



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Ing. H. K.**, zastoupené Mgr. Alicí Benešovou, advokátkou se sídlem Rokycany, Míru 17, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Plzni**, se sídlem Plzeň, Radobyčická 12, **za účasti osoby zúčastněné na řízení:** Obec Útušice, se sídlem Útušice 59, Štěnovice, zastoupené Mgr. Lukášem Hrabětem, advokátem se sídlem Plzeň, Brojova 16, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 12. 2013, č. j. 57 A 84/2012 - 239,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se včasnou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2009, č. j. ZKI-O-8/112/2009. Uvedeným rozhodnutím byl k odvolání stěžovatelky změněn výrok rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Plzeňský kraj, Katastrální pracoviště Přeštice (dále jen „katastrální úřad“) ze dne 2. 3. 2009, č. j. OR-22/2008-434, tak, že se návrhu stěžovatelky a p. V. K. na opravu chybného zápisu záznamem do katastru

nemovitostí ve smyslu § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „katastrální zákon“), nevyhovuje. Podle tohoto rozhodnutí zůstane i nadále v katastrálním operátu pro katastrální území Štěnovice zapsána na listu vlastnictví č. 1115 pozemková parcela č. 663/16 s druhem pozemku ostatní plocha, způsob využití – ostatní komunikace.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Na základě ohlášení ze dne 19. 3. 2007, podaného obcemi Štěnovice a Útušice, byl katastrálním úřadem v katastrálním operátu pro katastrální území Štěnovice na listu vlastnictví (dále jen „LV“) č. 1115 proveden zápis záznamem místní komunikace IV. třídy, chodníku z Útušic do Štěnovic podél komunikace III/18032, nacházející se v k. ú. Útušice na pozemcích p. č. 328/15, 328/16 a 328/17 a v k. ú. Štěnovice na pozemku p. č. 663/16, včetně změny druhu pozemku a doplnění částí pozemků dosud evidovaných zjednodušeným způsobem podle příslušných geometrických plánů do katastrální mapy. K návrhu na zápis obce doložily stavební povolení ze dne 18. 8. 1986, č. j. 411/86; potvrzení o existenci stavby vydané obecním úřadem Štěnovice, odbor výstavby dne 6. 2. 2007; geometrický plán ze dne 9. 2. 2007, č. 853-9/2007 a geometrický plán ze dne 28. 12. 1999, č. 187-57/1999.

Dne 17. 3. 2008 podala stěžovatelka u katastrálního úřadu návrh na opravu chyby v katastru nemovitostí, která se týkala provedeného zápisu pozemků na LV č. 1115 v k. ú. Štěnovice v jejich podílovém spoluvlastnictví. Chyba dle jejího názoru spočívala ve skutečnosti, že u pozemku vedeného ve zjednodušené evidenci – původ přidělový plán nebo jiný podklad p. č. 740/1, druh využití pozemku orná půda, došlo k jeho rozdělení geometrickým plánem bez jejího souhlasu na pozemek katastru nemovitostí p. č. 663/16 o výměře 660 m², druh pozemku ostatní plocha, způsob využití pozemku ostatní komunikace a pozemek ve zjednodušené evidenci č. 740/1 o výměře 14ha (1317 m²), druh pozemku orná půda.

Rozhodnutím katastrálního úřadu ze dne 2. 3. 2009, č. j. OR-22/2008-434, nebylo návrhu na opravu chybného zápisu záznamem do katastru nemovitostí ve smyslu § 8 odst. 5 katastrálního zákona vyhověno s odůvodněním, že v řízení dle uvedeného ustanovení katastrálního zákona postupuje katastrální úřad na základě evidenčního principu, a tudíž zkoumá záznamové listiny pouze do té míry, zda jsou předloženy bez chyb v psaní nebo počtech a jiných zřejmých nesprávnostech. Proti rozhodnutí katastrálního úřadu podala stěžovatelka odvolání.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 6. 2009, č. j. ZKIO-8/112/2009, provedl pouze změnu výroku napadeného rozhodnutí po formální stránce, a ve zbytku rozhodnutí katastrálního úřadu potvrdil. Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka správní žalobou u krajského soudu.

Rozhodnutí krajského soudu je již třetím v této věci. Prvý rozsudek krajského soudu byl zrušen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 5 As 99/2011 – 104 (veškerá rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná

pokračování

z: www.nssoud.cz), pro nepřezkoumatelnost. Krajský soud byl kasačním rozhodnutím zavázán, aby se v dalším řízení vypořádal se všemi žalobními námitkami stěžovatelky, a aby vyjádřil své závěry, zda se podle jeho názoru jedná o námitky ohledně způsobilosti listin pro zápis záznamu do katastru nemovitostí, kde se lze soudní ochrany domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s., či o námitky ve smyslu provedení zápisu v rozporu s listinou, kdy lze nesprávný záznam opravit v řízení o opravě chyb v katastrálním operátu podle § 8 katastrálního zákona. Druhý rozsudek krajského soudu, napadený kasační stížností žalovaného, byl zrušen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 5 As 16/2013 – 39, pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud zopakoval odlišnost právních prostředků ochrany proti záznamu do katastru nemovitostí, tj. opravy chyb podle § 8 katastrálního zákona a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Uvedl, že jestliže krajský soud dospěl k závěru, který ve skutečnosti napadá samotnou způsobilost listiny pro zápis záznamu do katastru nemovitostí, pak se nejedná o zřejmý omyl při vedení katastru, jehož změna je proveditelná cestou opravy chyby podle § 8 katastrálního zákona, ale o hodnocení věcné stránky předložené listiny, což je námitka uplatnitelná v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Krajský soud v nyní napadeném rozsudku vycházel z právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem a v rámci třetího rozhodnutí ve věci se zabýval posouzením důvodnosti zbývajících námitok stěžovatelky.

Krajský soud neshledal důvodnou námitku stran věrohodnosti stavebního povolení z roku 1986, neboť v daném případě nebyla předmětem sporného zápisu záznamem stavba chodníku, ale dělení pozemku č. 740/1 a na něj navazující změna druhu pozemku p. č. 663/16 a způsobu jeho využití. Nebylo proto rozhodné, zda byla stavba chodníku kolaudována či nikoliv, resp. zda bylo či nebylo k dispozici kolaudační rozhodnutí. Ze stejného důvodu nebyla shledána důvodnou ani námitka nesprávnosti tvrzení obce, že je chodník zařazen v evidenci komunikací IV. třídy. Krajský soud připustil pochybení katastrálního úřadu, pokud stěžovatelku nevyrozuměl o učiněném záznamu zasláním běžné zásilky, neboť oznamovací povinnost v takovém případě vyplývá z jednacího řádu katastrálního úřadu. V daném případě však tato procesní vada v předchozím řízení o zápisu záznamem neměla vliv na zákonnost přezkoumávaného napadeného rozhodnutí, neboť stěžovatelka se po zjištění, že byl v katastru nemovitostí učiněn uvedený zápis záznamem, bránila cestou opravy chyby v katastrálním operátu podle § 8 katastrálního zákona a následně touto žalobou proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu. Stěžovatelka tak nebyla zkrácena na svém právu na soudní a jinou právní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud dále uvedl, že stěžovatelkou bylo namítáno, že listiny předložené navrhovateli katastrálnímu úřadu k provedení zápisu záznamem nebyly listinami, na jejichž základě by bylo možné zápis záznamem provést. Zpochybňována tak byla způsobilost listin k provedení zápisu záznamem. Návrhu stěžovatelky proto nebylo možné ve správním řízení vyhovět a cestou opravy v katastrálním operátu zápis záznamem odstranit. S ohledem na tyto skutečnosti krajský soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

III. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatelka včas podanou kasační stížností napadla výroky I. a II. shora označeného rozsudku krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., tedy z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, z důvodu zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení před soudem a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodu rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatelka uvádí, že krajský soud sice je vázán dle ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. právním názorem Nejvyššího správního soudu, nicméně namítá, že právní názor Nejvyššího správního soudu byl vysloven pouze ve vztahu k těm námitkám, které byly učiněny rozsahem kasační stížnosti žalované, a nebyl tedy vysloven ke všem uplatněným námitkám, včetně v řízení provedených listinných důkazů na podporu skutkových a právních tvrzení stěžovatelky. Stěžovatelka dále tvrdí, že Nejvyšší správní soud vyslovil dva různé právní názory a zcela se odchýlil od toho, co uvedl v prvním rozhodnutí ve věci sp. zn. 5 As 99/2011. Při respektování toho, že je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 16/2013 – 39, tento názor Nejvyššího správního soudu dle názoru stěžovatelky neznamená takový postoj, který zaujal krajský soud, tj. bez dalšího žalobu zamítnout s odkazem na nevyužití postupu dle § 82 s. ř. s. Lze proto dle stěžovatelky dovodit, že se krajský soud neřídil závazným právním pokynem zdejšího soudu a kasační stížnost je přípustná.

Nejvyšší správní soud v posledním rozhodnutí ve věci uvádí, že s ohledem na rozsah kasační stížnosti žalované nemohl řešit námitky stěžovatelky, které by spadaly pod režim § 8 katastrálního zákona. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na veškeré listinné důkazy, jimiž bylo prokázáno, že ze strany žalovaného, případně katastrálního úřadu, došlo k zápisu údajů, které v předložených listinách nebyly uvedeny. Z toho stěžovatelka dovozuje, že byla splněna možnost postupu domáhat se ochrany opravou chyby v katastrálním operátu, když Nejvyšší správní soud v obou rozhodnutích podrobně vysvětluje, že postupu dle § 82 s. ř. s. je možné se domáhat pouze tam, kde není možný jiný postup. Stěžovatelka zdůrazňuje, že byl prokázán omyl týkající se skutkových okolností, neboť stavebním povolením, předloženým obcemi Útušice a Štěnovice, byla povolena stavba chodníku na pozemku č. 1101 a č. 375, mimo pozemek stěžovatelky č. 740/1. V souvislosti s tím pak zcela jiné pozemky, než ve vztahu ke kterému byl zápis proveden, obsahuje i předložený geometrický plán. Dle ustanovení § 8 odst. 2 katastrálního zákona se jedná o chyby vzniklé na základě chybných údajů vložených do katastru z listin, které jinak splňují podmínky, aby podle nich byl zápis proveden

Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí je sice obsáhlé, ale představuje pouze výtah ze soudního spisu a postrádá řádné právní zdůvodnění. Stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud se nezabýval námitkou porušení oznamovací povinnosti ze strany správních orgánů. V neposlední řadě stěžovatelka namítá podstatnou vadu řízení, když jako osoba zúčastněná nebyla přizvána obec Štěnovice, které se předmětné řízení dotýká.

pokračování

Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti stran namítaného omylu v údajích katastru nemovitostí odkazuje na ustanovení § 7 a násl. zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o zápisech“) a zdůrazňuje, že zápis záznamem č. j. Z-920/2007, provedl katastrální úřad zcela v souladu s citovanou právní úpravou. Žalovaný připomíná nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 1998, sp. zn. II. ÚS 315/1998 a ze dne 3. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 43/1999, ze kterých vyplývá, že na provedení záznamu se nevztahuje správní řád, a proto katastrální úřad neměl v daném případě zákonnou možnost zkoumat listinu předloženou k provedení záznamu z jiných hledisek, než bylo obsaženo v ustanovení § 8 odst. 1 zákona o zápisech. Ani v případě, kdy by se katastrální úřad z nějakého důvodu domníval, že listina obsahuje nesprávné údaje, které však nelze podřadit pod chyby v psaní, počtech nebo jiné zřejmé nesprávnosti, neměl možnost provedení záznamu odmítnout. Platná právní úprava pojem jiné zřejmé nesprávnosti konkrétně nespecifikovala, bylo tudíž nutno vycházet vždy z daných souvislostí každého případu. Za jinou zřejmou nesprávnost by bylo možno kupříkladu považovat stav, kdy listina, která je přílohou ohlášení, je díky technickému stavu nečitelná, byla přiložena zjevně omylem nebo nebyla přiložena vůbec.

Stěžovatelka považuje za chybný zápis místní komunikace IV. třídy, přičemž teprve geometrickým plánem ze dne 9. 2. 2007, č. 853-9/2007 byl od parcely p. č. 740/1 (vedené ve zjednodušené evidenci) oddělen pozemek p. č. 663/16 o výměře 660m², čímž došlo k lokalizaci chodníku, a v řízení před katastrálním úřadem pak byla na základě ohlášení obcí Útušice a Štěnovice provedena změna druhu pozemku. K těmto namítaným skutečnostem žalovaný opakovaně uvedl a doložil, že zmíněný pozemek p. č. 740/1 v k. ú. Štěnovice získala stěžovatelka do podílového spoluvlastnictví s V. K. na základě směnné smlouvy č. j. V-1766/2003-406, a to již se stavbou předmětného chodníku. Podle čl. VI citované smlouvy byly obě smluvní strany seznámeny se stavem směřovaných nemovitostí, což tyto potvrdily svými podpisy. Z uvedeného je tedy zřejmé, že místní komunikace se nacházela na pozemku p. č. 740/1 v době jeho převodu do vlastnictví stěžovatelky a V. K., a teprve citovaným geometrickým plánem byla pouze zaměřena a záznamem provedena změna druhu pozemku.

Podle názoru žalovaného byl zápis záznamem proveden v souladu s předpisy, které tento způsob zápisu upravují a katastrální úřad ani nebyl oprávněn zápis záznamem odmítnout. Žalovaný nesdílí přesvědčení stěžovatelky, na základě něhož tato považuje napadené rozhodnutí krajského soudu za nepřezkoumatelné. Stejně tak považuje žalovaný za neopodstatněnou námitku ohledně porušení oznamovací povinnosti katastrálního úřadu.

S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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 stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

V dané věci stěžovatelka podává kasační stížnost podruhé, a to proti rozsudku, jímž krajský soud rozhodoval znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 25. 9. 2013, č. j. 5 As 16/2013 – 39. Vzhledem k tomu, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. podání opakované kasační stížnosti obecně vylučuje, zabýval se zdejší soud nejdříve otázkou, zda je kasační stížnost stěžovatelky přípustná. Poté se zabýval posouzením přípustných námitek, a to jak z pohledu správnosti závěrů krajského soudu, tak z pohledu jejich dostatečného odůvodnění.

V. A. Přípustnost opakované kasační stížnosti

Kasační stížnost není v zásadě přípustná proti rozhodnutí, jímž správní soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem [§ 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s.]. Výjimkou dle téhož ustanovení je situace, kdy je namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky s ohledem na dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Patří sem zejména případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165).

Smyslem ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) je, „aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil“ [viz usnesení NSS ze dne 10. 6. 2008, č. j. 2 Afs 26/2008 - 119, v němž NSS v podstatě převzal právní názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (N 119/37 SbNU 519)]. Přípustnost kasační stížnosti je tedy omezena ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným. Toto omezení odráží závaznost právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Zruší-li totiž Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší

pokračování

správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Ze shora uvedeného vyplývá, že pokud stěžovatel brojí proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku, resp. proti argumentaci Nejvyššího správního soudu samotného, je třeba takové námitky odmítnout jako nepřipustné dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Uvedené ustanovení však neplatí absolutně, zvláště tehdy, pokud se Nejvyšší správní soud v předchozím řízení vyslovil jen k některým námitkám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 8 Afs 27/2010 - 5).

Jelikož stěžovatelka v nyní posuzované kasační stížnosti primárně cílí své námitky vůči žalobním bodům, jejichž vypořádání krajským soudem bylo v předchozím rozhodnutí zdejšího soudu identifikováno jako nepřezkoumatelné, je v tomto rozsahu kasační stížnost přípustná, neboť se k jejich věcnému vypořádání Nejvyšší správní soud dosud nevyjádřil, a má v tomto ohledu poprvé příležitost vyhodnotit, zda byly žalobní námitky vypořádány srozumitelně a přezkoumatelným způsobem. Nejvyšší soud tedy napadený rozsudek přezkoumal z pohledu řádně uplatněných kasačních důvodů v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. (mimo to zkoumal pouze naplnění těch důvodů, jež je povinen zkoumat z úřední povinnosti).

V. B. Posouzení kasačních námitek

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, protože byla-li by tato vada shledána, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek. Nepřezkoumatelnost je ostatně vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat i z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by to stěžovatel sám nenamítal.

Má-li rozhodnutí krajského soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. Tyto jednotlivé atributy přezkoumatelnosti nejsou soudním řádem správním stanoveny, je však možno vycházet z již bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Podle těchto rozhodnutí je nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů dána tehdy, opomene-li krajský soud vypořádat některou ze žalobních námitek, nebo není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Za nepřezkoumatelné rozhodnutí pro nesrozumitelnost lze pak obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou

účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán [např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS)].

Nejvyšší správní soud, veden shora zmíněnou ustálenou judikaturou, nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu neshledal.

Kasační stížnost vytýká napadenému rozsudku nepřezkoumatelnost v části odůvodnění. Podle stěžovatelky rozsudek krajského soudu postrádá řádné právní zdůvodnění a vypořádání se s námitkou porušení oznamovací povinnosti ze strany správních orgánů. Stěžovatelka rovněž namítá podstatnou vadu řízení, když jako osoba zúčastněná nebyla přizvána obec Štěnovice, které se předmětné řízení dotýká.

Z napadeného rozsudku krajského soudu je zjevné, že soud rekapituloval podstatné části napadeného rozhodnutí obsahově se vážící k posouzení, zda záznamem, provedeným katastrálním úřadem, došlo v katastru nemovitostí k chybě, která měla být opravena podle § 8 katastrálního zákona. Důvodnost souvisejícího žalobního bodu zkoumal se zřetelem na kasačním soudem potvrzený závěr, že změna záznamu nemohla být provedena cestou opravy chyby v katastrálním operátu podle § 8 katastrálního zákona na základě námitek stěžovatelky. Ve zbylé části odůvodnění rozsudku se krajský soud zabýval posouzením důvodnosti zbývajících námitek stěžovatelky, jejichž hodnocení krajským soudem v předchozím rozsudku nebylo napadeno kasační stížností. Dospěl přitom k závěru, že katastrální úřad postupoval správně, neboť v daném případě nebyla předmětem sporného zápisu záznamem stavba chodníku, ale dělení pozemku č. 740/1 a na něj navazující změna druhu pozemku p. č. 663/16 a způsobu jeho využití. Nebylo proto rozhodné, zda byla stavba chodníku kolaudována či nikoliv, resp. zda bylo či nebylo k dispozici kolaudační rozhodnutí. Byť krajský soud konstatoval pochybení katastrálního úřadu, který stěžovatelku nevyrozuměl o učiněném záznamu zasláním běžné zásilky, neměla tato vada vliv na zákonnost přezkoumávaného napadeného rozhodnutí. Jelikož byla ve správním řízení zpochybňována způsobilost listin k provedení zápisu záznamem, nebylo možné návrhu stěžovatelky na opravu zápisu v katastrálním operátu vyhovět. Krajský soud na základě uvedeného konstatoval, že žalovaný proto postupoval správně.

Nejvyšší správní soud z napadeného rozsudku bez potíží vyrozuměl, jaké skutečnosti a úvahy, opírající se o konkrétní reprodukované pasáže napadeného rozhodnutí, přivedly krajský soud k závěru, že v případě návrhu stěžovatelky se nejedná o chybný údaj v katastrálním operátu ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, ani o chybné údaje katastru, které by vznikly nesprávnostmi v listinách podle § 8 odst. 2 téhož zákona. Nejvyšší správní soud ve svém druhém rozsudku v této věci, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 5 As 16/2013 – 39, ostatně svůj právní názor k možnostem katastrálního úřadu opravit chyby ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona s odkazem na judikaturu zdejšího soudu zcela jednoznačně vyslovil, a tímto svým názorem krajský soud v novém rozhodnutí zavázal. Tímto názorem je vázán i sám Nejvyšší správní soud. Krajský soud se v napadeném rozsudku od těchto závěrů nijak neodchýlil a právní názor zdejšího soudu respektoval.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky stran vyslovení dvou různých právních názorů v předchozích rozhodnutích v předmětné věci. Vzhledem k tomu,

pokračování

že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 5 As 99/2011 – 104, bylo rozhodnutí krajského soudu zrušeno pro nepřezkoumatelnost, nezabýval se v něm zdejší soud důvodností jednotlivých žalobních argumentů, neboť je-li rozhodnutí shledáno nepřezkoumatelným, je z povahy věci vyloučeno je (v intencích kasačních námitek) přezkoumat. Nejvyšší správní soud vytkl krajskému soudu, že se nevypořádal se všemi námitkami stěžovatelky a nerozlišil prostředky ochrany proti záznamu v katastru nemovitostí. Krajský soud tak došel bez vypořádání jednotlivých námitek k závěru, že stěžovatelka se měla soudní ochrany domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s., ač se měl zabývat řízením o opravě chyb v katastrálním operátu podle § 8 katastrálního zákona. Druhým rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 5 As 16/2013 – 39, byl rozsudek krajského soudu zrušen pro nezákonnost, neboť krajský soud sice posuzoval řízení o opravě chyb podle ustanovení § 8 katastrálního zákona, ovšem hodnotil věcnou stránku předložených listin, což je námitka uplatnitelná v řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Zatímco tedy v prvním rozsudku zdejší soud konstatoval chybný postup krajského soudu při zjišťování skutkového stavu, ve druhém rozsudku byla krajskému soudu vytknuta nesprávnost právního posouzení věci. V obou rozsudcích se Nejvyšší správní soud držel judikatury vytyčené zdejším soudem ve věci výkladu zřejmého omylu a odlišnosti právních prostředků ochrany proti záznamu do katastru nemovitostí. Před vydáním nového rozsudku krajského soudu tedy nedošlo k žádnému posunu v právním hodnocení věci, který by znamenal odchýlení od prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 99/2011 – 104.

Nelze rovněž souhlasit se stěžovatelčiným tvrzením, že se krajský soud nezabýval porušením oznamovací povinnosti. Naopak, krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku (odst. 36) uvedenou námitku stěžovatelky zcela dostatečně vypořádal. Katastrálnímu úřadu vyplývá oznamovací povinnost z čl. 28 odst. 4 jednacího řádu katastrálního úřadu, pokud stěžovatelka nebyla vyrozuměna o učiněném záznamu, pak katastrální úřad pochybil. Krajský soud toto pochybení konstatoval, neshledal jej však jako zásadní, neboť stěžovatelka v důsledku tohoto pochybení nebyla zkrácena na svých právech. Nejvyšší správní soud připomíná, že správní soud v této věci hodnotil pouze zřejmý omyl při vedení katastrálního operátu, a nikoliv způsobilost listiny pro zápis záznamu. Bylo tedy možno přisvědčit stěžovateli v tom, že katastrální úřad jí měl oznámit učiněnou změnu v katastru nemovitostí, nicméně pokud následně soud neshledal chybu v provedení záznamu, nebylo dále relevantní zkoumat porušení jednacího řádu, jež mělo charakter doplňující argumentace na podporu žalobních bodů. Nelze proto dovozovat, že by byl z tohoto důvodu rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

K námitce nepřizvání obce Štěnovice k řízení Nejvyšší správní soud dodává, že dle obsahu spisu krajský soud výzvou ze dne 31. 1. 2011, č. j. 57 Ca 65/2009 (č. l. 45) vyrozuměl osoby, které přicházely v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a to obec Útušice a obec Štěnovice. Zároveň je soud vyzval, aby ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení této výzvy písemně oznámily, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Na výzvu odpověděla pouze obec Útušice, nadále s ní proto bylo jednáno jako s osobou zúčastněnou v řízení. Krajský soud tak postupoval zcela v souladu se s. ř. s.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek je jako celek srozumitelný, je z něj patrné, jak krajský soud o věcných otázkách uvažil, odůvodnění je v souladu s výrokovou částí rozsudku. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádnou jinou vadu řízení před soudem, a proto uzavírá, že námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nedůvodná.

Dalším důvodem, uplatněným v kasační stížnosti, je zmatečnost řízení před soudem podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., spočívající podle stěžovatelky v tom, že chyběly podmínky řízení. Stěžovatelka však uvedený důvod nikterak blíže nespecifikovala. Soud proto konstatuje, že z obsahu soudního spisu nevyplývají žádné indicie, ze kterých by bylo možno usoudit na chybějící podmínky řízení, vyloučení soudců, nesprávné obsazení soudu nebo trestný čin některého ze soudců, jež o žalobě rozhodovali.

Stěžovatelka dále namítá porušení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení právní otázky spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný (neplatný, neúčinný) právní předpis, popř. je sice užit správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen. Podle krajského soudu byla ve správním řízení zpochybňována způsobilost listin k provedení zápisu záznamem, a nebylo proto možné vyhovět návrhu stěžovatelky na opravu chyby zápisu v katastrálním operátu ve smyslu § 8 katastrálního zákona. Oproti tomu stěžovatelka obsáhle argumentuje, že ze strany katastrálního úřadu došlo k zápisu údajů, které v předložených listinách uvedeny nebyly, resp. že sporný zápis se týkal pozemku stěžovatelky, neuvedeného v listinách, a tedy že došlo ke skutkovému omylu.

Jak již bylo uvedeno v předchozích rozsudcích zdejšího soudu v dané věci, podle § 8 odst. 1 katastrálního zákona katastrální úřad opraví jen ty chybné údaje v katastru, které vznikly *a) zřejmým omylem při vedení a obnově katastru, b) nepřesností při podrobném měření, zobrazení předmětu měření v katastrální mapě a při výpočtu výměr parcel, pokud byly překročeny mezní odchylky stanovené prováděcím předpisem*. Podle druhého odstavce citovaného ustanovení opraví katastrální úřad chybné údaje v katastru, které vznikly nesprávnostmi v listinách, podle nichž byly zapsány, na základě opravy listiny provedené tím, kdo listinu vyhotovil nebo kdo je oprávněn opravu listiny provést. Žádné jiné důvody opravy chyb v katastrálním operátu katastrální zákon nestanoví.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že omyl ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona musí být zřejmý, tj. jednoznačně seznatelný. „*Postupem podle ust. § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona nelze napravit jakýkoliv nesoulad mezi evidovanými údaji a skutečností. Pokud subjekt namítá existenci chyby, která je nejasná nebo sporná, může se ochrany svých práv domoci především u civilních soudů, například cestou žaloby na určení existence jím tvrzeného práva [§ 80 písm. c) o. s. ř.]. Závěr o tom, že tvrzená chyba v údajích evidovaných v katastru nemovitostí není zřejmým omylem, tedy sám o sobě nemůže být považován za odmítnutí spravedlnosti. Subjekt dotčený touto chybou má vždy otevřenou cestu, jak se u soudu domoci věcného přezkumu toho, zda mu dané právo svědčí či nikoliv. Je přitom na něm, aby správně vyhodnotil, pro který procesní postup jsou splněny zákonné podmínky*“ (rozsudek ze dne 13. března 2013, č. j. 7 As 187/2012 - 31). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že údaje jsou do katastru nemovitostí zapisovány na základě listin (splňujících zákonem stanovené požadavky), které dokládají evidované skutečnosti.

pokračování

V rozsudku ze dne 24. 4. 2013, č. j. 7 As 131/2012 - 32, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „(ř)ízení o opravě chyb v katastrálním operátu slouží k uvedení údajů katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Opravou má být pouze dosaženo souladu mezi evidovanými a skutečnými údaji. Katastrální úřad tak posuzuje toliko soulad zakreslení hranice v katastrální mapě s podklady, které má k dispozici, a za stav katastru a v něm uvedené údaje odpovídá.“

Katastrální úřad je tedy oprávněn (a povinen) opravit pouze takové údaje v katastru, které jsou chybné v důsledku zřejmého omylu. To znamená, že musí existovat rozpor mezi údaji v katastru a listinami založenými ve sbírce listin. Zápis v katastru je podmíněn jednak existencí listiny, jednak tím, že tato listina má určitý obsah, a že z jejího obsahu vyplývá závěr o existenci či neexistenci určitých práv nebo povinností vztahujících se k nemovitosti. Katastrální úřad se sice nevyhne vedle ověření, že určitá listina existuje a splňuje předepsané formální a obsahové náležitosti, také v určité míře i její interpretaci, tedy vyvození, jaká práva nebo povinnosti z listiny vyplývají, ale při opravě chybného údaje katastru však nemůže katastrální úřad vybočit ze své evidenční role a při rozhodování o opravě chybného údaje fakticky nalézat právo, tedy i posuzovat, za jakých podmínek práva vznikají, zanikají, mění se jejich obsah, přecházejí na jiné osoby apod. To přísluší pouze soudům v občanskoprávním řízení. Proto katastrální úřad může v řízení o opravě chyby katastru činit jen základní a jednoduché právní úvahy vycházející z obsahu jím zkoumaných listin a nemůže řešit sporné právní otázky. To souvisí s povahou záznamu, který má pouze deklaratorní (evidenční) účinky, tzn., že se jím zapisují do katastru práva, která vznikla, změnila se nebo zanikla nezávisle na provedení záznamu, tj. nezávisle na činnosti katastrálního úřadu. Jejich existence nezávisí na tom, jestli jsou zapsána do katastru či nikoliv.

V posuzovaném případě katastrální úřad provedl zápis záznamem změny druhu pozemku, kterým došlo na LV č. 1115 k provedení záznamu pozemkové parcely č. 663/16 o výměře 660 m² (ostatní plocha, způsob využití ostatní komunikace) vzniklé oddělením z parcely v podílovém spoluvlastnictví stěžovatelky a V. K. vedené ve zjednodušené evidenci, č. 740/1 o výměře 14 ha 1317 m² (orná půda) v k. ú. Štěnovice. Oddělení částí pozemků dosud evidovaných zjednodušeným způsobem do katastrální mapy bylo učiněno na základě geometrických plánů, přiložených obcemi Útušice a Štěnovice k ohlášení ze dne 19. 3. 2007. Obce návrhem požadovaly zápis změny druhu pozemku podle skutečného stavu v terénu, existujícího již několik let.

Údaje o druhu a využití pozemků, jejichž opravy se stěžovatelka domáhala, nepatří mezi údaje o právních vztazích zapisované do katastru podle zákona o zápisech, ale mezi tzv. jiné údaje. Podle § 3 písm. b) katastrálního zákona katastr obsahuje mj. druhy pozemků. Podle § 2 odst. 3 katastrálního zákona se pozemky člení podle druhů na ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty (zemědělské pozemky), lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy. Podle § 8 písm. f) vyhlášky č. 26/2007 Sb., účinné v době zápisu záznamu změny druhu pozemku, se v katastru evidují mj. druh a způsob využití pozemku. Podle přílohy 2 k této vyhlášce se způsobem využití ostatní komunikace rozumí místní nebo účelová komunikace (včetně zpevněné lesní komunikace) a její součástí. Podle § 6 katastrálního zákona se zápis jiných údajů a jejich změn provádí na základě a) ohlášení vlastníka nebo jiného

oprávněného, jehož přílohou je rozhodnutí nebo souhlas vydaný příslušným státním orgánem podle zvláštního právního předpisu, je-li takové rozhodnutí nebo souhlas vyžadován, b) rozhodnutí, souhlasu nebo oznámení vydaného příslušným státním orgánem podle zvláštního právního předpisu, který zároveň stanoví státnímu orgánu povinnost zaslat rozhodnutí, souhlas nebo oznámení k zápisu do katastru katastrálnímu úřadu.

Jak již konstatovaly správní orgány obou stupňů, údaje o pozemku p. č. 663/16 v k. ú. Štěnovice byly zapsány do katastru nemovitostí v souvislosti s obnovou katastrálního operátu, a vycházely přitom z údajů o původním pozemku p. č. 740/1, který byl veden ve zjednodušené evidenci. Podle § 90 odst. 2 vyhlášky č. 26/2007 Sb. katastrální úřad doplňuje pozemky evidované zjednodušeným způsobem do souboru geodetických informací na základě využití podkladů dřívějších pozemkových evidencí. Při tomto doplnění stanoví parcelní číslo podle katastru a určí další údaje o parcele.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že katastrální úřad nepochybil, když v rámci uvedeného postupu doplnil k nově definovaným pozemkům p. č. 328/15, 328/16 a 328/17 v k. ú. Útušice a pozemku p. č. 663/16 v k. ú. Štěnovice údaj o jejich druhu - ostatní plocha a jejich využití ostatní komunikace, resp. zápis těchto údajů nelze považovat za výsledek zřejmého omylu.

Dle hospodářské smlouvy z 18. 12. 1975, která je součástí správního spisu, byly dotčené, původně zemědělské pozemky, v trvalém užívání státního statku v Přesticích, posléze JZD „Obránců míru“ v Útušicích, které mělo v době výstavby chodníku oprávnění s nimi nakládat, a následně je získala (konkrétně část pozemku ve zjednodušené evidenci p. č. 740/1 v k. ú. Štěnovice) v restituci oprávněná osoba. Od té získalo pozemek směnnou smlouvou statutární město Plzeň, a na základě smlouvy ze dne 12. 9. 2003 získali vlastnické právo k pozemku stěžovatelka a její otec. Pozemky, na které stavební povolení z roku 1986 umisťovalo stavbu místní komunikace, byly v tehdejší evidenci nemovitostí pouze pozemky evidenční, které nevyjadřovaly vlastnické vztahy. Hranice mezi nimi odpovídaly pouze hranicím užívání. Zásadní je v daném ohledu geometrický plán ze dne 28. 12. 1999, č. 187-57/1999, podle něhož vznikl v k. ú. Útušice z pozemků p. č. 295/2 a p. č. 328/1d1 nový pozemek p. č. 328/15 o výměře 412 m² (ostatní plocha - chodník), který právě za tímto účelem obec vykoupila. Stěžovatelka tehdy vykonávala v obci Útušice funkci starostky a 10. 1. 2000 uzavřela za obec na straně kupující kupní smlouvu (vklad práva povolen s právními účinky ke dni 3. 2. 2000). Uvedené nasvědčuje tomu, že předmětná část pozemku p. č. 328/15 byla jako komunikace, resp. chodník užívána, jinak by k této změně nebyl žádný důvod. Tomu odpovídají i další listiny, předložené obcemi v ohlášení ze dne 19. 3. 2007, tj. potvrzení o existenci stavby, vydané Obecním úřadem Štěnovice, odborem výstavby dne 6. 2. 2007, i geometrický plán ze dne 9. 2. 2007, č. 853-9/2007. Byť tedy ze stavebního povolení vyplývá, že stavba byla v roce 1986 povolena na pozemku p. č. 1101/1 pro k. ú. Štěnovice (dříve pozemek p. č. 1101, jak vyplývá z částečného ručně vedeného LV č. 2 vlastník Čs. stát - národní výbor Plzeň-jih) a pozemku p. č. 375 pro k. ú. Útušice, nelze než dospět k závěru, že stávající údaje o druhu a využití pozemků p. č. 663/16 v k. ú. Štěnovice odpovídají ve svém souhrnu výše zmíněným listinám, na jejichž základě katastrální úřad provedl změnu druhu pozemků.

pokračování

Jelikož má zápis příslušných údajů oporu v dosavadních listinách, nebylo možné návrhu stěžovatelky a jejího otce na opravu chyby v katastrálním operátu vyhovět. Zápis o využití pozemku jako ostatní komunikace v katastru nemovitostí nemůže mít sám o sobě za následek vznik účelové či místní komunikace na daném pozemku a tento údaj ani nemusí nutně odpovídat skutečnému stavu v terénu, pokud došlo k reálným změnám ve využití pozemku. Pokud se katastrální úřad o tomto nesouladu dozví, je jistě povinen ho odstranit, neděje se tak ovšem formou opravy chyb v katastrálním operátu podle § 8 katastrálního zákona, ale formou revize údajů v katastru podle § 7 katastrálního zákona.

Pokud jde o podmínky vzniku veřejně přístupné účelové komunikace (resp. veřejné cesty), které jsou vymezeny v ustálené judikatuře správních soudů, Nejvyššího soudu i Ústavního soudu navazující již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu, zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publikovaným pod č. 2028/2010 Sb. NSS: *„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.“*

Existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008). 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.

Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevem 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 naléhavé 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 byt i konkludentního souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace i pro jeho právní nástupce však existuje výjimka pro případy, kdy k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, publikovaný pod č. 2390/2011 Sb. NSS).

Je tedy zřejmé, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace je třeba splnění právě citovaných zákonných podmínek, nikoliv stavební povolení či vynětí ze zemědělského půdního fondu, jak argumentovala stěžovatelka. Veřejně přístupná účelová komunikace totiž vůbec nemusí být stavbou ve smyslu stavebně právním, tím méně pak stavbou, tj. samostatnou věcí odlišnou od pozemku, ve smyslu občanskoprávním, ale může vzniknout právě jen prostým užíváním pozemku jako veřejné cesty se souhlasem, byt i konkludentním, jeho vlastníka, a to bez jakýchkoli stavebních úprav.

Tím orgánem, který má pravomoc závazně určit, zda se na daných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, či nikoliv, je v každém případě výlučně příslušný silniční správní úřad, a to v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaný pod č. 2370/2011 Sb. NSS). Pokud je tedy stěžovatelka přesvědčena o tom, že se na předmětných pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, má možnost příslušnou žádostí podle § 142 odst. 1 správního řádu toto určovací správní řízení vyvolat. Pokud by pak silniční správní úřad v tomto řízení rozhodl v její prospěch, bylo by takové pravomocné deklaratorní správní rozhodnutí dostatečným podkladem i pro změnu údajů v katastru nemovitostí.

Z uvedeného tedy vyplývá, že se Nejvyšší správní soud s uplatněnými stížními námitkami neztotožnil, neshledal tudíž kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, jejímž plněním by jí vznikly náklady.

pokračování

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. ledna 2015

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu