



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **I. L.**, zastoupena JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem se sídlem náměstí Republiky 2, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M. D.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 9. 2015, č. j. 30 A 34/2014 – 44,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jiřího Vlasáka, advokáta.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Krajský úřad Plzeňského kraje domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 9. 2015, č. j. 30 A 34/2014 – 44, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 8. 1. 2014, č. j. DSH/13134/13 (dále také „druhostupňové rozhodnutí“), a rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, odboru výstavby a územního plánování, oddělení

Silniční správní úřad, ze dne 10. 6. 2013, č. j. 1057/OVÚP/13/169/Jk (dále také „prvostupňové rozhodnutí“), ve znění rozhodnutí (opravy zřejmých nesprávností) Městského úřadu Stříbro, odboru výstavby a územního plánování, oddělení Silniční správní úřad, ze dne 12. 6. 2013, č. j. 1057-1/OVÚP/13/169/Jk, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Prvostupňovým rozhodnutím bylo deklarováno, že se na pozemku p. č. 821/12 v k. ú. Stříbro nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Druhostupňovým rozhodnutím pak bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí.

Krajský soud dospěl k závěru, že závěr správního orgánu o tom, že zpevněný povrch (komunikace) na pozemku p. č. 821/12 je samostatnou věcí, tedy že jeho majitelkou není žalobkyně, ale TOP RENT CAR s. r. o. (kterážto vyslovila souhlas s užitím komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace), nebyl přesvědčivě a úplně zdůvodněn. Žalovaný seznal komunikaci jako samostatnou věc z toho důvodu, že je zpevněná s asfaltovým povrchem (z části šterkovým krytem) a udržovaná bez zjevných výtluků a nerovností. Z povahy věci se dá dovodit, že odstraněním svrchní zpevňovací vrstvy asfaltu a šterku by došlo k jeho zničení. Žalovaný sice dospěl k závěru, že je zřejmé, že odstraněním výše popsaného povrchu by došlo k podstatnému zhoršení schůdnosti a sjízdnosti předmětné účelové komunikace, tedy by byla podstatným způsobem vyloučena možnost jejího užívání, avšak z rozhodnutí není patrné, jakou optikou zhoršení sjízdnosti poměřoval. Nebylo vyjeveno např. to, jaké typy vozidel a v jaké frekvenci po oné komunikaci jezdí, zda by odstranění zpevněné vrstvy např. některá vozidla z jejího využití zcela vyloučilo, jakým způsobem by se zhoršení sjízdnosti (schůdnosti) dotklo vlastníků okolních nemovitostí či uživatelů komunikace atp. Otázka případného zásadního zhoršení sjízdnosti či schůdnosti komunikace však musí být pro definitivní přijetí závěru o samostatnosti komunikace jako věci postavena najisto, včetně jasného vymezení kritérií, prostřednictvím kterých byla hodnocena. Správní orgány však tuto otázku neřešily, a zatížily tak svá rozhodnutí nepřezkoumatelností. Za těchto okolností je zrelativizován význam souhlasu uděleného TOP RENT CAR s. r. o.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že vycházel ze závěrů judikatury a právní nauky, které zastávají shodný názor, že o stavbu pozemní komunikace (samostatný předmět občanskoprávních vztahů) půjde tehdy, když odstranění povrchu komunikace bude mít za následek jeho zničení nebo alespoň podstatné zhoršení její sjízdnosti nebo schůdnosti. Nic dalšího není nutné zjišťovat. Je nepochybné, že odstranění (asfaltového) povrchu dané účelové komunikace dojde ke zničení této (stavby) pozemní komunikace a ke zničení jejího povrchu. K tomu dospěl i sám krajský soud. Není tedy jediný důvod, proč by měly správní orgány vyjevit, jaké typy vozidel a v jaké frekvenci po oné komunikaci jezdí, jakým způsobem by se zhoršení sjízdnosti dotklo vlastníků okolních nemovitostí apod. I kdyby nešlo o zničení povrchu, ale „jenom“ o podstatné zhoršení schůdnosti a sjízdnosti, je věc zcela zřejmá. Po odstranění asfaltu bude mít komunikace pouze nezpevněný povrch, tedy nesjízdný (obtěžně sjízdný) pro jakéhokoliv uživatele za deště, spadu sněhu a dalších nepříznivých klimatických podmínek. To je skutečnost obecně známá a jednoznačná. Není

pokračování

vadou, že nebyla takto explicitně vyjádřena v odůvodnění rozhodnutí. Uvedené však není ani zdaleka podstatou celého problému. Je nepochybné, že společnost TOP RENT CAR s. r. o. koupila od České republiky – Ministerstva obrany mj. „komunikaci příjezdovou na p. p. č. 821/12“. Za ni zaplatila kupní cenu a své vlastnické právo prokazuje předmětným nabývacím titulem – kupní smlouvou. Je v rozporu s Listinou základních práv a svobod zpochybňovat vlastnické právo této společnosti. Ta souhlasila s veřejným užíváním dané komunikace. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že stěžovatel zřejmě přehlédl podstatnou okolnost v judikátu sp.zn. 5 As 62/2008, a to posouzení stavebního provedení a jeho odstranění, kdy je výslovně předpokládáno „zásadní“ zhoršení sjízdnosti účelové komunikace, což je okolnost, na kterou poukazuje krajský soud. Rozhodnutí soudu je tak správné, a kasační stížnost by proto měla být zamítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti předně brojí proti závěru krajského soudu, že správní orgány dostatečně nevyjevily úvahy směřující k závěru, že stavba předmětné komunikace je samostatným předmětem občanskoprávních vztahů. Nesouhlasí proto se závěrem, že by správní rozhodnutí byla nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Tato námitka je nedůvodná.

Závěr o tom, zda je posuzovaná komunikace samostatným předmětem občanskoprávních vztahů, je rozhodný z toho důvodu, že správní orgány dovodily veřejnou přístupnost této účelové komunikace ze souhlasu TOP RENT CAR s. r. o. s jejím veřejným užíváním. V případě, že by však nebyla komunikace samostatnou věcí, byla by součástí pozemku p. č. 821/12 v k. ú. Stříbro, jehož vlastníci je žalobkyně. Souhlas s veřejným užíváním by tak nebyl dán skutečným vlastníkem pozemní komunikace. Nezbytnost takového souhlasu není v tuto fázi předmětem sporu, v podrobnostech lze proto k této otázce odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 - 87 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Jádrem sporu je nyní tedy otázka dostatečnosti skutkových důvodů, na nichž stojí závěr správních orgánů, že posuzovaná komunikace je samostatnou věcí. To, zda správní orgány opřely svá rozhodnutí o dostatečné skutkové důvody, je nutno zkoumat ve světle právní úpravy, z níž plynou skutečnosti rozhodné pro posuzování, kdy je pozemní komunikace samostatnou věcí. Správní rozhodnutí lze považovat za přezkoumatelné pouze v případě, že tyto skutečnosti správní orgán zjišťoval a následně při rozhodování vzal v úvahu.

Podle ust. § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), účelová komunikace je 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. Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.

Podle ust. § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je vlastníkem účelových komunikací právnická nebo fyzická osoba.

Úprava obsažená v zákoně o pozemních komunikacích však neurčuje, zda je účelová komunikace samostatným předmětem soukromoprávních vztahů či nikoliv. Tuto otázku je nutno posuzovat ve světle soukromoprávní úpravy. Jelikož jde o posouzení otázky, zda souhlas s veřejným užíváním byl dán vlastníkem komunikace, je rozhodná právní úprava účinná ke dni udělení souhlasu. Ten byl v projednávané věci dán TOP RENT CAR s. r. o. dne 10. 5. 2013. Vlastnictví k tomuto okamžiku se tak primárně řídí ustanoveními zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „občanský zákoník“).

Podle ust. § 118 odst. 1 občanského zákoníku jsou předmětem občanskoprávních vztahů zejména věci. Ust. § 119 odst. 1 občanského zákoníku rozlišuje věci movité a nemovité, přičemž dle jeho odst. 2 jsou nemovitostmi pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. Podle ust. § 120 odst. 1 občanského zákoníku součástí věci je vše, co k ní dle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila, a podle odstavce 2 téhož ustanovení stavba není součástí pozemku.

Judikatura k citovaným ustanovením prošla určitým vývojem, který podrobně shrnul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 - 59 (č. 2200/2011 Sb. NSS). Následně v tomto rozsudku na základě dosavadní judikatury i doktríny učinil závěry, které Nejvyšší správní soud považuje za zcela přiléhavé i pro nyní projednávanou věc a s nimiž se ztotožňuje: *„Je tedy zřejmé, že zákon o pozemních komunikacích počítá s tím, že účelové komunikace budou obdobně jako ostatní pozemní komunikace (dálnice, silnice I., II. a III. třídy a místní komunikace) ve vlastnictví konkrétního subjektu, v daném případě fyzické či právnické osoby (soukromého práva), přičemž podle názoru Nejvyššího správního soudu toto vlastnictví bude svědčit buď vlastníkově pozemku, na kterém se předmětná komunikace nachází (v případě, že ji nelze považovat za stavbu ve smyslu občanského zákoníku, ale jen za zpracování povrchu pozemku), nebo může svědčit i osobě od vlastníka pozemku odlišné (za předpokladu, že účelová komunikace bude stavbou ve smyslu občanského zákoníku a nenáleží vlastníkově pozemku na základě jiného titulu než je samotné vlastnictví pozemku). Obecně lze přitom souhlasit s argumentem stěžovatele, který uvádí, že pojem „stavba“ z hlediska občanskoprávního a z hlediska stavebního práva nelze zaměňovat. I z doktríny se podává, že stavebně právní předpisy chápou stavbu dynamicky, tj. již jako činnost*

pokračování

směřující k uskutečnění stavebního díla. Naopak pro účely občanského práva je pojem stavba nutno vykládat staticky, jako věc v právním smyslu, tedy jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů (srov. např. Švestka J. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 651 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000, dostupný na www.nsoud.cz). [...] Jak již bylo řečeno, je třeba určit, zda předmětná účelová komunikace spadá do takto definované kategorie, zda-li je tedy stavbou jakožto nemovitou věcí ve významu, jak ji definuje občanský zákoník. Je tomu tak proto, že zákon o pozemních komunikacích hovoří o vlastnictví pozemní komunikace a aby bylo možno hovořit o vlastnictví, je třeba zjistit, zda daná účelová komunikace je způsobilá být sama o sobě předmětem vlastnického práva – je tedy třeba vyjít z obecné soukromoprávní definice nemovité stavby dle § 119 odst. 2 občanského zákoníku. Stavba jako nemovitost musí splňovat znaky přirozeného pojmu věci s tím, že není oddělena od pozemku, na kterém je postavena. Nesplňuje-li výsledek stavební činnosti pojmové znaky stavby jako věci nemovité, je vlastníkem předmětné komunikace vlastník pozemku, na kterém se komunikace nachází a tento vlastník má také právo podat návrh podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. [...] Aby zde posuzovaná účelová komunikace představovala věc nemovitou, konkrétně stavbu spojenou se zemí pevným základem, je v první řadě třeba, aby byla schopna být vůbec věcí ve smyslu § 118 odst. 1 občanského zákoníku, tedy, jak se vyjádřil Ústavní soud, musí být „vymezeným kusem vnějšího světa“, který tvoří samostatnou věc, nikoli součást věci jiné, v daném případě pozemku. O takový vymezený kus vnějšího světa nemůže jít dle konstantní judikatury tam, kde povrch pozemku byl zpracován navrstvením přírodních stavebních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba (např. u tenisového dvorce – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005, obdobně dosavadní judikatura posoudila i jiné případy zpevnění povrchu pozemku vrstvením různých přírodních materiálů - typicky se jednalo u parkovišť a kurtů o různé šterky, makadam, živce, antuku apod.). [...] Určitý obrat v posuzování povahy pozemních komunikací ovšem učinil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, který vycházel z právního závěru velkého senátu občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu, neboť rozhodující senát se hodlal odchýlit od právního názoru představovaného výše citovanou dosavadní judikaturou Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud v naposled uvedené věci dospěl k závěru, že místní komunikace (a tím spíše silnice či dálnice) mohou být za určitých okolností samostatnou věcí, tj. stavbou ve smyslu § 119 občanského zákoníku. Nejvyšší soud přitom vycházel z toho, že zákon o pozemních komunikacích přijal koncepci rozlišující vlastníka pozemku na straně jedné a vlastníka místní komunikace, silnice či dálnice na straně druhé, přičemž podle § 17 odst. 3 (nyní § 17 odst. 2) zákona o pozemních komunikacích je v případě místní komunikace, silnice či dálnice na cizím pozemku možno zřídit k pozemku věcné břemeno nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě, tj. k příslušné komunikaci. V praxi je tedy nutno posuzovat případy místních komunikací či silnic individuálně a zjišťovat, zda splňují požadavky § 119 odst. 2 občanského zákoníku a jsou tedy samostatnými nemovitostmi, či nikoliv. Jak Nejvyšší správní soud dále vysvětlí, domnívá se, že podobně je třeba postupovat rovněž u účelových komunikací. [...] Ani samotné zjištění pevného spojení dané stavební konstrukce se zemí ovšem ještě nemůže vést bez dalšího k závěru, že se jedná o nemovitou stavbu, toto zjištění pouze vylučuje, že by se v daném případě jednalo o stavbu movitou (jak by tomu mohlo v určitých případech být např. při pouhém položení panelů na zemský povrch), navíc však ještě musí být zodpovězena otázka, zda se nejedná toliko o součást daného pozemku ve smyslu § 120 odst. 1 občanského zákoníku. I součást věci totiž občanský zákoník definuje ve zmiňovaném ustanovení jako „vše, co k ní podle její povahy

náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila“, i zde se tedy předpokládá pevné spojení, ovšem nikoliv s jinou věcí, ale s věcí hlavní, které je posuzovaný „kus vnějšího světa“ součástí. I zde tedy judikatura a doktrína vychází z toho, že součást věci nemůže být oddělena, aniž by se tím hlavní věc znehodnotila. Podle § 120 občanského zákoníku je kladen důraz na znehodnocení hlavní věci, nikoli na znehodnocení její oddělené části. Neoddělitelnost přitom není jen fyzická či technická, ale i funkční. Znehodnocením věci je třeba rozumět funkční újmu, v jejímž důsledku již hlavní věc není schopna sloužit svému původnímu účelu buď vůbec, anebo z velké části kvalitně (srov. Švestka J. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 599 - 600). [...] Rozhodující pro určení, zda se jedná o stavbu spojenou se zemí pevným základem, či o součást pozemku, tedy nemůže být pouze hledisko, zda lze danou stavební konstrukci oddělit od země, ale zároveň, zda je naplněna první podmínka stanovená v § 120 odst. 1 občanského zákoníku, tedy, zda jde o součást pozemku, kteřá k pozemku (jakožto věci hlavní) podle jeho povahy náleží, či nikoliv. [...] Jako rozhodující se v daném případě tedy jeví nejen posouzení, zda je předmětná účelová komunikace samostatně vymežitelnou částí vnějšího světa a zda je přitom spojena se zemí pevným základem, ale zároveň je třeba posoudit také první ze dvou kritérií, která stanoví § 120 odst. 1 občanského zákoníku pro to, kdy je zpracování povrchu pozemku považováno za součást pozemku a kdy za samostatnou věc. Je proto třeba také posoudit, zda předmětná účelová komunikace k danému pozemku dle jeho povahy náleží. [...] Z uvedeného popisu je zřejmé, že daná účelová komunikace je spojena se zemí pevným základem a lze u ní vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba. Pokud doktrína dospěla při posuzování toho, zda jde u místní komunikace o stavbu či o určitým způsobem zpracovaný pozemek, který slouží jako pozemní komunikace k závěru, že „bude-li povrch místní komunikace vytvořen tak, že jeho odstranění nebude možné bez jeho zničení, resp. alespoň podstatného zhoršení sjízdnosti nebo schůdnosti, lze tuto komunikaci kvalifikovat jako samostatný předmět občanskoprávních vztahů“ (Švestka J. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 653 či Spáčil, J.: Právní rozhledy, č. 2/2007, s. 74), pak není žádný důvod k tomu, jak již bylo vysvětleno, tato kritéria neaplikovat i na případ účelových komunikací. V daném případě je zřejmé, že odstraněním popisovaného povrchu by došlo k podstatnému zhoršení schůdnosti a sjízdnosti dané účelové komunikace, tedy byla by podstatným způsobem ztížena či po značnou část roku dokonce vyloučena možnost obecného užívání této komunikace (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).“

Jak vyplývá z citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu, a mezi účastníky řízení o tom není ani sporu, jedním ze stěžejních kritérií pro posouzení, zda je účelová komunikace samostatnou věcí, je její stavebně technický charakter. Konkrétně jde o to, zda by odstraněním povrchu komunikace došlo k podstatnému zhoršení (potažmo vyloučení) její schůdnosti nebo sjízdnosti. Lze souhlasit, že odstraněním souvislého asfaltového povrchu komunikace dojde zpravidla k podstatnému zhoršení její schůdnosti a sjízdnosti. Nemusí tak tomu ovšem být případě, že asfaltový povrch není souvislý a schůdnost a sjízdnost komunikace je již za daného stavu ztížena, byť jen v některých částech. V projednávané věci je tudíž nezbytné podrobné skutkové zjištění, jaký je povrch celé předmětné komunikace. Žádné takové zjištění ovšem nebylo správními orgány zákonným způsobem učiněno, a to přesto, že tato skutečnost byla správním orgánům vytknuta již v předchozím rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 3. 2012. Správní orgány v dané věci neprovedly místní šetření ani jiné dokazování.

pokračování

Podle ust. § 18 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), o ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol. Kromě protokolu lze též pořádit obrazový nebo zvukový záznam.

Podle ust. § 51 odst. 1 správního řádu k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.

Podle ust. § 51 odst. 2 správního řádu o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování.

Z citovaných ustanovení plyne, že až na zákonem stanovené výjimky není možné dokazování provádět kabinetním způsobem. Provádí-li se dokazování mimo ústní jednání, musí být o provedení důkazu mimo jiné vyhotoven protokol (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010 - 82, č. 2633/2012 Sb. NSS).

V prvostupňovém rozhodnutí se sice hovoří o důkazech a místním šetření, ve správním spise ovšem není založen žádný protokol o provedení důkazu (popř. protokol o jednání, při němž bylo dokazování provedeno), respektive konkrétně protokol o místním šetření. Jediné, z čeho tedy správní orgány mohly v souladu se zákonem vycházet, byla podání účastníků, která však k rozhodné otázce neposkytují shodná skutková tvrzení, jenž by bylo možné považovat za nesporné skutečnosti. Jsou-li ve správním spise (jako příloha podání) obsaženy fotografie, ty jako důkaz provedeny nebyly. Mělo-li proběhnout místní šetření, jeho průběh není zachycen v žádném protokolu. Jestliže bylo například místní šetření provedeno v jiné věci (např. v řízení podle ust. § 5 občanského zákoníku), bylo by možné protokol o místním šetření z této věci využít jako listinný důkaz v nyní projednávané věci, ovšem opět by tento důkaz musel být zákonem stanoveným způsobem proveden a výsledek dokazování řádně zachycen. Navíc by z tohoto protokolu musely být patrné skutečnosti rozhodné i pro nyní projednávanou věc, tedy především přesný stav celé předmětné komunikace.

Lze tedy uzavřít, že ve správním řízení, které předcházelo vydání prvostupňového a druhostupňového rozhodnutí nebylo provedeno žádné dokazování a nebyla učiněna (způsobem odpovídajícím zákonu) žádná skutková zjištění. Za této situace nelze vůbec přezkoumat závěry správních orgánů, které z takových (v podstatě neexistujících) skutkových zjištění učinily. Ve věci není například vůbec postaveno na jisto, že předmětná komunikace je skutečně asfaltová, natož aby bylo patrné, zda je asfaltový povrch souvislý, respektive jaká je celková sjízdnost a schůdnost komunikace.

Jak vyplývá z ustálené judikatury (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, nebo ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Azs 89/2007 - 68),

opřel-li správní orgán rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, zakládá to nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů. I v nyní projednávané věci má proto Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem zato, že prvostupňové i druhostupňové správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Ačkoliv se úvahy krajského soudu ubíraly částečně jiným směrem, učinil tento správní soud plně ve shodě s Nejvyšším správním soudem závěr, že v dané věci nemohou být přezkoumány úvahy správních orgánů o tom, zda je předmětná komunikace samostatnou věcí (a že souhlas s veřejným užíváním tedy dal skutečný vlastník komunikace). Přes dílčí odchylky v úvahách krajského soudu a Nejvyššího správního soudu je proto nutno uzavřít, že výrok napadeného rozsudku stojí na důvodech, které v řízení před Nejvyšším správním soudem v podstatné míře, byť ne zcela, obstály (srov. také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

Úvahy krajského soudu je nutno částečně korigovat pouze v otázce, jak by mělo být posuzováno zhoršení sjízdnosti či schůdnosti komunikace. Krajský soud totiž naznačil, že rozhodný je toliko aktuální způsob užívání komunikace. Nejvyšší správní soud má naproti tomu za to, že rozhodující je potencialita užívání komunikace. I v případě, že by po dané komunikaci aktuálně nejezdila žádná motorová vozidla, neznamená to, že nemůže být ať již ojediněle či pravidelně v budoucnu motorovými vozidly využívána. Tytéž závěry platí pro typy motorových vozidel, jejich počty, počty chodců či účel využívání komunikace. Není rozhodné pouze to, zda by mohlo být značně ztíženo dosavadní užívání komunikace, nýbrž také to, zda by mohlo být značně ztíženo možné užívání komunikace (tedy užívání, ke kterému je komunikace vzhledem ke svému stavu způsobilá). Důležité je tedy primárně její stavebně technické provedení. Poměry v okolí jsou sice také významným faktorem, ovšem nikoliv z hlediska fakticity, nýbrž z hlediska potenciality. Například vede-li komunikace toliko k jediné nemovitosti, je rozhodné, jak může být pro účely této nemovitosti využita, nikoliv však jak je v současné době pro účely této nemovitosti využívána. Správní orgány by se tedy v dalším řízení neměly zaměřovat pouze na to, jak je předmětná komunikace v současnosti užívána, nýbrž jak by mohla být potenciálně užívána s ohledem na své stavebně technické provedení a na poměry v okolí. Zjistí-li například, že komunikaci tvoří kvalitní souvislý asfaltový povrch a může být reálně (s ohledem na charakter nemovitostí, k nimž zajišťuje přístup) využívána osobními automobily, není potřeba dále zkoumat, zda ji také aktuálně osobní automobily využívají. V popsaném případě bude zpravidla možné bez dalšího učinit závěr o tom, že komunikace je samostatnou věcí, neboť odstraněním souvislého kvalitního asfaltového povrchu bude zcela jistě značně ztížena sjízdnost komunikace pro běžné osobní automobily. Je však nutno zopakovat, že před tím, než bude možné takové posouzení učinit, bude nutné v nyní projednávané věci dostatečným a zákonným způsobem zjistit a zachytit skutkový stav.

Jelikož v tuto chvíli nelze učinit závěr o tom, zda je předmětná komunikace samostatnou věcí (tedy samostatným předmětem občanskoprávních vztahů), nelze se ani zabývat námitkami stěžovatele, že společnost TOP RENT CAR s. r. o. jednoznačně prokazuje své vlastnictví ke komunikaci nabývacím titulem, a její vlastnictví tudíž musí

pokračování

být ochráněno. Otázka vlastnictví předmětné komunikace totiž může být vyřešena až poté, co bude učiněn závěr o tom, zda se v rozhodné době jednalo o samostatnou věc. Nebyla-li komunikace samostatnou věcí, tvořila součást pozemku ve vlastnictví žalobkyně. V takovém případě nemohla být kupní smlouvou převedena z České republiky na společnost TOP RENT CAR s. r. o.

Kromě toho je nutno upozornit, že otázku vlastnictví předmětné komunikace musí správní orgány řešit komplexně s ohledem na veškerá tvrzení dotčených osob. Nebyla-li tato otázka řešena rozhodnutím civilních soudů, a žádné takové řízení ani nebylo zahájeno, je povinností správních orgánů posoudit otázku vlastnictví komunikace jako předběžnou otázku. Nelze přitom čistě formálně vyslovit závěr, že existuje smlouva o převodu vlastnického práva z České republiky na společnost TOP RENT CAR s. r. o., a tato společnost je tudíž vlastníkem předmětné komunikace. Správní orgány se musí vypořádat s námitkami, které převod vlastnického práva zpochybňují, včetně otázek platnosti kupní smlouvy, a nemohou námitky zpochybňující vlastnictví odmítnout s tím, nechť dotčené osoby svůj spor o vlastnictví řeší před civilními soudy.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně zastoupená na základě plné moci advokátem měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení advokátem. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v hodnotě 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“)] a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 714 Kč. Jelikož má žalobkyně právo na náhradu těchto nákladů vůči stěžovateli, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

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

V Brně dne 17. prosince 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu