



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) S. V., b) V. B., c) Mgr. L. H., d) Ing. Mgr. K. H.**, všichni zastoupení JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem, se sídlem Lidická 57, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **obec Štítina**, se sídlem Hlavní 68, Štítina, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2014, č. j. MSK 48395/2014, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 10. 2016, č. j. 22 A 64/2014 - 67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 10 220 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Milana Vašíčka, MBA, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci jsou vlastníci nemovitostí v nově vybudované části obce Štítina, kde poté, co jeden z místních obyvatel začal na hlavní přístupovou cestu stavět zátarasy a jiné překážky, vznikl spor o povahu této komunikace. Rozhodnutím ze dne 6. 1. 2014, č. j. STI-37/2014, Obecní úřad Štítina v pozici místně příslušného silničního správního úřadu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) zamítl žádost žalobců, aby deklaroval, že se na pozemcích parc. č. X, X a X v k. ú. X (je-li dále uvedeno parc. č., myslí se tím pozemek

v tomto katastrálním území) nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Odvolání žalobců žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podali žalobci správní žalobu, které Krajský soud v Ostravě v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) vyhověl, neboť dospěl k závěru, že správní orgány ve správním řízení nedostatečně zjišťovaly souhlas vlastníků pozemků s neomezeným užíváním komunikace. Přestože byli tito vlastníci ve správním řízení zcela pasivní, bylo povinností správních orgánů dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, pokusit se o zjištění jejich názoru výzvou k písemnému vyjádření či jejich předvoláním k vyjádření stanoviska. Krajský soud dále shledal pochybení v tom, že správní orgány nijak nevyhodnotily prohlášení A. K., spoluvlastníka dvou dotčených pozemků, ze dne 14. 1. 2013, ve kterém uvádí, že dává souhlas vlastníků pozemků kolem komunikace a jejich rodinám a známým k jejímu užívání, že nikdy od výstavby dané komunikace nebránil nikomu ve využívání této komunikace k chůzi a jízdě a že jeho záměrem naopak bylo, aby se stala veřejnou účelovou komunikací. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalovaný zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností a obsah napadeného rozhodnutí je v rozporu s obsahem správního spisu. Krajský soud rovněž považoval za nutné korigovat závěr žalovaného, že pro deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace je třeba, aby byla dána nezbytná komunikační potřeba veřejnosti. Zatímco souhlas vlastníka je znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice (k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 213/2015).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobců

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel předně konstatuje, že podle § 142 odst. 3 správního řádu se pro dokazování v řízení o určení právního vztahu obdobně použijí pravidla pro dokazování ve sporném řízení. Správní orgán tedy zásadně vychází jen z důkazů, které byly navrženy účastníkem řízení, a neuplatní se zde zásada materiální pravdy. Správní orgán v takovém řízení vystupuje jako nestranný rozhodce sporu, jeho procesní pozice je tak do určité míry obdobná pozici soudu. Dle ustálené judikatury není úkolem soudu za účastníka řízení domýšlet další argumenty či vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporují.

[4] Stěžovatel dále brojí proti závěru, že správní orgány pochybily, když neprovedly navrhovaný výslech svědků. Správní orgán prvního stupně řádně odůvodnil, že výslech svědků shledal nadbytečným, neboť byl navrhován pouze k prokázání toho, že předmětná komunikace byla v letech 2009 až 2012 veřejně a s vědomím vlastníků těchto pozemků zcela volně a oboustranně využívána k chůzi a jízdě dopravními prostředky a že má nezastupitelný dopravní význam v dané lokalitě, což však správní orgány nijak

pokračování

nezpochybňovaly, naopak jim tato skutečnost byla známa. Stěžovatel nicméně zdůrazňuje, že tolerance veřejného užívání neznámá souhlas. Že je komunikace veřejně přístupná ani že nebyla oplocena, neznámá, že vlastník pozemku dal souhlas s jejím veřejným užíváním. Závěr správních orgánů o tom, že nebyl dán souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním komunikace, dále podporuje skutečnost, že vlastník pozemku upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene předem určenému počtu osob, což svědčí o tom, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace neurčitému okruhu třetích osob. Na základě listinných důkazů správní orgán prvního stupně zjistil, že předmětná komunikace byla povolena jako stavba pozemní komunikace pro plánovanou výstavbu třiceti rodinných domů podél této budoucí komunikace, z čehož dovedl, že komunikace měla sloužit k uspokojování dopravních potřeb omezeného okruhu osob. Prohlášení spoluvlastníka předmětných pozemků (vydané po více než dvou letech od dokončení komunikace) ohledně jejího veřejného užívání považuje stěžovatel za účelové.

[5] Stěžovatel rovněž namítá, že nebyla splněna ani druhá podmínka nezbytná k určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, a to nezbytná komunikační potřeba veřejnosti. Existence veřejné komunikace je vždy spjata se zásahem do vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí, správní orgán tedy musí vždy zohlednit nutnost omezení vlastnických práv. Omezení vlastnického práva musí být dáno veřejným zájmem na obecném užívání komunikace a musí být v souladu se zásadou proporcionality. Veřejný zájem je naplněn tehdy, existuje-li potřeba veřejnosti určitou komunikaci využívat (podmínka obecného užívání komunikace) a zároveň je-li splněno kritérium nezbytné komunikační potřeby, tj. jedná-li se o jedinou možnost přístupu k nemovitosti. Obecné užívání lze podřadit pod pojem veřejné užívání, definované jako užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Stěžovatel nijak nezpochybňuje komunikační potřebu předem určeného okruhu vlastníků nemovitostí podél komunikace, zastává však názor, že nebyl prokázán veřejný zájem na užívání předmětných pozemků předem neomezeným okruhem uživatelů.

[6] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně uvádějí, že tvrzení uvedená v kasační stížnosti jsou neakceptovatelná, neboť stěžovatel se opětovně dovolává argumentů (zejména požadavku na existenci komunikační potřeby veřejnosti), které Nejvyšší správní soud již výslovně vyvrátil v rozsudku sp. zn. 6 As 2013/2015 (pozn. Nejvyššího správního soudu – žalobci mají zjevně na mysli rozsudek sp. zn. 6 As 213/2015). Žalobci zdůrazňují, že vlastník komunikace po několik let pasivně toleroval obecné užívání komunikace veřejností, a navíc výslovně uvedl, že bylo jeho záměrem, aby se komunikace stala veřejně přístupnou účelovou komunikací. Stěžovatel se s tímto prohlášením v kasační stížnosti vypořádal pouze tak, že jej označil za účelové, aniž by svůj závěr jakkoli odůvodnil. Toto prohlášení zjevně odporuje závěru stěžovatele, že vlastník předmětných pozemků omezil užívání komunikace jen pro určitý omezený okruh osob. Věcné břemeno chůze a jízdy bylo zřízeno pouze některým vlastníkům okolních rodinných domů, nikoli však žalobcům. Žalobci nadto uvádějí, že v rozporu s tvrzením stěžovatele postačuje jako konkludentní souhlas s obecným užíváním komunikace

veřejností několikaletá tolerance ze strany vlastníka, který nic proti jejímu užívání veřejností nečiní. Žalobci tedy shrnují, že přinejmenším pasivní forma souhlasu vlastníka komunikace byla ve správním řízení prokázána, a to nehledě na výše zmiňované výslovné prohlášení jednoho z vlastníků předmětných pozemků. Otázka aplikace § 3 správního řádu není s ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí dle žalobců pro právní posouzení věci podstatná.

[7] Osoba zúčastněná na řízení svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má požadované vysokoškolské vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[9] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Musel se tak předně zabývat tím, že krajský soud nevyrozuměl pana M. H., vlastníka pozemku parc. č. X, o probíhajícím řízení a znemožnil mu tak uplatňovat v řízení práva osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.

[10] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. „[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.“ Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. „[n]avrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba.“

[11] Nezbytnou podmínkou pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení je to, že musí jít o osobu přímo dotčenou na právech nebo povinnostech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 As 73/2009 – 133, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz). Přitom osobou zúčastněnou na řízení je i subjekt, na který přešla příslušná práva a povinnosti v průběhu řízení před soudem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 As 20/2006 – 129, publ. pod č. 1601/2008 Sb. NSS). Zánikem vlastnického práva k předmětnému pozemku v průběhu řízení může dojít k zániku materiální podmínky

pokračování

účasti osoby zúčastněné na řízení, a to dotčení na právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2006, č. j. 8 As 33/2005 – 52).

[12] Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyrozumí všechny potenciální osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení, tyto nepoučí a nevyzve, aby oznámily, zda budou v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 – 75, publ. pod č. 1479/2008 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 – 68, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 – 22, či ze dne 9. 11. 2016, č. j. 2 As 256/2016 – 92). Takové pochybení soudu nicméně nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, pokud bylo správní řízení stíženo tak závažnou vadou, že rozhodnutí správního orgánu z něj vzešlé nelze přezkoumat v mezích žalobních bodů, a soud je tak může zrušit i bez návrhu (rozsudek č. j. 1 As 39/2004 – 75).

[13] Krajský soud dne 22. 3. 2016 vyrozuměl vlastníky pozemků parc. č. X a X o probíhajícím řízení, poučil je o právech osoby zúčastněné na řízení a vyzval, aby ve lhůtě tří týdnů oznámili, zda budou v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat (viz č. l. 49 spisu krajského soudu). O probíhajícím řízení však nevyrozuměl vlastníka pozemku parc. č. X. Tím byl v době podání žaloby R. Č. S. a od roku 2015 M. H. (viz výpis z katastru nemovitostí na č. l. 61). Materiální podmínka účasti pana S. na řízení zanikla v průběhu řízení, jeho nevyrozumění o probíhajícím řízení tudíž nezakládá vadu řízení. Naopak na pana H. bylo v průběhu řízení převedeno vlastnické právo k předmětnému pozemku, které mohlo být vydáním napadeného rozsudku dotčeno. Krajský soud tak zatížil řízení o žalobě vadou, která však v daném případě neměla vliv na zákonnost napadeného rozsudku, a to kvůli nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že povinnost předsedy senátu podle § 34 odst. 2 s. ř. s. se samozřejmě vztahuje i na řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto M. H. (a obec Štítinu, která se po právní moci napadeného rozsudku stala spoluvlastníkem pozemků parc. č. X a X) vyrozuměl o probíhajícím řízení a poučil o právech osoby zúčastněné na řízení. Obec Štítina na výzvu soudu sdělila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, svého práva vyjádřit se však již nevyužila. M. H. uvedl, že práva dle § 34 s. ř. s. uplatňovat nebude.

[14] Napadený rozsudek netrpí žádnými z nedostatků zakládajících nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Důvody, které krajský soud vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí, jsou z odůvodnění seznatelné. Krajský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl.

[15] Předmětem sporu v posuzované věci je existence veřejně přístupné účelové komunikace, zejména otázka prokázání souhlasu vlastníků pozemků s veřejným užíváním cesty a s tím související rozsah důkazní odpovědnosti žalobců a vyhledávací povinnosti stěžovatele.

[16] Podle § 7 odst. 1 věta první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, „[ú]čelová 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“.

[17] Vedle znaků výslovně uvedených v citovaném ustanovení je pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace zásadní kumulativní naplnění dvou klíčových předpokladů, tj. souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty a nezbytná komunikační potřeba (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014 – 76, či předchozí rozsudky zdejšího soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64, či ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 – 128). Jak konzistentně uvádí Ústavní soud, pouze jejich kumulativní naplnění umožňuje ústavně konformní omezení vlastnického práva. Vzhledem k tomu, že zákon o pozemních komunikacích povinnost strpět obecné užívání vlastnickova soukromého pozemku nespojuje s poskytnutím finanční náhrady, musí vlastník s tímto omezením souhlasit (viz např. nálezy ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, či ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz/>). Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, která je vyjádřením zásady proporcionality jakožto základní podmínky legitimacy omezení základních práv. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům (srov. nálezy ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

[18] Podle ustálené judikatury může být souhlas vlastníka buď výslovný, nebo konkludentní. 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. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, či již zmiňovaný rozsudek č. j. 2 As 84/2010 – 128). Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že doba tří let je dostatečně dlouhá na to, aby vlastník relevantním způsobem vyjádřil své stanovisko ohledně obecného užívání pozemku. Neučiní-li tak, dojde k udělení konkludentního souhlasu se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace (rozsudek ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204).

[19] Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci fyzicky neoplotil ani neoznačil jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Pokud totiž komunikace není nebo nebyla třetími osobami užívána, není ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí. Naopak pokud je komunikace užívána třetími osobami, aniž by vlastník pozemku svůj nesouhlas s tímto projevil např. označením cedulí se zákazem vstupu, nasvědčuje to konkludentnímu souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace. Veřejná přístupnost účelové komunikace ještě sama o sobě nečiní komunikaci

pokračování

veřejnou. Podstatné pro určení veřejné přístupnosti je, zda je účelová komunikace vskutku třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 76/2009 – 60).

[20] Souhlas vlastníka se musí vztahovat k užívání předmětné cesty blíže neurčitým okruhem osob, a nikoli pouze konkrétními osobami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 – 14, publ. pod č. 3371/2016 Sb. NSS). Za jednoznačné veřejné užívání lze dle rozsudku č. j. 6 As 213/2015 – 14 považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrozličnějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci (posuzovanou zdejší soudem ve věci sp. zn. 1 As 63/2013), kdy by tutéž cestu užívali jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám. Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá (rozsudek č. j. 6 As 213/2015 – 14).

[21] V tomto ohledu je pak rovněž podstatná otázka, zda bylo užívání předmětné cesty upraveno instituty soukromého práva, tj. buď věcným břemenem, nebo závazkem. Pokud vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí to spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na svém pozemku neurčitému okruhu třetích osob (srov. již zmiňovaný rozsudek č. j. 1 As 76/2009 – 60). Není ovšem vyloučeno, aby se původně soukromá cesta změnila ve veřejnou tím, že vlastník postupem času umožní rozšíření okruhu jejích dosavadních uživatelů nad rámec toho, co je povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků (viz ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, k § 7, právní informační systém ASPI).

[22] Změní-li cesta vlastníka, zásadně platí, že souhlas se vznikem účelové komunikace přechází z vlastníka na jeho právního nástupce. Jedinou výjimkou z tohoto pravidla jsou situace, kdy se jedná o nabytí vlastnického práva od veřejnoprávní korporace v restituci (srov. již zmiňovaný nálezný Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06). Pokud účelová komunikace vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku - účelové komunikace, tito jsou předchozím souhlasem vázáni a nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, či již zmiňovaný rozsudek č. j. 1 As 76/2009 – 60, obdobně též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz).

[23] Účelová komunikace je jedinou pozemní komunikací, u které se nevyžaduje vydání správního rozhodnutí o zařazení do příslušné kategorie, nýbrž vzniká přímo ze zákona naplněním definičních znaků vymezených v § 7 zákona o pozemních komunikacích a v judikatuře (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 –

66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS, či ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141). V případě sporu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace vydá správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu deklaratorní správní rozhodnutí o existenci či neexistenci účelové komunikace v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu. V rámci tohoto řízení správní orgán zkoumá naplnění výše uvedených znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka (srov. rozsudek č. j. 9 As 55/2011 – 141).

[24] Podle § 142 odst. 1 správního řádu „[s]právní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo“. Dle odstavce 3 téhož ustanovení „[p]ro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně“. Ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu stanoví, že „[v]e sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků“.

[25] Vzhledem k aplikaci pravidel dokazování ve sporném řízení na řízení o určení, zda se jedná, či nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je v tomto řízení dána vyšší míra odpovědnosti účastníků za výsledek řízení (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 84/2010 – 128). Důkazní břemeno nese především navrhovatel a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 – 27, či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 67/2012 – 38, publ. pod č. 2939/2014 Sb. NSS).

[26] V posuzované věci Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobci v žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace k prokázání toho, že předmětná cesta je dlouhodobě využívána veřejností se souhlasem vlastníků pozemku, předložili jako důkaz 214 prohlášení místních obyvatel a navrhovali jejich výsledky. Souhlas jednoho z vlastníků předmětných pozemků, A. K., dovozovali též z průvodní zprávy ke stavbě komunikace pro stavební obvod Štítina, kterou si zmiňovaný vlastník nechal v roce 2008 vypracovat. Podle této zprávy „[p]ředmětem řešení dokumentace je návrh dopravní obsluhy lokality vymezené pro stavbu rodinných domů v katastrálním území Štítina prostřednictvím veřejně přístupných komunikací“. Dále se v této zprávě uvádí, že se jedná o „komunikaci s hlavní průjezdovou trasou a uslepenými úseky“. Správní orgán prvního stupně pak v rámci řízení obstaral stavební povolení ze dne 14. 1. 2009 na stavbu „Komunikace pro stavební obvod – Štítina“, o které žádali tehdejší vlastníci předmětných pozemků a ve kterém se uvádí, že „[p]ředmětem stavby je vybudování nové obslužné komunikace pro plánovanou budoucí výstavbu 30 rodinných domků v obci Štítina“. Z výpisů z katastru nemovitostí vztahujících se k pozemkům parc. č. X a X pak vyplynulo,

pokračování

že k předmětným pozemkům bylo zřízeno několik desítek věcných břemen chůze a jízdy. Výslech žádného z navrhovaných svědků však správní orgán prvního stupně neprovedl, neboť dospěl k závěru, že navrhované výslechy by nepřinesly žádné nové informace, neboť skutečnost, že předmětná komunikace byla v letech 2009 až 2012 volně využívána veřejností k chůzi a k jízdě, je správnímu orgánu známa. Dále uvedl, že místní občané předmětnou cestu používají pouze jako zkratku či k procházkám. Stěžovatel pak tento závěr správního orgánu prvního stupně potvrdil a poukázal na zřízená věcná břemena a na stavební povolení, dle kterého má předmětná cesta sloužit pouze vlastníkům přilehlých nemovitostí.

[27] Nejvyšší správní soud dospěl s ohledem na výše uvedené k závěru, že v řízení bylo stěžejní zjistit, zda předmětná cesta byla používána pouze vlastníky přilehlých rodinných domů, případně pouze osobami oprávněnými z věcného břemene, či zda byla v období mezi lety 2009 a 2012 užívána i širším, předem nespecifikovaným okruhem osob. Stěžovatel se však touto skutečností a jejím prokázáním vůbec nezabýval, přičemž odůvodnění neprovedení stěžejního důkazu výsledkem osob žijících v dané lokalitě je nedostatečné a vnitřně rozporné, čímž, jak správně uvedl krajský soud, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Naopak ohledně zjišťování názoru vlastníka považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné závazný právní názor krajského soudu korigovat (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS). Není povinností správních orgánů z úřední povinnosti zjišťovat souhlas vlastníků předmětných pozemků jejich výslechem či výzvou k písemnému vyjádření.

[28] Důkazní břemeno v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace nese zásadně navrhovatel. Ten je povinen na podporu svých tvrzení označit a navrhnout důkazy. V posuzovaném řízení byl navržen dostatek důkazů, které, pokud by byly řádně provedeny, by správním orgánům umožnily učinit závěr o existenci či neexistenci konkludentního souhlasu vlastníků předmětných pozemků s jejich veřejným užíváním. Správní orgány tak nebyly povinny nad rámec navržených důkazů zjišťovat výslovný názor vlastníků. Nejvyšší správní soud považuje za dostačující, že všichni vlastníci předmětných pozemků byli účastníky správního řízení (přičemž v navazujícím řízení bude třeba zohlednit aktuální vlastnické poměry). K tomu je rovněž třeba připomenout, že pro posouzení existence konkludentního souhlasu je podstatná objektivní skutečnost, tedy zda byla cesta dlouhodobě s vědomím vlastníků využívána širokým, předem neomezeným okruhem osob, a nikoliv toliko subjektivní sdělení předchozích vlastníků. Podaří-li se v následujícím řízení správním orgánům tuto skutečnost zjistit, výpověď vlastníků, zda s užíváním cesty dle svého subjektivního vnímání souhlasili, či nikoli (učiněná více než sedm let po vzniku předmětné cesty), nemůže prokázání existence konkludentního souhlasu ovlivnit (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 27/2009 – 66). Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že závazný právní názor krajského soudu nebyl formulován dostatečně určitě. Krajský soud neozřejmil, zda správní orgány měly zjistit názor současných, či předchozích vlastníků, když vlastnictví předmětných pozemků se v mezidobí několikrát změnilo.

[29] K důkazu čestným prohlášením A. K., jednoho z vlastníků předmětných pozemků, ze dne 14. 1. 2013, které bylo spolu s ostatními 213 čestnými prohlášeními žalobci

přiloženo k žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, Nejvyšší správní soud uvádí následující. V žádosti žalobci k předloženým čestným prohlášením uvedli, že se jedná o prohlášení místních obyvatel prokazující, že předmětná cesta byla dlouhodobě, veřejně a s vědomím vlastníků zcela volně a obousměrně využívána k chůzi a k jízdě motorovými vozidly. V seznamu příloh žádosti se pak uvádí, že se jedná o 85 prohlášení obyvatel Štítiny, 129 prohlášení obyvatel jiných obcí a zástupce stavební firmy KOWIT. Žalobci tak ve své žádosti ani později v řízení prohlášení A. K. nijak neoznačili ani jinak neupozornili na rozdíl oproti ostatním prohlášením. Správním orgánům proto nelze vytýkat, že se v návrhovém řízení s tímto čestným prohlášením výslovně a od ostatních prohlášení rozdílně nevypořádaly. Je to totiž navrhovatel, kdo tomu, kdo vede řízení, sděluje, k prokázání jakých skutečností má navržený důkaz sloužit, a správní orgán *a priori* nemá vyvíjet vlastní iniciativu směřující k extrahování dalších skutkových poznatků z předložených důkazních prostředků.

[30] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za potřebné (i vzhledem k obsahu kasační stížnosti) stručně se vyjádřit k druhému znaku veřejně přístupné účelové komunikace, tj. nezbytné komunikační potřebě, ačkoli napadené rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno pro nepřezkoumatelné vypořádání podmínky souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty, a ke zkoumání druhého předpokladu tudíž nedošlo. Je třeba zdůraznit, že souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty a nezbytná komunikační potřeba jsou dva od sebe odlišné znaky, které nelze navzájem směřovat. V již zmiňovaném rozsudku č. j. 6 As 213/2015 - 14 Nejvyšší správní soud jednoznačně stanovil, že „[s]ouhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.“ Právní názor stěžovatele vyjádřený jak v napadeném rozhodnutí, tak i v kasační stížnosti, že posuzovaná komunikace musí plnit nezbytnou komunikační potřebu veřejnosti (tedy všech), je nejen v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (již zmiňovaný rozsudek č. j. 6 As 213/2015 - 14, či rozsudky ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76, a ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21), nýbrž je též nelogický, neboť ve vztahu k veřejnosti - jakožto neohrazenému a neurčitému okruhu osob - by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace.

[31] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že kasační stížnost neshledal důvodnou, neboť napadené rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností, pro kterou je bylo třeba zrušit. V navazujícím řízení bude stěžovatel povinen provést výslech navržených svědků, či neprovedení důkazu přezkoumatelně odůvodnit. Závěry dokazování pak uváží v kontextu ostatních skutečností, které v řízení vyšly najevo, zejména zřízení věcných břemen a ve stavebním povolení uvedeného účelu stavby pozemní komunikace. Po takto komplexním posouzení skutkového stavu přezkoumatelným způsobem a s ohledem na výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu odůvodní, zda byl či nebyl dán konkludentní souhlas vlastníků pozemků s veřejným užíváním předmětné cesty. Následně posoudí druhý předpoklad pro deklarování existence veřejně přístupné účelové

pokračování

komunikace, tj. nezbytnou komunikační potřebu, kterou je třeba zkoumat ve vztahu ke konkrétním nemovitostem.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci naopak měli ve věci plný úspěch, proto jim přísluší náhrada nákladů řízení. V řízení o kasační stížnosti byl proveden jeden úkon právní služby spočívající v písemném podání ve věci samé - vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za úkon náleží částka 3100 Kč. Vzhledem k tomu, že žalobci byli zastoupeni jedním zástupcem a jím provedený úkon byl pro žalobce společný, náleží advokátovi za každého žalobce mimosmluvní odměna snižena o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta tak činí 9920 Kč (4 x 2480). Náhrada hotových výdajů za jeden úkon, učiněný zástupcem společně pro všechny žalobce, činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupce žalobců zdejšímu soudu nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a Nejvyšší správní soud z veřejně přístupné databáze ekonomických subjektů ARES zjistil, že registrace zástupce k dani z přidané hodnoty byla platná do 12. 1. 2016, jedná se o částku konečnou. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 10 220 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobcům v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

[34] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 19. dubna 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu