkyňova 43, Plzeň, a IV) REVAN s.r.o., se sídlem Na Výsluní 201/13, Praha 10 - Strašnice, zastoupené JUDr. Pavlem Eretem, advokátem se sídlem Purkyňova 43, Plzeň, o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2011, čj. MMP/068651/11, v řízení o kasačních stížnostech žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2012, čj. 57 A 48/2011 – 214,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Dne 3. 2. 2009 obdržel Úřad městského obvodu Plzeň 2 – Slovany, Odbor výstavby, majetku a dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) podání společností Concord Bohemia, I. S. servisní družstvo a osob zúčastněných na řízení 2), 3) a 4) (dále jen „navrhovatelé“), ve věci návrhu na určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu, že se na pozemcích p. č. 1202/1 a p. č. 1202/18, k. ú. Hradiště u Plzně, jež jsou ve vlastnictví žalobce a), nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a ve věci návrhu na zjednání nápravy, tedy zpřístupnění této účelové komunikace. Rozhodnutím ze dne 5. 2. 2010, čj. UMO2/03188/10, uložil správní orgán I. stupně žalobcům a) a b) dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, odstranit nepovolenou pevnou překážku – doplacení pozemku dráženým pletivem do výšky 1, 8 m a osazená vjezdová dvoukřídlá zamykatelná vrata šíře 3 m otvíraná na pozemek p. č. 1202/1, k. ú. Hradiště u Plzně, nacházející se na pozemku p. č. 1202/1, k. ú. Hradiště u Plzně (pevná překážka se nachází na hranici pozemků p. č. 1202/18 a p. č. 1202/1, k. ú. Hradiště u Plzně), a to ve lhůtě 10 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí, neboť pozemky p. č. 1202/39, 1202/35, 1202/18, 1202/1, k. ú. Hradiště u Plzně, jsou veřejně přístupnou účelovou komunikací (viz výrok rozhodnutí). Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání k žalovanému.

[2] Žalovaný nejprve rozhodnutí správního orgánu I. stupně svým rozhodnutím ze dne 17. 8. 2010 zrušil a řízení zastavil z důvodu nedostatku věcné příslušnosti správního orgánu, neboť dle jeho názoru měl ve věci rozhodnout příslušný stavební úřad. Krajský soud v Plzni však jeho rozhodnutí rozsudkem ze dne 18. 2. 2011, čj. 57 A 91/2010 – 141, zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení s tím, že § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, který svěřuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu pravomoc nařídit odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace.

[3] V dalším řízení žalovaný svým výše označeným rozhodnutím odvolání žalobců zamítl. Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žaloby ke krajskému soudu, který je svým v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl a potvrdil tak závěry učiněné žalovaným v napadeném rozhodnutí. V žalobách brojili zejména proti nejasnému předmětu správního řízení a proti nedostatečnému prokázání existence veřejně přístupné účelové komunikace.

II.

Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[4] Nejprve se krajský soud věnoval otázce předmětu správního řízení a tomu, podle jakých ustanovení bylo řízení vedeno. Potvrdil přitom závěr žalovaného, že správní orgán I. stupně vedl v posuzované věci řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích o odstranění pevné překážky. Tato skutečnost vyplývá také z oznámení o zahájení správního řízení ze dne 27. 2. 2009. Správní orgán I. stupně přitom nevedl řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu, v rámci kterého by vydával deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, ale postupoval v souladu s § 142 odst. 2 správního řádu, neboť otázku veřejně přístupné účelové komunikace bylo možno řešit v rámci jiného správního řízení (v tomto případě řízení dle § 29 odst. 3 zákona

pokračování

o pozemních komunikacích). Soud však uznal, že se ve správním spise objevují i listiny (včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně) obsahující terminologické nesrovnalosti, pokud zmiňují, že se jedná o řízení o návrhu na určení právního vztahu a návrhu na zjednání nápravy ve věci zpřístupnění účelové komunikace. Tyto terminologické nedostatky však nic nemění na tom, že správní orgán I. stupně vedl řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, tomu svědčí také výrok jeho rozhodnutí.

[5] Krajský soud odmítl, že by se ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně snoubil jak výrok rozhodnutí podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, tak výrok deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace (§ 142 správního řádu). Soud uvedl, že část výroku za spojkou *neboť* označující pozemky, na nichž se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, je pro účely rozhodnutí podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích učiněna nad rámec nutného, avšak tato skutečnost sama o sobě z rozhodnutí nečiní autoritativní výrok o určení právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Naopak správní orgán I. stupně byl oprávněn označit pozemky, na kterých se pevné překážky nacházejí, bez takového označení by bylo těžko možné považovat výrok jeho rozhodnutí za určitý.

[6] Dále se krajský soud věnoval námitkám žalobce a) týkajícím se nejasnosti ohledně skutečnosti, kde přesně má veřejně přístupná účelová komunikace vést s tím, že není možné, aby se nacházela na celém pozemku p. č. 1202/1. K tomu soud poznamenal, že tento typ námitek pramení z nepochopení výroku správního orgánu I. stupně, tak jak byl popsán výše. Vzhledem k tomu, že se jednalo o řízení ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, nebylo nutné přesně vymezit trasu veřejně přístupné účelové komunikace.

[7] V další části odůvodnění se krajský soud podrobně zabýval tím, zda byly splněny podmínky pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, definované v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06. Konkrétně se jednalo o následující podmínky: 1) vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu je možné přihlížet, souhlasil s takovým omezením svého vlastnického práva; 2) komunikační nezbytnost, tj. neexistuje jiná alternativa přístupu a 3) tento přístup není zjevně upraven žádným soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem). Krajský soud potvrdil závěry správních orgánů, že všechny uvedené podmínky byly v projednávané věci splněny.

[8] Pokud se jednalo o souhlas vlastníka, zde krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009 – 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, podle kterého je dostatečný i tzv. konkludentní souhlas, tj. postačí, že v minulosti nebyl vysloven kvalifikovaný nesouhlas s existencí veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud nelze zjistit, zda byla komunikace některým z předchozích vlastníků věnována obecnému užívání, přihlíží se k tomu, zda byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby. Krajský soud na základě studia spisové dokumentace zjistil, že správní orgány správně označily důkazy, ze kterých vyplývá, že tato podmínka byla naplněna. Veřejnému užívání komunikace od nepaměti nasvědčuje také zjištění, že zde existuje komunikace nejméně od roku 1943.

[9] Soud shledal nedůvodnými námitky žalobců, že by měl být na jejich případ aplikován závěr Ústavního soudu o nemožnosti přechodu omezení vlastnického práva ve formě veřejného přístupu v případě, kdy bylo vlastnické právo nabyto v restituci. V projednávané věci se totiž nejednalo o situaci, kdy by byl daný pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkovu a následně by byl tomuto vlastníkovu nebo jeho právnímu nástupci navrácen v restituci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010 – 34, publ. pod č. 2390/2011 Sb. NSS).

[10] Co se týče podmínky komunikační nezbytnosti, její splnění bylo prokázáno ohledáním na místě samém uskutečněným dne 16. 4. 2009, doložením leteckých snímků a další dokumentace. Nebyla také prokázána skutečnost, že by přístup vlastníků pozemků obsluhovaných spornou veřejně přístupnou účelovou komunikací, jimž se žalobci rozhodli v jejím užívání bránit, byl „zjevně“ upraven soukromoprávním institutem.

[11] Vzhledem k výše uvedeným důvodům se krajský soud ztotožnil se závěry uvedenými v napadených rozhodnutích správních orgánů a zamítl námitky obou žalobců.

III.

Argumenty kasačních stížností, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[12] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci a) a b) [stěžovatelé a) a b)] včasné kasační stížnosti, ve kterých se domáhali, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

III.1 Kasační stížnost stěžovatele a)

[13] Stěžovatel a) ve své kasační stížnosti brojil proti tomu, že správní orgány vydaly rozhodnutí nad rámec podaných návrhů, neboť od počátku řízení řešily nikoliv otázku odstranění pevných překážek, nýbrž se meritorně zabývaly existencí účelové komunikace na pozemcích ve vlastnictví stěžovatele a). To podle něj vyplývá z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ve kterém je přímo uvedeno, že pozemek p. č. 1202/1 je účelovou komunikací. Toto rozhodnutí je proto rozhodnutím deklaratorním ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, případně se jedná o rozhodnutí, které v sobě kombinuje prvky obou řízení, což považuje stěžovatel a) za nepřipustné.

[14] Dále argumentoval tím, že se správní orgány nezabývaly konkrétním vymezením účelové komunikace v terénu, naopak uvedly, že se účelová komunikace nachází na celém pozemku p. č. 1202/18 a zejména na pozemku p. č. 1202/1. Takové závěry správních orgánů by vedly k tomu, že stěžovatel a) nemohl regulovat přístup na celý pozemek v jeho vlastnictví, který užívají na základě nájemních smluv další osoby. Správní orgány tedy na základě důkazů o tom, že se pouze na části pozemků nachází veřejně přístupná účelová komunikace, dovodily, že se tato komunikace nachází na celých pozemcích, a to bez toho, aby se takového rozhodnutí někdo domáhal a aby k němu měly dostatečné důkazy.

[15] Stěžovatel a) dále namítal, že nebyly splněny podmínky, za kterých se jedná o účelovou komunikaci. Uvedl, že nebyla prokázána podmínka naléhavé komunikační

pokračování

potřeby. Sám totiž předložil důkazy o tom, že osoby zúčastněné na řízení mají možnost se na své pozemky dostat i jinak. Nebyla splněna ani podmínka souhlasu vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace, neboť v minulosti se zde účelová komunikace nenacházela. Pozemky byly užívány pouze vlastníky nebo nájemci průmyslových objektů, které se na ní nacházejí, správní orgány neměly dostatek historických důkazů ke konstatování, že by se účelová komunikace na pozemcích nacházela od nepaměti. V této souvislosti soud nesprávně pominul stanovisko obsažené v nálezech Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a ze dne 18. 11. 2003, sp. zn. I. ÚS 137/03, podle kterých při existenci komunikace na předmětných pozemcích v minulosti není dána kontinuita tohoto stavu po změně vlastníka, pokud byla předchozím vlastníkem veřejnoprávní korporace, neboť by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by stěžovatelův právní předchůdce sice získal vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Tato judikatura podle názoru stěžovatele dopadá i na nyní souzenou věc, protože jeho právní předchůdci nabyli vlastnické právo k dotčeným pozemkům v rámci restituce. Existoval také soukromoprávní institut, který by upravoval užívání účelové komunikace; v této věci stěžovatel a) odkázal na uzavřené nájemní smlouvy.

[16] Stěžovatel a) shrnul, že krajský soud existenci veřejně přístupné účelové komunikace nepodložil dostatečnými důkazy, ale pouze tvrzeními dalších účastníků řízení. Co se týče prokázání komunikační nezbytnosti, správní orgány nezkoumaly jiné možné přístupy na pozemky sousedící s dotčenými pozemky stěžovatele a). Soud navíc zcela ignoroval některé listiny, zejména nájemní smlouvu uzavřenou mezi stěžovatelem a) a osobou zúčastněnou na řízení 4), z níž vyplývá, že účastníci řízení v minulosti netvrdili existenci účelové komunikace.

III.2 Kasační stížnost stěžovatele b)

[17] Stěžovatel b) uvedl ve své kasační stížnosti obdobné námitky jako stěžovatel a). Nejprve argumentoval tím, že krajský soud nesprávně posoudil otázku předmětu správního řízení. Tuto vadu krajský soud pouze připustil a v podstatě ji omluvil, což shledal stěžovatel b) jako v rozporu se zákonem. Soud se snažil zlehčit i to, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně v sobě zahrnuje dva druhy výroků, a to tak, že část výroků za spojkou neboť je jen odůvodněním první části výroku. Takový postup podle stěžovatele b) neodpovídá dosavadní judikatuře správních orgánů i soudů (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. ÚS 538/2003, rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 Ca 394/99) ani právní úpravě ve správním řádu (§ 9, § 67 odst. 1 a § 68 odst. 2 správního řádu).

[18] Shodně se stěžovatelem a) také stěžovatel b) namítal, že správní orgán I. stupně ve výroku svého rozhodnutí definoval předmětnou komunikaci ve vztahu k celému pozemku p. č. 1202/1, ač takový rozsah nebyl v zahájení řízení ani v dalších úkonem správního orgánu vymezen a je rovněž z provedených důkazů zřetelné, že k valné části pozemku p. č. 1202/1 nebylo prováděno žádné dokazování.

[19] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu shledal stěžovatel b) v tom, že velká část jeho odůvodnění byla složena pouze z reprodukce vyjádření účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení, jeho vlastní úvahy tvoří několik málo stran závěru, jež představují pouhou prostou negaci argumentů obou stěžovatelů. Soud se také v podstatě

nijak nezabýval námitkou směřující k nezákonnosti výroku správního rozhodnutí v té části, v níž překračuje předmět řízení i provedené dokazování. Krajský soud nevzal v potaz ani žádný jiný z argumentů stěžovatele b) obsažených v žalobě, čímž porušil principy rovnosti účastníků v neprospěch stěžovatele.

[20] Stěžovatel b) z uvedených důvodů považuje napadený rozsudek za nezákonný a zmatečný. V této souvislosti připomněl nálezní Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2001, sp. zn. IV. ÚS 446/98, který uvádí, že jestliže soud při svém rozhodování nevychází z obsahu a smyslu celé žaloby, resp. jej překroutí, jak tomu bylo zde, jedná se o porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť stěžovatelům není poskytnuta dostatečná ochrana. Porušení čl. 36 odst. 1 Listiny pak spatřoval stěžovatel b) v tom, že v hodnocení skutkových zjištění absentuje určitá část faktů, která vyšla v řízení najevo, leč obecný soud ji právně nezhodnotil, aniž by vysvětlil její irelevantnost.

III.3 Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1) ke kasační stížnosti, replika stěžovatele a)

[21] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobce a) opět zdůraznil, že předmětem řízení bylo odstranění nepovolené pevné překážky ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv řízení podle § 142 správního řádu, jehož výsledkem by bylo deklaratorní rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace. Toto posouzení zde řeší správní orgán jako předběžnou otázku, neboť si pro účely řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích musí postavit na jisto, zda se zde tato komunikace nachází či nenachází.

[22] Žalovaný odmítl tvrzení stěžovatele a), že by se správní orgán I. stupně nezabýval otázkou vymezení předmětné komunikace, přičemž odkázal na str. 10 – 12 rozhodnutí správního orgánu I. stupně. S vymezením předmětné komunikace přitom nebyl problém, neboť se jedná o asfaltovou komunikaci a chodníky s kamennými obrubníky, která byla jako komunikace vyprojektována a realizována. Podle žalovaného nemůže být pochyb o poloze překážky a komunikace pod ní, a to vzhledem k současné velikosti pozemku p. č. 1202/18, k. ú. Hradiště u Plzně (10 m²) a detailnímu popisu překážky a jejího umístění ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[23] V souvislosti s otázkou nezbytné komunikační potřeby žalovaný uvedl, že minimálně u osob zúčastněných na řízení nezbytná komunikační potřeba nepochybně existuje, neboť předmětná komunikace poskytuje jediný vjezd do jejich areálů. To dokládá i situace z doby, kdy stěžovatel uzavřel tuto komunikaci pomocí uzavření brány a vybíral vstupné 100 Kč. Lidé jedoucí do dotčených areálů přitom byli nuceni toto vstupné platit a v daném místě se vytvořily kolony aut, což jen poukazuje na to, že nebylo možné se do areálů dostat jiným způsobem. Co se týče konkludentního souhlasu vlastníka s užíváním komunikace, ten mohl být dle názoru žalobce na základě konstantní judikatury vyvozen, protože nikdy nebyl vysloven nesouhlas s užíváním této komunikace. Stěžovatel a) záměrně mate, pokud uvádí, že pozemek p. č. 1202/1 byl předmětem restitucí. To je sice pravda, nicméně veřejně přístupná účelová komunikace součástí tohoto pozemku původně nebyla, ta byla přisloučena až v roce 2008 na žádost stěžovatele a).

pokračování

[24] Podle žalovaného správní orgán I. stupně i krajský soud provedly precizní dokazování, v rámci kterého není pochyb o existenci předmětné veřejně přístupné účelové komunikace.

[25] Osoba zúčastněná na řízení 1) ve svých vyjádřeních ke kasačním stížnostem navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl jako nedůvodné. Uvedla, že se ztotožňuje se závěry napadených správních rozhodnutí i rozsudku krajského soudu. Předmětná účelová komunikace byla vždy přístupná a bez potíží používaná až do roku 2008, kdy byla ze dne na den zatarasena vjezdovými vraty a dalšími překážkami. Kasační stížnost žalobce a) je pouze dalším pokračováním v neopodstatněném úsilí o blokování vjezdu do areálu, jež způsobuje osobě zúčastněné na řízení 1) i dalším osobám vážné problémy v podnikání a je šikanózním zneužitím práva. Správní řízení přitom nebylo nad rámec podaných návrhů, návrh směřoval jak na určení právního vztahu, tak na zjednání nápravy ve věci zpřístupnění účelové komunikace. V souvislosti s otázkou nezbytné komunikační potřeby a konkludentního souhlasu osoba zúčastněná na řízení 1) uvedla, že sporné pozemky jsou jako účelová komunikace užívány nejméně 30 let, přičemž nejméně 20 let jsou upraveny do podoby vyasfaltované vozovky s chodníky a obrubníky, právě za účelem přístupu k areálům ve vlastnictví třetích osob, jsou zde vybudovány i vjezdy do jednotlivých areálů. K areálu osoby zúčastněné na řízení 1) není jiný příjezd. Fotografie svědčící o dalším přístupu předložené stěžovatelem a) byly záměrně pořízeny z kolejiště, aby byl vyvolán dojem dalšího dopravního napojení. Stěžovatel a) si je však dobře vědom, že žádný jiný přístup k jejímu areálu neexistuje.

[26] Stěžovatel a) v replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1) opakovaně namítl, že došlo k neústavnímu zásahu do jeho vlastnické práva, který spatřoval ve dvou rovinách. Za prvé došlo k neústavnímu omezení jeho vlastnického práva i v případě existence tvrzené účelové komunikace z důvodu, že mu bylo omezeno vlastnické právo nad rámec řízení. V tomto stěžovatel a) odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011 – 104. Dále stěžovatel argumentoval ochranou investic ve smyslu dohody o ochraně investic mezi ČSFR a USA z 22. 10. 1991 a následného dodatkového protokolu uzavřeného 13. 12. 2003 v Bruselu. Upozornil také na jiné případy, kdy jej správní orgán I. stupně znevýhodnil před jinými soutěžiteli, což doložil četnými přílohami. Dále brojil proti dvěma předběžným opatřením vydaným správním orgánem I. stupně a proti správnímu řízení týkajícímu se neoprávněného připojení pozemku stěžovatele a) p. č. 1202/1 s vjezdovou bránou k pozemní komunikaci. Stěžovatel a) také uvedl, že průtahy v řízení, jež jsou mu ze strany žalovaného vytýkány, ve skutečnosti způsobily svým postupem správní orgán I. stupně a žalovaný. Byl to naopak stěžovatel a), kdo byl po čtyři roky omezen v nakládání se svým majetkem. Krajský soud i Krajský úřad Plzeňského kraje navíc samy shodně potvrdily i neoprávněné průtahy ze strany správního orgánu I. stupně, respektive žalovaného.

[27] Za druhé spatřoval stěžovatel a) neústavní omezení svého vlastnického práva z dalších důvodů, zejména, že v řízení nebyla prokázána existence účelové komunikace pro nesplnění nutných podmínek pro její vznik. Stěžovatel a) zde zopakoval některé své námitky obsažené již v kasační stížnosti a zdůraznil, že krajský soud se řádně neseznámil s celým správním spisem, a z toho důvodu je jeho rozsudek pro stěžovatele a) nepřívznivý. Soud také překvapivě uvedl, že námitka stěžovatele a) týkající se toho, zda by se krajský

soud neměl zabývat podotázkou, jestli se na tvrzené účelové komunikaci nachází také celá nepovolená pevná překážka, byla podána opožděně, a proto se jí nebude zabývat. Dále stěžovatel uvedl, že soud spekuloval, že vrata, coby pevná překážka, jsou nepovolenou stavbou, přitom stavební úřad sám požádal stavebníka, aby provedl rozšíření vrat.

IV.

Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými, a není důvodné kasační stížnosti odmítnout pro nepřipustnost.

[29] Soud se nejprve zabýval otázkou předmětu řízení a námitkou „obojakosti“ výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dále posuzoval, zda byly naplněny podmínky pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace, a jestli byla tato komunikace správními orgány správně vymezena. Poté se věnoval otázce neústavního zásahu do vlastnických práv stěžovatele a) a dalšími kasačními námitkami stěžovatelů. Dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

IV.1 Předmět správního řízení, formulace výroku rozhodnutí

[30] Kasační námitky obou stěžovatelů směřují proti předmětu správního řízení a konkrétně proti výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který je podle stěžovatelů kombinací výroku rozhodnutí v řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu a v řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

[31] Ze správního spisu je patrné, že navrhovatelé, tj. společnost Concord Bohemia, I. S. servisní družstvo a osoby zúčastněné na řízení 2), 3) a 4), podali dne 3. 2. 2009 návrh na určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu a návrh na zjednání nápravy ve věci zpřístupnění účelové komunikace nacházející se na pozemku p. č. 1202/1 a 1202/18, k. ú. Hradiště u Plzně.

[32] Podle § 142 odst. 1 správního řádu může správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti vydat deklaratorní rozhodnutí o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Takové rozhodnutí vydá správní orgán na základě žádosti každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv. Podle tohoto ustanovení byl správní orgán I. stupně, jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad ve smyslu § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích, oprávněn vydat rozhodnutí, kterým by deklaroval existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se na pozemcích stěžovatele a).

[33] Správní orgány i krajský soud však správně upozornily, že v souladu s § 142 odst. 2 správního řádu platí, že správní orgán nepostupuje podle § 142 odst. 1 tohoto zákona (tj. nevydává deklaratorní rozhodnutí o existenci právního vztahu), pokud může o vzniku,

pokračování

trvání nebo zániku určitého právního vztahu buď vydat osvědčení, nebo může tuto otázku vyřešit v rámci jiného správního řízení. Toto ustanovení dopadá na nyní posuzovaný případ, neboť správní orgán I. stupně otázku existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace musel řešit v rámci jiného řízení, kterým bylo řízení o odstranění pevné překážky z této komunikace podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Vystane-li totiž v tomto řízení otázka charakteru účelové komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007 - 128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS).

[34] Stěžovatel a) měl za to, že správní orgány rozhodovaly nad rámec podaných návrhů, neboť od počátku se meritorně zabývaly pouze otázkou existence účelové komunikace, čemuž odpovídá také výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jež je deklaratorním rozhodnutím ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, naopak souhlasí s vypořádáním této námítky učiněným krajským soudem. Jak bylo výše několikrát zdůrazněno, navrhovatelé se ve svém návrhu dožadovali jak určení právního vztahu (tj. existence veřejně přístupné účelové komunikace), tak odstranění pevné překážky. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně postupoval podle § 142 odst. 2 správního řádu a řešil otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace jako otázku předběžnou v řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, nevydával již deklaratorní rozhodnutí ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Ačkoliv je tedy ve výroku rozhodnutí uvedeno, že *se pevná překážka nařizuje odstranit, neboť se na zkoumaných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace*, konstatování existence účelové komunikace je zde součástí výroku rozhodnutí podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a jeho význam spočívá zejména v upřesnění skutečnosti, na jakých pozemcích se tato překážka nachází. Nic to však nemění na skutečnosti, že řízení bylo vedeno ve věci odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace a výrok byl učiněn podle uvedeného ustanovení zákona o pozemních komunikacích.

[35] Pokud se jedná o námitku, že správní orgán I. stupně a žalovaný ve svých dokumentech uváděli, že se jedná o řízení ve věci návrhu na určení právního vztahu a návrhu na odstranění pevné překážky, je třeba uvést, že v uvedených případech správní orgány toto řízení takto označily zřejmě z důvodu, že stejné označení použili ve své žádosti o zahájení správního řízení také navrhovatelé. Z příslušných dokumentů správních orgánů je však zřejmé, že se jednalo o řízení o odstranění pevné překážky ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv o řízení o určení právního vztahu podle § 141 odst. 1 správního řádu.

[36] Nejvyšší správní soud tedy, v souladu s názorem žalovaného i krajského soudu, uzavírá, že správní orgán I. stupně postupoval správně, pokud vedl řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Postupoval tak v souladu s § 142 odst. 2 správního řádu, kdy řešil otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace v rámci uvedeného řízení. Výrok rozhodnutí v řízení o odstranění pevné překážky, přesto, že obsahoval konstataci existence veřejně přístupné účelové komunikace, neměl povahu deklaratorního rozhodnutí o určení právního vztahu, byl

pouze upřesněním toho, z jakého důvodu a z jakých pozemků má být pevná překážka odstraněna.

IV.2 Otázka vymezení veřejně přístupné účelové komunikace a naplnění definičních znaků

[37] Stěžovatelé dále namítali, že správní orgány přesně nevymezily, kde se veřejně přístupná účelová komunikace nachází, a brojili proti tomu, že by se měla nacházet na celém pozemku p. č. 1202/1.

[38] V této věci Nejvyšší správní soud odkazuje na závěr krajského soudu, který uvedl, že tato námitka souvisí s nepochopením výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V daném řízení totiž nebylo vydáno deklaratorní rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, ve kterém by bylo potřeba tuto komunikaci podrobně vymezit. Otázka existence účelové komunikace se řešila pouze v rámci řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, v němž si správní orgán I. stupně musel postavit na jisto, zda se posuzovaná překážka nachází na veřejně přístupné účelové komunikaci či nikoliv. Zde navíc nebylo sporu o tom, že účelová komunikace představuje asfaltovou cestu, jež tvoří přístup k sousedním pozemkům, nikoli celou výměru pozemku p. č. 1202/1. Tuto námitku proto Nejvyšší správní soud shledává jako nedůvodnou.

[39] Další kasační námitky se týkají definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle věty první tohoto ustanovení je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně - jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích).

[40] Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to ex lege, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první cit. zákona (resp. v § 7 odst. 2 věta první).

[41] Další definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace dovodila judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, kterou již rozsáhle citovaly správní orgány a krajský soud a podrobně se jimi zabýval také zdejší soud např. ve svém rozsudku ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012 – 42. Panuje obecná shoda na tom, že mimo zákonných znaků, je významným znakem souhlas (alespoň konkludentní) vlastníka, respektive předchozích vlastníků dotčených pozemků s veřejným užíváním účelové komunikace. Za existence souhlasu vlastníka pak nelze dovodit, že by se jednalo o nucené omezení vlastnického práva ve smyslu § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9), obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006 – 105]. Vedle toho je podstatná existence nutné

pokračování

komunikační potřeby, tj. prokázání skutečnosti, že k sousedním pozemkům neexistuje alternativní přístup (viz nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, rozsudek Nejvyššího správního soudu 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011 – 99). Dále krajský soud správně posuzoval, zda zde není užívání účelové komunikace upraveno nějakým soukromoprávním institutem, např. věcným břemenem (viz zmínovaný nález Ústavního soudu).

[42] Stěžovatelé nerozporovali, že by bylo naplnění uvedených znaků potřeba k prokázání veřejně přístupné účelové komunikace, domnívali se však, že se správním orgánům ani krajskému soudu nepodařilo jejich naplnění prokázat.

[43] Co se týče souhlasu vlastníků s užíváním účelové komunikace, stěžovatelé tvrdili, že ten nebyl prokázán, naopak i předchozí vlastníci nakládali s touto komunikací jako s vlastním majetkem. Stejně tak nesouhlasí se závěrem, že by předmětné pozemky byly užívány jako veřejně přístupná účelová komunikace od nepaměti. S námitkou neposkytnutí souhlasu úzce souvisí také námitka neústavního omezení vlastnického práva, kterou stěžovatel podrobně vysvětluje ve své replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1).

[44] Co se týče podmínky souhlasu vlastníka a s tím související možnosti omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného užívání komunikace, té se věnoval Ústavní soud v nálezu citovaném krajským soudem sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9). Ústavní soud zde 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, čj. 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.

[45] Tak je tomu i v případě 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. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009 – 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 40/2011 – 99).

[46] Souhlas vlastníka přitom může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto

nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci. Stačí, aby vlastník *strpěl užívání pozemku* jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. (viz výše zmiňovaný rozsudek NSS čj. 5 As 27/2009 – 66).

[47] Judikatura se také zabývala prokazováním existence veřejně přístupné účelové komunikace v případě cest užívaných „od nepaměti“. Nejvyšší správní soud již v jednom z prvních rozsudků (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003 – 64) týkajících se účelových komunikací konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívané od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Dále soud dodal, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009 – 66, či rozsudek ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009 - 60). Obdobně se vyjadřuje i Nejvyšší soud, např. v rozsudku ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Zde vyslovil, že „[p]otíže činí důkaz veřejnosti starých cest, užívaných od nepaměti; v těchto případech starší judikatura vycházela z domněnky věnování, bylo-li prokázáno, že cesty bylo užíváno trvale z naléhavé potřeby komunikační. Byla-li tedy cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci.“ Je zde tedy konstruována domněnka, podle které existuje-li zde naléhavá komunikační potřeba, pro kterou je určitá cesta od nepaměti užívána veřejností, přičemž (zejména právě pro dlouhodobost užívání) nelze již zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (samozřejmě za současného naplnění dalších zákonných znaků).

[48] V nyní posuzované věci je ze správního spisu patrné, že stěžovatel a) nabytí pozemky od soukromých právnických osob, konkrétně pozemek p. č. 1202/1 nabytí od společnosti OSONA a.s. a pozemek p. č. 1202/18 od společnosti AP Trust a.s., a to jako druh pozemku ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace. Uvedené společnosti nabyly předmětné pozemky od společností HQU International, a.s. a ŠKODA a.s.

[49] Z podkladů nashromážděných správním orgánem I. stupně vyplývá, že předchozí vlastníci dotčených pozemků sice nedali k veřejnému užívání komunikace výslovný souhlas, nicméně jejímu užívání nijak nebránili a nevyslovili ani výše popsany kvalifikovaný nesouhlas s tímto užíváním. O veřejném užívání účelové komunikace svědčí řada důkazů obsažených ve správním spise, které ve svém rozhodnutí popisuje správní orgán I. stupně. O existenci účelové komunikace na daných pozemcích svědčí zejména „Hospodářská smlouva o převodu správy národního majetku“ č. Práv/M/3622/Kot/86 z roku 1986, kopie situačního plánu „návrh na rozšíření plochy pro lopatkárnu Kotorev“ (1970), situační plánec „Příjezdová cesta VO – Kotorev“ (1983), technická zpráva na akci

pokračování

„Příjezdová cesta VO – Kotorev“ (1988), kopie „Výzvy o vrácení nemovitého majetku dle zákona č. 403/1990 Sb.“ (1991), „Geometrický plán pozemků továrny J. K. Rudolf v Plzni – Kotorově“ (1943). Uvedené dokumenty jsou podrobně popsány v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nejvyšší správní soud považuje uvedené důkazy za dostatečné k prokázání toho, že na předmětných pozemcích i v minulosti existovala účelová komunikace, která sloužila jako přístup na sousední pozemky, přičemž tomuto přístupu nebylo ze strany vlastníků komunikace nijak bráněno. Stěžovatelé ani řádně neoznačili důkazy, které podle nich vyvracely závěry žalovaného a krajského soudu, a které měl vzít soud v úvahu.

[50] Nejstarším důkazem dokládajícím existenci veřejně přístupné účelové komunikace je dokument z roku 1943. Ve spise nejsou obsaženy žádné starší důkazy svědčící o existenci účelové komunikace, ani stěžovatelé nepředložili žádné starší důkazy prokazující naopak neexistenci účelové komunikace. Správní orgány i krajský soud proto správně dospěly k závěru, že zkoumané pozemky ve vlastnictví stěžovatele a) byly využívány jako veřejně přístupná účelová komunikace od nepaměti.

[51] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgány předložily dostatek důkazů k tomu, aby prokázaly konkludentní souhlas, respektive neexistenci kvalifikovaného nesouhlasu, předchozích vlastníků dotčených pozemků s užíváním pozemků jako přístup na sousední pozemky. Navíc nashromážděné důkazy svědčí o tom, že veřejně přístupná účelová komunikace zde existuje od nepaměti.

[52] Prokázání existence konkludentního souhlasu zároveň svědčí o tom, že nemohla být omezena vlastnická práva stěžovatele a) a nejedná se ani o „vynucené omezení“ jeho vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) v podobě strpění přístupu na sousedící pozemky přes komunikaci nacházející se na jeho pozemku. V tomto případě nesvědčily ve prospěch tvrzení stěžovatele a) ani důkazy přiložené k jeho replice zaslané Nejvyššímu správnímu soudu dne 27. 2. 2013, které byly založeny i ve správním spise.

[53] Za nedůvodnou považuje soud také kasační námitku, v rámci které stěžovatel a) tvrdil, že nemůže dojít k omezení jeho vlastnického práva, neboť jeho právní předchůdci nabyli vlastnické právo k předmětným pozemkům v rámci restituce. Nejvyšší správní soud se v této otázce ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že judikurní pravidlo (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 5 As 36/2010 – 204), podle kterého se přechod omezení vlastnického práva v podobě veřejného přístupu nevztahuje na majetek nabytý v restituci, nedopadá na situaci žalobce a). Ze spisových materiálů přitom nevyplývá, že by právní předchůdci stěžovatele a) nabyli vlastnické právo k dotčeným pozemkům v rámci restituce.

[54] Dále stěžovatelé brojili proti tomu, že nebyla prokázána podmínka naléhavé komunikační potřeby. V této souvislosti Ústavní soud konstatoval, že existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest

výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, str. 251).

[55] Nejvyšší správní soud ve správním spise ověřil, že v rámci ústního jednání spojeného s ohledáním na místě správní orgán I. stupně zjistil, že pozemky p. č. 1202/1 a 1202/18 jsou jedinou přístupovou a příjezdovou cestou do přilehlých areálů ve vlastnictví navrhovatelů. Pouze pro osobu zúčastněnou na řízení 4) existují dva částečné vstupy vedoucí po pozemcích p. č. 1202/39 a p. č. 1202/35 ve vlastnictví Statutárního města Plzně. Mimo těchto vstupů neexistuje v předmětné lokalitě pozemní komunikace, která by plnohodnotně nahradila přístup po veřejně přístupných účelových komunikacích nacházejících se na pozemcích p. č. 1202/39, 1202/35, 1202/18 a 1202/1, k. ú. Hradiště u Plzně. Z materiálů pořízených správním orgánem I. stupně při místním šetření také vyplývá, že přístup do areálu osoby zúčastněné na řízení 1) navržený stěžovatelem a) ve skutečnosti nevede po pozemní komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nýbrž se jedná o přístup, který v minulosti sloužil k obsluze po železnici.

[56] Soud proto uzavírá, že v tomto případě bylo dostatečně prokázáno, že je dána podmínka nezbytné komunikační potřeby.

[57] Ve věci existence soukromoprávního institutu upravujícího užívání účelové komunikace stěžovatel a) odkázal na nájemní smlouvy týkající se dotčených pozemků, které také doložil do spisu. Jednalo se o nájemní smlouvu uzavřenou s osobou zúčastněnou na řízení 4), na základě které byly tyto pozemky pronajaty za účelem příjezdu k jejím pozemkům. Tyto smlouvy však nesvědčí o tom, že by se na pozemcích nenacházela veřejně přístupná účelová komunikace, neboť se jedná o smlouvu uzavřenou pouze s jedním vlastníkem sousedních pozemků, který má navíc i částečně alternativní možnost přístupu. Žádné smlouvy však nebyly uzavřeny s ostatními osobami, pro které byl tento přístup jedinou možností, jak se ke svým pozemkům dostat. Vlastníci těchto pozemků přitom tradičně přistupovali na své pozemky právě po pozemcích označených jako veřejně přístupná účelová komunikace.

[58] Na základě výše uvedeného soud konstatuje, že krajský soud posoudil věc správně, pokud dospěl k závěru, že byly řádně prokázány všechny definiční znaky, které svědčí o existenci veřejně přístupné účelové komunikaci na předmětných pozemcích.

IV.3 Vypořádání dalších kasačních námitek

[59] Co se týče námitky nepřezkoumatelnosti vznesené stěžovatelem b) z důvodu, že vlastní úvahy soudu tvoří pouhých pár stran závěru, a že jde pouze o zopakování závěrů správních orgánů, tuto námitku nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou. Je sice pravdou, že odůvodnění napadeného rozsudku je v poměru s jeho narační částí mnohem méně obsažné (neboť popis skutkového stavu je neúměrně rozsáhlý), nicméně krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami, přičemž mu nelze vytýkat, že dospěl ke stejným závěrům jako žalovaný. Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud opomíjel významné důkazy svědčící o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, jak tvrdí stěžovatel a). Krajský soud se naopak s žalobními námitkami pečlivě zabýval a

pokračování

přiklonil se na stranu žalovaného, v tom však nelze spatřovat neodůvodněné znevýhodňování stěžovatelů.

[60] Ve své replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1) stěžovatel rozvedl stávající a uvedl také další argumenty svědčící o neústavním zásahu do jeho vlastnického práva. Mimo jiné se dovolával ochrany investic. Tato námitka však byla uvedena nad rámec žalobních námitek, a proto se jí soud není oprávněn zabývat, neboť ji stěžovatel vznesl poprvé až ve své kasační stížnosti, přestože ji mohl uplatnit již v řízení před městským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel a) odkázal také na další případy, kde jej podle jeho názoru správní orgán I. stupně nějakým způsobem znevýhodnil. V této souvislosti soud připomíná, že předmětem nyní souzené věci je řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, a proto není oprávněn se zabývat postupem správních orgánů či soudu v jiných řízeních.

[61] K námitce stěžovatele a), že se měl správní orgán I. stupně zabývat také otázkou, zda se pevná překážka nachází na veřejně přístupné účelové komunikaci, Nejvyšší správní soud uvádí, že tato námitka nebyla v daném případě rozhodná, neboť pro účely řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích bylo dostatečné, že správní orgán konkretizoval, o jakou překážku se jedná a na které veřejně přístupné účelové komunikaci se nachází. Není tu navíc pochybnost, že by bylo sporu o tom, jakou překážku mají stěžovatelé odstranit.

[62] Pro dané řízení dále nebyly relevantní spekulace soudu o tom, zda byla pevná překážka v podobě vrat povolena stavebním úřadem. Správní orgán I. stupně, jako silniční správní úřad, měl pravomoc vést správní řízení o odstranění pevné překážky podle zákona o pozemních komunikacích a nebylo proto pro něj relevantní, v jaké podobě a o jakých rozměrech byly stavba vrat povolena stavebním úřadem. Podstatou jeho řízení naopak bylo zjistit, zda se pevná překážka nachází na veřejně přístupné účelové komunikaci a brání tak přístupu k ostatním pozemkům, a pokud zjistil, že tomu tak je, naříditi odstranění pevné překážky.

V.

Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[63] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatelů a) a b) nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[64] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé a) a b) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch, žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. mají

osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jim soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že soud neuložil žádné z osob zúčastněných na řízení žádnou povinnost, nemohly jim vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Soud neshledal ani důvodů zvláštního zřetele hodných, které by přiznání nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení odůvodňovaly, proto rozhodl, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 10. dubna 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu