



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, zastoupen JUDr. Karlem Bockem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1199, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Frygesta a. s.**, se sídlem 1. máje 741, Frýdek-Místek, zastoupená Mgr. Jiřím Kabuďou, advokátem se sídlem tamtéž, a **II) S. H.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2012, čj. MSK 102909/2012, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 9. 2014, čj. 22 A 117/2012-65,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 9. 2014, čj. 22 A 117/2012-65, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 31. 7. 2012, čj. MSK 102909/2012, **se ruší** a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8 876 Kč, a to k rukám JUDr. Karla Bocka, advokáta se sídlem Na Poříčí 1199, Frýdek-Místek, ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Obecní úřad Baška rozhodnutím ze dne 3. 1. 2011, č. j. 1711/2010/Fol/PK-01, zamítl žádost žalobce o vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích parc. č. 2009/13 v k. ú. Baška, parc. č. 7294/6 a parc. č. 7294/4 v k. ú. Staré Město u Frýdku-Místku. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 4. 2011, č. j. MSK 66253/2011, zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

[2] Následně dne 9. 8. 2011 vydal Obecní úřad Baška rozhodnutí č. j. 711/2010/Fol/PK - 01, kterým žádost žalobce opětovně zamítl. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal, přičemž napadené rozhodnutí bylo žalovaným dne 21. 12. 2011, č. j. MSK 217798/2011, zrušeno a vráceno k novému projednání.

[3] Rozhodnutím ze dne 26. 4. 2012, č. j. 1711/2010/Fol/PK-01, Obecní úřad Baška žádost žalobce zamítl. Proti uvedenému rozhodnutí se žalobce odvolal; žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání zamítl a napadené rozhodnutí I. stupně potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). V ní zpochybnil tvrzení, že se v daném místě veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, neboť přes uvedené pozemky procházela „odjakživa“, minimálně 50 let. Žalobce současně předložil listinné důkazy o její existenci. Dále namítal, že správní orgány nepřihlédly k tvrzení účastníků správního řízení, kteří existenci veřejně přístupné účelové komunikace shodně potvrdili. Žalobce byl v červenci 2002 jako člen zastupitelstva obce Staré Město přítomen při veřejném projednávání a schvalování územního plánu, ve kterém je stávající veřejně přístupná účelová komunikace přes pozemek parc. č. 7294/6 zakreslena a fyzicky existuje dosud, nebyla nijak zrušena. Žalobce upozornil na to, že v průběhu biologické rekultivace pozemků parc. č. 7294/2 a 7295 nedošlo k vytyčení veřejně přístupné účelové komunikace; pozemky byly po rekultivaci zapsány jako parc. č. 7294/6 – trvalý travní porost – zemědělský půdní fond. Uvedená účelová komunikace proto nyní fyzicky probíhá při okraji hranice k. ú. Baška po dnešním pozemku parc. č. 7294/6. K pozemku žalobce parc. č. 7294/4 účelová komunikace minimálně od roku 1960 vždy vedla, což prokazují i listinné důkazy, a tvrzení zástupců osoby zúčastněné na řízení 1), tedy společnosti Frygesta, a. s. (dále jen „Frygesta“), o opaku není pravdivé. Žalobce komunikaci užívá desítky let a žádná jiná k jeho pozemkům nevedla a nevede.

II. Posouzení věci krajským soudem

[5] Krajský soud označil všechny námitky žalobce za nedůvodné, přisvědčil tím tedy posouzení věci odvolacím orgánem - stěžovatelem. Za důvodnou považoval pouze námitku týkající se územního plánu. Uvedl, že v projednávané věci není sporu o tom, že se na daných pozemcích nachází účelová komunikace. V letech 2000-2002 byla vlastníkem pozemku parc. č. 2009/13 obec Staré Město. Tento pozemek vznikl oddělením z pozemku parc. č. 2009/3 tak, že obec jeho část jako vlastník prodala osobě zúčastněné na řízení 1). Byla-li obec vlastníkem předmětného pozemku v uvedených letech, mohla projevit svou vůli a veřejně deklarovat, že se jedná o její majetek darovaný obecnému užívání. Krajský soud odkázal na závěry Nejvyššího soudu uvedené v rozsudku ze dne 27. 6. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009, dle něhož právní skutečností, která má za následek vznik či autoritativní

pokračování

potvrzení existence účelové komunikace, není územní plán, jehož funkcí není přímo upravovat užívání pozemků. Uvedené závěry však podle krajského soudu neplatí pro případ, kde pozemek je ve vlastnictví téže obce, která o územním plánu rozhoduje. Schvalování územního plánu i jeho konceptu totiž náleží zastupitelstvu obce, které je současně nejvyšším orgánem obce ve věcech majetkových. Deklaruje-li zastupitelstvo ve vztahu k majetku ve vlastnictví této obce (zde prostřednictvím územního plánu) veřejně, že se jedná o majetek „darovaný“ veřejnému užívání, potvrzuje tím, že k darování tohoto majetku obecnému užívání došlo a že je i současnou vůlí obce obecné užívání tohoto majetku strpět. Žalovaný se však skutečně projevenou vůlí obce nezabýval, jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Z těchto důvodů krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku kasační stížnost. S rozsudkem krajského soudu nesouhlasí z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti zejména zdůraznil, že v rámci dokazování v řízení o určení právního vztahu se neuplatní zásada materiální pravdy v rozsahu stanoveném § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nýbrž správní orgán vychází jen z těch důkazů, které navrhli účastníci řízení. Správní orgán může dokazování doplnit, shledá-li to nezbytným pro rozhodnutí ve věci, nemusí tak však učinit. Nemá tedy povinnost zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti; tento závěr platí i pro orgán odvolací.

[7] Správní orgán má dle § 7 správního řádu postupovat vůči účastníkům nestranně, vyžaduje od všech zúčastněných osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Dle názoru stěžovatele tak správní orgány postupují stejně jako soudy – zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 23/2013-53, ve kterém zdůraznil, že není jeho úkolem domýšlet si, k čemu přesně se námitky stěžovatelů vztahují; soud má být nestranným rozhodcem sporu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, konstatoval, že není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či žalobu podporoval. Tím by se stal advokátem žalující strany. Žalobce v dané věci netvrdil, ani že došlo k deklaraci darování majetku obce jejím zastupitelstvím, ani že by k němu mělo dojít schválením územního plánu. Nelze pominout, že žalobce v roce 2008 požadoval pro sebe a další vlastníky zřízení cesty po okraji pozemku parc. č. 2009/3. Těmto dalším vlastníkům sám zřídil věcná břemena. Nesledoval tedy zájmy veřejné, nýbrž soukromé. Jeho žádosti obec Staré Město nevyhověla, jelikož v územním plánu z roku 2002 není cesta na pozemku č. 2009/3 vyznačena. Stěžovatel se nezabýval výkladem deklarace zastupitelstva obce o „darování“ komunikace veřejnému užívání, jelikož k žádné takové deklaraci nedošlo.

[8] Stěžovatel se domnívá, že krajský soud postupoval při hodnocení otázky deklarace zastupitelstva obce o „darování“ dotčeného pozemku veřejnému užívání způsobem, který Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích označil za nepřijatelný. Krajský soud zároveň správním orgánům uložil, aby se zabývaly projevenou vůlí zastupitelstva v letech

2000 - 2002 při schvalování územního plánu. Dle stěžovatele zastupitelstvo svou vůli jasně vyjádřilo v roce 2008, kdy nevyhovělo žádosti žalobce o zřízení cesty. Tento projev lze vyložit pouze tak, že zde nebyla vůle darovat majetek obce veřejnému (obecnému) užívání. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalobce

[9] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že ačkoliv se neztotožňuje plně s hodnocením krajského soudu (především s nedůvodností všech ostatních žalobních bodů), navrhuje, aby Nejvyšší správní soud potvrdil napadené rozhodnutí. Má však za to, že krajský soud měl všechny žalobní body označit za důvodné.

[10] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a nejsou zde ani jiné důvody pro odmítnutí kasační stížnosti pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] V první řadě je třeba podotknout, že zde není sporná samotná existence komunikace, v předmětném místě, ani skutečnost, že se jedná o komunikaci účelovou. Není ani sporná skutečnost, že současný vlastník (osoba zúčastněná na řízení 1/), nikdy s veřejným užíváním komunikace nevyslovil souhlas. V projednávané věci je třeba posoudit, zda v minulosti byl některým z předchozích vlastníků pozemků vysloven souhlas s veřejným užíváním komunikace, který by bylo možno posoudit jako věnování veřejnému užívání. V souvislosti s tím byl napaden názor krajského soudu, zda k věnování veřejnému užívání může ze strany obce dojít v rámci procesu územního plánování. Sporné též zůstává posouzení nutné komunikační potřeby ve vztahu k dotčeným pozemkům.

V. A Překročení žalobních bodů krajským soudem

[13] Nejvyšší správní soud se musel před meritorním posouzením jednotlivých námitek zabývat tvrzením, dle něhož krajský soud nepřipustně rozšířil žalobcem uplatněné žalobní body. Žalobce v bodě 3 žaloby obecně uváděl, že jako zastupitel byl přítomen u zpracování územního plánu obce Staré Město, v červenci 2002 pak u veřejného projednávání územního plánu, ve kterém je zakreslena stávající veřejně přístupná účelová komunikace přes pozemek parc. č. 7294/6 a je přesvědčen, že fyzicky tato komunikace existuje dosud. Územní plán by řádně projednán s dotčenými orgány státní správy, organizacemi a sousedními obcemi. Společnost Frygesta neměla k územnímu plánu a k účelové komunikaci vedené přes uvedený pozemek žádné námitky ani připomínky. Žalobce neargumentoval tím, že došlo k veřejné deklaraci věnování majetku obce jejím

pokračování

zastupitelstvem veřejnému užívání. Netvrdil ani, že by k tomu mělo dojít schválením územního plánu.

[14] Dle konstantní judikatury má soud plnit funkci nezávislého rozhodce sporu, aniž by se přikláněl na jednu či druhou stranu. Procesní rolí soudu – a jeho povinností zároveň – je zajistit rovnost účastníků po celou dobu soudního řízení a chránit ji tam, kde by mohla být ohrožena. Dle čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR „[v]šichni účastníci řízení mají před soudem rovná práva“; dle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod „[v]šichni účastníci jsou si v řízení rovni.“. Tato ustanovení byla vyložena např. ve stěžovatelskem citovaném rozsudku rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS: „od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nabrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu – a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení – garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. (...) [M]íra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“. V rozsudku ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 23/2013-53, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „není jeho úkolem domýšlet si, k čemu přesně se námitky stěžovatelů vztahují. V momentě, kdy by soud nad rámec argumentace stěžovatelů vyhledával skutečnosti svědčící v jeho prospěch, ztratil by svou funkci nestranného rozhodce sporu.“.

[15] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soudní řízení správní je ovládáno dispoziční zásadou. Je tedy na žalobci, aby v podané žalobě nastavil referenční rámec přezkumu správního rozhodnutí, jímž je soud vázán (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS). Míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Správní soud nesmí rozšiřovat mantinely potenciální ochrany, které je žalobce povinen vymezit v žalobě.

[16] Žalobce se však v žalobě omezil na konstatování, že v územním plánu je zakreslena stávající veřejně přístupná účelová komunikace v trase původní parc. č. 7295 přes pozemek parc. č. 7294/6, tímto tvrzením prokazoval průběh cesty. Neargumentoval vůlí zastupitelstva darovat komunikaci veřejnému užívání ani netvrdil, že by k tomu došlo schválením územního plánu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu byly námitky žalobce v tomto směru obecné, krajský soud je však nad rámec žaloby konkretizoval, precizoval a v odůvodnění vytvořil argumentační konstrukci, která nebyla obsažena v žalobě. I z judikatury tohoto soudu plyne, že obecnost uplatněných důvodů kasační stížnosti jde zásadně k tíži stěžovatele. Soud má za to, že tyto závěry formulované ve výše citovaném rozsudku rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2008-78 jsou platné i ve vztahu k žalobě (resp. žalobním bodům) a krajskému soudu. Krajský soud tedy nepřipustně překročil obsah žalobního bodu č. 3 a rozšířil přezkum vlastními argumenty, vyhledával

tak namísto žalobce vady napadeného správního aktu. Tímto přístupem porušil zásadu rovného postavení účastníků, vyjádřenou jak v již citované Listině základních práv a svobod, tak i v § 36 odst. 1 s. ř. s.

[17] Nad rámec výše uvedeného lze k závěrům vyjádřeným krajským soudem podotknout, že ani v případě řádně uplatněného žalobního bodu ohledně projevu vůle obce jakožto předchozího vlastníka pozemků, by prověření této skutečnosti nemohlo vést k závěru o darování komunikace v žalobcem uvedeném rozsahu k obecnému užívání. V roce 2002, kdy mělo k projevu vůle dojít, obec již nevlastnila pozemek parc. č. 7294/6, který byl prodán společnosti Frygesta v roce 1992. Pozemek parc. č. 2009/13, na který by se teoreticky mohl projev vůle zastupitelstva v roce 2002 vztahovat, tedy představuje pouhou část účelové komunikace, nejedná se o celou její délku. Závěry ohledně případného udělení souhlasu k veřejnému užívání ze strany obce jakožto předchozího vlastníka by bylo možno vztáhnout pouze k jednomu úseku účelové komunikace, vedoucímu po hranici pozemku parc. č. 2009/13 (tehdy 2009/3).

V. B. Podmínky veřejného užívání účelové komunikace

[18] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné stručně shrnout právní úpravu týkající se vymezení a užívání účelových komunikací, aby mohly být kasační námitky posouzeny v širších souvislostech.

[19] Podle ustanovení § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, 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). Pro účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích), které lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“. Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64).

[20] Z výše uvedeného je zřejmé, že obecné užívání účelové komunikace umístěné na soukromém pozemku omezuje vlastnické právo vlastníka pozemku. Ústavní soud se touto otázkou zabýval např. v nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, ve kterém mimo jiné konstatoval, že bez náhrady lze vlastnické právo omezit pouze se souhlasem vlastníka. V případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích tedy musí vlastník s omezením vlastnického práva v podobě obecného užívání souhlasit. Proti vůli vlastníka dotčeného pozemku může vzniknout veřejně přístupná účelová komunikace pouze za poskytnutí kompenzace (srov.

pokračování

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, a ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 40/2011-99).

[21] Souhlas vlastníka může být buď výslovný, nebo konkludentní. Pokud vlastník se zřízením účelové komunikace projevil či vyslovil souhlas, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být následně vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, nesouhlas by musel být projeven aktivním jednáním. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy je komunikace nabývána za zvláštních podmínek (například restituce) od veřejnoprávní korporace (viz např. 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.

[22] Další podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, pouze tehdy je splněna podmínka proporcionality omezení vlastnického práva. Splnění této podmínky je rozvedeno pod body [24] a násl. tohoto rozhodnutí.

[23] Lze tedy shrnout, že k tomu, aby komunikace byla označena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí být splněny podmínky stanovené v § 7 zákona o pozemních komunikacích a podmínky doplněné judikaturou, tj. udělení souhlasu s obecným užíváním a nezbytná komunikační potřeba. Všechny tyto podmínky musí být splněny kumulativně.

V. C Posouzení znaku nutné komunikační potřeby

[24] Jak je uvedeno výše, krajský soud se ve svém rozhodnutí věnoval pouze otázce, zda při procesu územního plánování nedošlo obcí jakožto předchozím vlastníkem jednoho z pozemků k věnování obecnému užívání, dalšími okolnostmi věci se nezabýval, pouze stručně označil žalobní námitky za nedůvodné. Nejvyšší správní soud při přezkumu napadaného rozhodnutí v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s., tedy konkrétně při ověření, zda je rozhodnutí přezkoumatelné, dospěl k závěru, že vadou nepřezkoumatelnosti trpí z několika důvodů již rozhodnutí stěžovatele, následně tedy i napadený rozsudek krajského soudu.

[25] Stěžovatel se nevypořádal s řádně uplatněnou odvolací námitkou žalobce týkající se nezbytné komunikační potřeby. Žalobce ve všech svých podáních uváděl, že účelovou komunikaci užívá k příjezdu na pozemek parc. č. 7294/4 desítky let, neboť v lokalitě vlastní ještě další tři pozemky a jiná účelová veřejně přístupná komunikace zde nikdy neexistovala, resp. neexistuje. Uvedená účelová komunikace je prokazatelně užívána jak chodci (návštěvníky blízké vodní nádrže Baška), tak vozidly (zejména vlastníky místních

pozemků, tedy ostatními účastníky řízení a návštěvníky vodní nádrže Baška). Tento stav byl dle žalobce dlouhodobý a pokojný, avšak jen do doby, než se vlastníkem pozemku parc. č. 2009/13 stala osoba zúčastněná na řízení 1). Závěr správních orgánů o tom, že předmětné místo není využíváno neuzavřeným okruhem osob, je podle žalobce v rozporu se skutečností. Účelová komunikace slouží k uspokojení nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby; stěžovatel však tyto námitky nijak nevypočítal.

[26] Nejvyšší správní soud k podmínce prokázání nutné komunikační potřeby uvádí, že není výslovně stanovena zákonem, vyplývá však z judikatury Ústavního i správních soudů. Jak je již uvedeno výše, pouze v případě nezbytné komunikační potřeby lze omezení vlastnického práva vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází, označit za proporcionální. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, publ. pod č. 2370/2011 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, soud konstatoval, že „[z]nak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neobranitelnému a neurčitému okruhu osob – by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace.“ 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). Jinými slovy, není-li naplněna nutná komunikační potřeba, pak není ani dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva.

[27] Stěžovatel se však žalobcem uplatněnými námitkami týkajícími se prokázání nutné komunikační potřeby dostatečně nevypořádal. V žalobou napadeném rozhodnutí konstatoval, že v daném místě neexistuje komunikační potřeba veřejnosti, což považoval za nezvratnou překážku označení cesty za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Jinými slovy, pokud neexistuje potřeba široké veřejnosti užívat komunikaci, nemůže být prohlášena za účelovou komunikaci pouze z důvodu zájmu několika osob. Nad rámec této úvahy uvedl, že komunikační potřeba několika vlastníků pozemků je zajištěna jiným způsobem. Z kopie katastrální mapy zjistil, že přes lesní pozemky a pozemek označený jako ostatní plocha existuje přístup na pozemek žalobce parc. č. 7294/4 a dospěl tak k závěru, že lesní cesta (po které se nedá projet autem) mj. přes pozemek parc. č. 2009/3 (lesní pozemek) umožňuje přístup k nemovitostem žalobce a dalších vlastníků. Zdůraznil však znovu, že se jedná o individuální komunikační potřebu žalobce, nikoliv veřejnosti. Podle jeho názoru pouze jednoznačně prokázaná a skutečná komunikační potřeba veřejnosti by byla nepochybně proporcionální k omezení vlastnického práva společnosti

pokračování

Frygesta. Nezbytná komunikační potřeba omezeného okruhu osob podle stěžovatele nemůže být důvodem pro takové zásadní omezení vlastnického práva.

[28] Nejvyšší správní soud však s uvedenými závěry nesouhlasí. Jak již uvedl výše, nutnou komunikační potřebu je třeba zkoumat v každém konkrétním případě, ve vztahu ke konkrétním nemovitostem, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území. Nutná komunikační potřeba musí být vztažena k některému účelu stanoveného v § 7 zákona o pozemních komunikacích, tedy spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků (srov. Černínová, M., Černín, K., Tichý, M.: *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 56). Komunikační potřeba jednotlivých vlastníků nemovitostí tedy může být při posuzování splnění podmínek § 7 zákona o pozemních komunikacích relevantní a stěžovatel jakožto správní orgán ji byl povinen řádně posoudit, respektive případně vyvrátit tvrzení žalobce, podle něhož byly závěry správního orgánu I. stupně nesprávné a neodpovídaly skutečnému stavu.

[29] Z výše uvedených důvodů má soud za to, že již krajský soud měl přistoupit ke zrušení rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost. Nelze z něho zjistit, jak se stěžovatel vypořádal s relevantními a řádně uplatněnými námitkami žalobce ohledně (ne)naplnění nezbytné komunikační potřeby.

V. D Posouzení trvání veřejně přístupné účelové komunikace

[30] Rozhodnutí stěžovatele je dále nepřezkoumatelné i ve vztahu k odvolacím námitkám žalobce ohledně strpění obecného užívání účelové komunikace minulými vlastníky. Žalobce v odvolání tvrdil, že komunikace byla přístupná „odjakživa“, minimálně však 50 let, a sloužila jako přístup k tehdejším polním pozemkům.

[31] Žalobce v řízení před správními orgány i v řízení před krajským soudem nabízel důkazy o existenci veřejně přístupné komunikace v daném místě. Konkrétně její trvání od „nepaměti“ prokazoval různými dokumenty, např. mapou katastrálního území Starého Města, mapu územního rozhodnutí k těžbě jílu ze dne 30. 1. 1960, plánem prostoru hliniště ze dne 23. 8. 1965, geometrickým plánem na zaměření rekultivované části hliniště ze dne 28. 9. 1972, snímkem mapy bývalého pozemkového katastru vyhotoveným dne 21. 9. 1993, kopií mapy bývalého pozemkového katastru ze dne 16. 1. 1997. Komunikace je též černě zakreslena jako stávající stav v grafické části konceptu územního plánu obce Staré Město, a to v trase původní komunikace na pozemku parc. č. 7295, a v územním plánu samotném je rovněž zakreslena černě jako stávající komunikace v grafické části územního plánu.

[32] Žalobce v odvolání i v žalobě tvrdil, že chronologicky doložil skutečnost, že část komunikace dodnes jako jediná zpřístupňuje pozemky parc. č. 7294/4, 7294/1, 7294/8, 7294/9, 7294/10, 7294/11 a 7294/12. Správní orgán se však dle názoru Nejvyššího správního soudu nevypořádal s otázkou, zda současný vlastník není vázán souhlasem svého právního předchůdce s veřejným užíváním účelové komunikace.

[33] Nejvyšší správní soud k otázce prokázání existence a užívání komunikace v minulosti v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003-64, konstatoval, že *„průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány 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, č. j. 5 As 27/2009-66, či rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60).“* Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší soud 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 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 (viz rozsudek ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, publ. pod č. 2826/2013 Sb. NSS).

[34] Judikatura se vyslovila i k vázanosti souhlasem s veřejným užíváním účelové komunikace, který udělil její předchozí vlastník. Ústavní soud v usnesení ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 1378/11, judikoval, že souhlas předchozího vlastníka s obecným užíváním pozemku *„lze dedukovat z dosavadního užívání cesty, přičemž toto omezení vlastnického práva by přešlo i na současného vlastníka. Pokud komunikace jednou vznikne, nemůže být následně čistě jen na základě vůle současného vlastníka zrušena, ale každý další vlastník je souhlasem předchůdce vázán. Jestliže ovšem veřejná účelová komunikace vznikla, avšak bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas, a to alespoň konkludentní, vyžaduje omezení vlastnického práva náhradu [viz podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-107, podle něhož se to ale děje typicky v případech omezení vlastnického práva ve prospěch zájmu na ochraně životního prostředí].“* Obdobně v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, soud konstatoval, že *„pro posouzení konkludentního souhlasu je podstatná objektivní skutečnost, tedy již samotná existence užívané cesty „od nepaměti“ a nikoliv subjektivní sdělení předchozích vlastníků.“* Je také třeba zdůraznit, že z posledně uvedeného judikátu vyplývá, že obecné užívání cesty od nepaměti bude vždy ústít z naléhavé komunikační potřeby (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 32/2012-42).

[35] Stěžovatel byl tedy povinen k námitkám žalobce posoudit, zda současný vlastník není vázán souhlasem s užíváním komunikace v minulosti, jinými slovy, zda umožnil její užívání blíže neurčenému okruhu osob, či zda cestu užívaly pouze konkrétní osoby. Při tomto posouzení je namístě důsledně odlišovat dva judikaturou dovozené znaky veřejně přístupné účelové komunikace, tedy souhlas (předchozího) vlastníka s užíváním a nezbytnou komunikační potřebu. Stěžovatel námitky a tvrzení žalobce dostatečně nevypořádal a své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností.

pokračování

[36] Lze tedy uzavřít, že přezkoumal-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které nebylo k přezkumu vůbec způsobilé, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91). Soudu tedy nezbylo, než postupovat v souladu s judikaturou; neshledal ani důvody, proč se od stávající rozhodovací praxe odchýlit.

VI. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud stěžovatelem napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Přestože jeho výrokem bylo rozhodnutí stěžovatele správně zrušeno, odůvodnění stojí zcela na nesprávných důvodech (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75). Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu - stěžovatele, bylo již v řízení před krajským soudem zatíženo vadami, pro které mělo být zrušeno. V souladu s § 110 odst. 2 s. ř. s. tedy přistoupil i ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.) věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému, který je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[38] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Otázka úspěchu v řízení o kasační stížnosti však v projednávané věci není jednoznačně dána výrokem o zrušení rozhodnutí krajského soudu. Žalovaný se tohoto zrušení jakožto stěžovatel domáhal, aby obhájil správnost a zákonnost svého rozhodnutí a domohl se jeho „obživení“. Nejvyšší správní soud sice rozhodnutí krajského soudu zrušil, avšak zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného, pouze z jiných důvodů nežli krajský soud. Stěžovatele tak nelze ani částečně – komplexně nahlíženo – považovat za úspěšného, neboť jím hájené rozhodnutí v konečném důsledku neobstálo (srov. také rozsudek ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98). Nejvyšší správní soud pouze změnil (a rozšířil) důvody, pro které mělo být zrušeno již před krajským soudem.

[39] V souladu s tímto závěrem Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení tak, že náhradu nákladů za řízení o kasační stížnosti nepřiznal ani žalobci, ani žalovanému. Nicméně z důvodu právní jistoty Nejvyšší správní soud pojal do výroku III. výrok o nákladech řízení před Krajským soudem v Ostravě (na který by jinak bylo nahlíženo jako na zrušený v celém znění). Pokud je tento výrok již vykonán (což lze předpokládat), žalovaný tím svoji povinnost splnil a není mu ukládána opakovaně.

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

V Brně dne 28. ledna 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu