



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: a) **M. C.**, zastoupena Mgr. Danou Lasákovou, advokátkou se sídlem Příkop 27/2a, Brno, b) **JUDr. E. H.**, a c) **JUDr. V. H.**, oba zastoupeni JUDr. Martinem Macháčem, advokátem se sídlem Kobližná 19, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. E. S.**, **II. J. S.**, **III. Ing. J. S.**, **IV. Ing. R. S.**, oba zastoupeni Mgr. Evou Grabarczykovou, advokátkou se sídlem Pellicova 1, Brno a **V. Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, zastoupeno JUDr. Markétou Němcovou, advokátkou se sídlem Riegrova 1378/1, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2015, č. j. MMB/0467729/2014, sp. zn. 5400/OD/MMB/0467729/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b) a c) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 11. 2016, č. j. 62 A 50/2015 – 154,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 11. 2016, č. j. 62 A 50/2015 – 154, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 20. 1. 2015, č. j. MMB/0467729/2014, sp. zn. 5400/OD/MMB/0467729/2014 a rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – Bosonohy ze dne 24. 9. 2014, č. j. MČBBOS 1824/14/SÚ/Va, sp. zn. SZ-MČBBOS 0512/14/31, **se zrušují** a věc **se žalovanému vrací** k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni a) na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 25 000 Kč k rukám Mgr. Dany Lasákové, advokátky, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům b) a c) na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 49 638 Kč k rukám JUDr. Martina Machače, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanými kasačními stížnostmi se žalobkyně a) a žalobci b) a c) (dále jen „stěžovatelé a), b) a c)“) domáhají zrušení nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 11. 2016, č. j. 62 A 50/2015 – 154, kterým byly zamítnuty jejich žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2015, č. j. MMB/0467729/2014, sp. zn. 5400/OD/MMB/0467729/204, jímž bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – Bosonohy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 24. 9. 2014, č. j. MČBBOS 1824/14/SÚ/Va, sp. zn. SZ-MČBBOS 0512/14/31 (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tím bylo rozhodnuto podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o žádosti osob zúčastněných na řízení III. a IV. o určení, zda je zpevněná plocha před rodinnými domy V. č. or. 11, 13 a 15 na pozemcích p. č. X, X a X (dále též „dotčené pozemky“) veřejně přístupnou účelovou komunikací. Správní orgán prvního stupně rozhodl výrokem I., že: „1. Zpevněná plocha na pozemku p. č. X hraničící na severozápadě s pozemkem p. č. X, na severovýchodě s budovou č. p. X (V. č. or. 11) na pozemku p. č. X, na jihovýchodě s pozemkem p. č. X a na jihozápadě nejprve s nezpevněnou plochou zeleně oddělenou obrubníkem a poté s oplocenou jihozápadní nezpevněnou částí pozemku p. č. X; 2. část zpevněné plochy na pozemku p. č. X hraničící na severozápadě s pozemkem p. č. X, na severovýchodě a jihovýchodě s pozemkem p. č. X a na jihozápadě ohraničená obrubníkem; 3. zpevněná plocha na pozemku p. č. X, přilehlá k budově č. p. X (V. č. or. 13) a podél svého jihozápadního okraje hraničící s nezpevněnou plochou na tomtéž pozemku oddělenou oplocením, v celé své délce od severozápadní hranice s pozemkem p. č. X až k jihovýchodní hranici s pozemkem p. č. X; a 4. část zpevněné plochy na pozemku p. č. X při hranici s pozemkem p. č. X a budovou č. p. X (V. č. or. 15) na něm v délce od plochy uvedené v bodě 3. až ke vchodu do budovy č. p. X v její jihozápadní fasádě; vše v k. ú. X, tvoří veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.“ Výrokem II. rozhodnutí bylo vysloveno, že ostatní zpevněné plochy na pozemku p. č. X v k. ú. X veřejně přístupnou účelovou komunikací nejsou.

[2] Krajský soud žaloby stěžovatelů zamítl, protože nepřisvědčil žádné z jimi uplatněných námitek. Nepřisvědčil předně námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť dospěl k závěru, že ačkoli je vypořádání žalovaného s odvolacími námitkami vedeno v poměrně strohé a zčásti v ne zcela vhodně volené zobecňující rovině, jeho argumentace ve spojení s odkazem na dostatečně pečlivá skutková zjištění správního orgánu prvního stupně ještě splňuje kritéria přezkoumatelného správního rozhodnutí.

pokračování

Nepřisvědčil ani námitce ohledně vady řízení při zahájení řízení o žádosti Statutárního města Brna, Městské části Brno - Bosonohy.

[3] Krajský soud dále posuzoval znaky, které musí splňovat pozemní komunikace, aby o ní bylo možné prohlásit, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Za prvé se ztotožnil se správními orgány, že se jedná o zpevněné plochy ze zámkové dlažby, které spolu představují stálý koridor vymezený v terénu, tudíž byl naplněn znak zřetelnosti a určitosti.

[4] Komunikace představuje souvislou cestu z pozemku p. č. X až ke vchodu budovy č. p. X na pozemku p. č. X (V. 15) a spojuje tyto nemovitosti se sítí místních komunikací na ulici B. n. a ulici V.; je tak splněn zákonný účel podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

[5] Pokud jde o možnost jiného přístupu žadatelů k jejich nemovitosti, tak z důkazů provedených ve správním řízení vyplynulo, že dřívější alternativní přístup po schůdcích ve srázu k budově V. 15 již v současnosti neexistuje. Přístup k budově V. 15 pak dle krajského soudu nepředstavuje ani možnost využití sítě komunikací v rámci vnitřního prostoru uvnitř sousedních nemovitostí manželů S. starších, tj. osob zúčastněných na řízení I. a II. Krajský soud proto dovodil existenci podmínky nutné komunikační potřeby. Dodal, že správní orgány správně posuzovaly pouze cesty existující. Skutečnost, že zastupitelstvo městské části Brno – Bosonohy přijalo záměr zrenovovat schodiště vedoucí k budově V. 15, považoval krajský soud za irelevantní, neboť rodinný dům v obci bez jakéhokoli komunikačního spojení si lze jen stěží představit.

[6] Pokud jde o souhlas s užíváním nemovitostí jako veřejně přístupné účelové komunikace, krajský soud aproboval závěr správních orgánů, že se jedná o konkludentní souhlas právních předchůdců stěžovatelů. Dospěl tedy k závěru, že v úsecích přinejmenším vedených po pozemku p. č. X (u domu V. 15) se jedná o cestu užívanou od nepaměti, přičemž takto by bylo možno kvalifikovat i tu část komunikace, u níž byl prokázán konkludentní souhlas minimálně pro doručování poštovních zásilek a návštěvy domu V. 15. Krajský soud proto neuznal za důvodnou námitku, že nebylo určeno, který z předchozích vlastníků a kdy konkludentní souhlas udělil. Krajský soud se ztotožnil se správními orgány rovněž v tom, že ve správním řízení žalobci neprokázali, že by takové užívání dotčených pozemků umožnili vždy jen konkrétním osobám.

II. Obsah kasační stížnosti stěžovatelky a)

[7] Stěžovatelka a) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítá kasační důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu hned z několika důvodů. Krajský soud uvedl, že z dokazování před správním orgánem vyplynulo, že stěžovatelka a) původní cestu, která její pozemek obcházela, napřímila, zpevnila ji zámkovou dlažbou a současně zrušila úsek původní, přičemž dále trpěla její užívání stejným okruhem osob. Tento nový úsek se pak dle správního orgánu stal součástí

cesty. Správní orgán také uvedl, že pokud by vlastníci domu V. 15 nevyužívali k přístupu tuto plochu, není logické, proč by budovali navazující cestu, která dál nikam nevede. Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v tom, že soud nijak nevysvětlil, proč se s hodnocením situace prvostupňovým orgánem ztotožnil. Soud se nevypořádal ani s námitkami stěžovatelky a), že nebudovala cestu, ale zpevňovala si zahrádku za domem, že dlážděná plocha nebyla určena veřejnosti, proč pozemek také oplotila a osadila na hranici mezi domy V. 11 a 13 branku za účelem styku s tehdejšími vlastníky domu V. 13, manželi D., a také že neměla důvod dláždit pro někoho cestu, kterou sama nevyužívala. Stěžovatelka akcentuje, že soud „vypíchl“, že se mu zdá nelogické, že by vlastníci domu V. 15 dláždili pozemek před jejich domem až k hranici domu V. 13. Stěžovatelka a) má za to, že by měl soud vysvětlit též, co se mu zdá logického na tom, aby stěžovatelka a) dláždila na svém pozemku a na své náklady cestu pro potřeby cizích lidí, co je nelogického na jejich tvrzeních a proč ve svém vysvětlení vypustil, že před domem V. 15 je vydlážděná celá terasa a nikoli jen „cesta“ od domu V. 13.

[9] Stěžovatelka pak spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku také v tom, že se soud nijak nevypořádal s jejími námitkami, že přístup do domu V. 15 je manželi S. mladšími i jejich návštěvami realizován právě převážně vstupem z B. n., kde všichni parkují, dále že přístup veřejnosti k V. 15 stejně není možný po vymezené účelové komunikaci, neboť při hranici domů V. 13 a V. 15 je zamčená branka (zamykají si ji S.) a není na ní umístěn žádný nápis ani zvonek – žádná návštěva, poštovní doručovatel apod. se tedy touto cestou do domu V. 15 nedostane, a že právě proto stěžovatelka a) v řízení říkala, že cesta, která vede k zamčené brance, ve skutečnosti nikam nevede.

[10] Soud dále uvedl, že i na historických fotografiích byl hlavní vstup do domu V. 15 z tohoto „chodníčku“, který jako užívanou cestu označovali pamětníci. Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v absenci vyjádření soudu k této věci, neboť soud pouze převzal závěry prvostupňového orgánu a nijak se nevypořádal s námitkami stěžovatelky a), že k domu V. 15 historicky (před tím, než dům koupil pan J. S.) vedla cesta se schůdky z jižní strany po obecním pozemku p. č. X a právě z toho důvodu byl samozřejmě hlavní vchod do domu V. 15 a domovní číslo na jižní straně budovy.

[11] Krajský soud se ztotožnil se správním orgánem též v tom, že pokud by chodník nesloužil pro potřeby dalších obyvatel, nebyl by důvod budovat jej nad rozsah původního chodníku až k hranici s pozemkem p. č. X a ponechávat jej volně přístupný spolu s ponecháním oplocení jihozápadní části pozemku. Prvostupňový orgán zohlednil i skutečnost, že ještě v roce 2013, kdy Mgr. P. D. vlastnila pozemek p. č. X, byla na něm až při hranici s pozemkem p. č. X poštovní schránka pro dům V. 15 a zvonek pro dům V. 13. Krajský soud však nijak nevysvětlil, proč se s takovým hodnocením věci ztotožnil. Nevypořádal se ani s námitkami stěžovatelky a), že D., právní předchůdci H., vydláždili svůj pozemek až k hranici s pozemkem p. č. X pouze proto, že se obě rodiny navštěvovaly, k čemuž sloužila branka a zvonek s nápisem C.

[12] Krajský soud v rozsudku dále uvedl, že pozemek je přístupný ze dvou stran, jednak ze zahrady domu B. n. 48/57, jednak přes obecní pozemek p. č. X, přičemž hlavní vstup je ze strany obecního pozemku. Soud se však nijak nevypořádal s námitkou, že přístup k domu V. 15, jak byl popsán, byl myšlen po schodech na tomto obecním pozemku a nikoli kolem domů V. 11 a 13.

pokračování

[13] Soud rovněž vůbec neobjasnil, proč má za to, že prvostupňový orgán správně zohlednil vyjádření JUDr. B. Z. a JUDr. J. Z., vlastníků domu V. 13 v letech 1988 - 1993. Nevypořádal se ani s námitkou stěžovatelky a), že manželé Z. v domě nikdy nebydleli.

[14] Krajský soud uvedl také, že stěžovatelé ve správním řízení neprokázali, že by takové užívání dotčených pozemků umožnili vždy jen jmenovitě konkrétním osobám. Taková situace je dle soudu z hlediska běžného života v obci jen stěží představitelná. Ze skutkových zjištění tedy nevyplynulo, že by vznikl soukromoprávní závazek; proto na ni nelze aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 - 25. Stěžovatelka má za to, že krajský soud vůbec nevysvětlil, proč dle jeho názoru nevznikl soukromoprávní závazek stran výjimečného užívání plochy před domem V. 13 manželi S. mladšími. Stěžovatelka se domnívá, že uvedený rozsudek je aplikovatelný na nyní projednávaný případ. Ani tvrzení, že je taková situace nepředstavitelná, není namístě. S. mladší chodí se svými dětmi i návštěvami průchodem přes pozemky rodičů, neboť parkují auta na B. n. a logicky se jim nechce chodit k autům dlouhou obcházkou kolem domů V. 11 a 13, kromě případů, kdy tuto cestu volí naschvál. Stěžovatelka a) již uvedla, že neohlášené návštěvy, doručovatelé ani jiné osoby se k domu V. 15 nedostanou, neboť jsou po projití před domem V. 13 zastaveni uzamčenou brankou S., kde není ani nápis ani zvonek. Takový je běžný život v obci.

[15] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku také v tom, že potvrdil rozhodnutí správního orgánu, které trpí vadou nesrozumitelnosti a neurčitosti. Neurčitost stěžovatelka spatřuje zejména v nedostatečně určitém vymezení průběhu účelové komunikace v prvostupňovém rozhodnutí. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vyžaduje, aby výrok správního rozhodnutí vydaného v řízení podle § 142 správního řádu byl určitý, srozumitelný a konkrétní tak, aby nemohla ani v budoucnu vzniknout pochybnost o tom, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, v jaké délce, šířce a po jakých zcela konkrétních částech jí dotčených pozemků vede. Rozhodnutí musí být natolik určité, aby profil a průběh cesty byl jasně deklarován i pro potřeby budoucích vlastníků dotčených nemovitostí a uživatelů účelové komunikace a seznatelný z rozhodnutí samotného. K tomu stěžovatelka a) poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014 - 68.

[16] Rozhodnutí správního orgánu v projednávané věci neobsahuje informaci o tom, v jaké délce a šířce účelová komunikace na jakých konkrétních částech dotčených pozemků vede, ani nebyl zaznamenán její průběh geometrickým plánem. Z již uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že standardem pro určení přesného průběhu účelové komunikace je i její zakreslení v geometrickém plánu, který pak tvoří jako příloha součást správního rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se správní orgány nijak neobtěžovaly přesně zaznamenat profil a průběh účelové komunikace. Specifikovat průběh účelové komunikace pouze slovy „*zpevněná plocha na pozemku p. č. X hraničící ... a na jihozápadě nejprve s nezpevněnou plochou zeleně oddělenou obrubníkem a poté s oplocenou jihozápadní nezpevněnou částí pozemku p. č. X...*“ je dle stěžovatelky a) úsměvné až absurdní. Jakákoli změna terénu – zpevnění plochy, odstranění obrubníku - způsobí, že cesta přestane být v terénu patrná podle popisu v daném rozhodnutí.

[17] Nesrozumitelnost pak stěžovatelka a) spatřuje ve faktu, že rozhodnutí správního orgánu neposkytuje vysvětlení, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché. Krajský soud uvedl, že si je vědom toho, že absence právě takových náležitostí rozhodnutí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Uvedl však rovněž, že toto rozhodnutí ještě splňuje kritéria přezkoumatelnosti, neboť ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek, pročez mohou případné mezery v odůvodnění druhostupňového rozhodnutí zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně. S tím však stěžovatelka v žádném případě nesouhlasí. Uvedené by znamenalo, že stačí, aby odvolací správní orgán napsal, že se ztotožňuje se závěry prvostupňového orgánu bez dalšího odůvodnění.

[18] K vadám řízení před správními orgány stěžovatelka a) uvádí následující. Má za to, že správní orgán neprovedl ohledání na místě v potřebném rozsahu. Žádné místní šetření *de facto* neproběhlo v plném rozsahu, když někteří účastníci řízení (manželé H., manželé S. mladší, manželé S. starší) neposkytli potřebnou součinnost. Proto nebylo provedeno šetření na předmětných nemovitostech, jestli splňují znaky veřejně přístupné účelové komunikace a nutnou komunikační potřebu žadatelů. Stěžovatelka dále namítá, že správní orgán neprovedl žádné výslechy svědků, ačkoli je bylo možné předvolat. Správní orgán se může pouze ve výjimečných případech, kdy svědka vyslechnout nelze, spokojit s jeho písemným vyjádřením. Svědectví bylo třeba zcela zjevně k objasnění otázky, zda byl kdy udělen souhlas k užívání plochy před domem V. 13 jako cesty k domu V. 15. Stěžovatelka a) uvádí, že některá předložená písemná prohlášení podepisující osoby ani samy nepsaly, ale byla jim toliko k podpisu předložena. Tyto osoby nebyly poučeny o povinnosti mluvit pravdu, nikdo neví, za jakého stavu a na základě jakých okolností předpřipravené dokumenty podepisovaly, stěžovatelka a) jim nemohla klást otázky a případně konfrontovat jejich výpovědi, zejména, kdy ta která osoba spornou komunikaci navštívila, zda o její přítomnosti stěžovatelka a) věděla, nebo o pohybu cizí osoby vůbec nevěděla. Učinil-li správní orgán na základě takových listinných důkazů závěr, že byl ze strany stěžovatelky a), resp. jejich právních předchůdců, udělen konkludentní souhlas s užíváním plochy před domem V. 13 veřejností, učinil jej zcela chybně a nezákonně.

[19] Kromě toho prováděl správní orgán důkazy v rozporu s § 51 odst. 2 a 53 odst. 6 správního řádu. Stěžovatelka a) se totiž nikdy nevzdala práva účasti při dokazování, přesto nebyla včas vyrozuměna o tom, že budou některé důkazy prováděny mimo ústní jednání.

[20] Stěžovatelka a) namítá rovněž to, že správní orgány, potažmo také krajský soud, nesprávně posoudily stěžejní právní otázku – existenci resp. neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace.

[21] Stěžovatelka a) předesílá, že nikoliv každou vydlážděnou plochu lze považovat za účelovou komunikaci. Plocha v zahrádce budovy V. 13 je pokryta dlažbou, nikoliv však proto, aby byla považována za účelovou komunikaci, nýbrž proto, že je stěžovatelka a) silnou astmatickou a alergičkou, v důsledku čehož nesnese v těsné blízkosti svého obydlí zelenou plochu. Stěžovatelka a) na předmětné ploše položila v roce 2000 zámkovou dlažbu ve vzoru, který odpovídal jejímu vkusu. Předzahrádky obou sousedních domů V. 11 a V. 15 byly zcela neupravené, nedlážděné a zarostlé. Předzahrádka V. 15 byla upravena až v průběhu rekonstrukce v roce 2008, předzahrádka V. 11 byla vydlážděna až v roce

pokračování

2010. Dalším důvodem pro položení dlažby byla i potřeba zabránit vlhnutí starých základů budov a provést faktické zpevnění pozemku ve styku s budovami. Dle stěžovatelky a) je naprosto absurdní domnívat se, že by stěžovatelka a) investovala své finanční prostředky do výstavby dopravní cesty, kterou sama neužívá, a to vše dobrovolně, bezúplatně a navíc s narovnáním takové cesty přímo pod vlastními okny.

[22] Stěžovatelka a) nikdy nepoužívala za účelem přístupu do své nemovitosti pozemek p. č. X, ale užívá hlavního vstupu z veřejně přístupné účelové komunikace ve vlastnictví obce na pozemku p. č. X. Branka se zvonkem mezi pozemky p. č. X a X sloužila pouze k tomu, aby se mohly rodiny C. a D. (předchozí vlastníci pozemku p. č. X) vzájemně navštěvovat na společných akcích na zahradě, tedy aby nemusela ta nebo ona rodina přecházet na zahrádku přes dům. Zvonek nebyl používán veřejností. Plot mezi uvedenými pozemky byl pak nezbytností vzhledem k tomu, že stěžovatelka a) vždy vlastnila psa a zahrádku mu ponechávala k volnému pohybu.

[23] Pokud jde o branku u hranice budov V. 13 a V. 15, tu zbudovali manželé S. mladší a měla podle vzájemné dohody stěžovatelky a) a manželů S. mladších sloužit ke vstupu na pozemky před dům V. 13 pouze v případě nutné potřeby některého z manželů projít s kočárkem a vždy se svolením stěžovatelky a). Byli to i manželé S. mladší, kteří v rámci rekonstrukce zvedli terén na pozemku p. č. X v části přilehlé k pozemku p. č. X o cca 0,8 m a srovnali tak výšku tohoto pozemku na úroveň pozemku ve vlastnictví stěžovatelky a).

[24] Stěžovatelka a) má dále za to, že splynutím vlastnického práva k budově č. p. X a pozemku p. č. X zanikla účelová komunikace, jež se dle osvědčení Úřadu městské části města Brna, Brno – Bosonohy, referát dopravy, č. j. MČMMOS 0349/13/SÚ/Va, ze dne 7. 1. 2013, měla nacházet na pozemku p. č. X v délce 9,93 m. Stěžovatelka a) má za to, že vznik této účelové komunikace byl datován dobou, kdy byl vlastník pozemku odlišný od vlastníka budovy, přičemž se jednalo o cestu zajišťující přístup do budovy V. 11. Jiná cesta než právě uvedená, nebyla v ulici V. vedena. Stěžovatelka se domnívá, že pokud by kdy existovala účelová komunikace vedoucí podél budov V. 11, 13 a 15, byla by zanesena v příslušných operátech podobně jako účelová komunikace vedoucí ke vchodu domu V. 11. Když se někdo historicky namáhal s pasportizací a vymezením účelové komunikace v dané lokalitě, udělalo by se to jistě v případě existence další (související, navazující) účelové komunikace kompletně.

[25] Stěžovatelka a) dále předesílá, že jí je známo, že kromě požadovaného přístupu přes tři cizí pozemky ve vlastnictví tří různých vlastníků, existují hned dva jiné možné přístupy do budovy č. p. X, přičemž stěžovatelka a) zdůrazňuje, že i jejich faktická existence je základem při zkoumání nutné komunikační potřeby a pro dodržení proporcionality při omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu.

[26] Přístup je možný jednak přes pozemek p. č. X, kde se jedná o historicky (od nepaměti) užívanou přístupovou cestu. I když v současné době tato cesta užívána fakticky není, neboť schodiště převážně tvořící tuto cestu v průběhu času zaniklo, je její obnovení možné a Statutární město Brno o výstavbě schodiště již rozhodlo a počítá s provedením v roce 2017.

[27] Další přístup je možný po pozemcích p. č. X a X ve vlastnictví manželů S. starších. Jedná se o přístupovou cestu užívanou od roku 1993, kdy J. S. koupil budovu č. p. X, která je nyní součástí pozemku p. č. X ve vlastnictví manželů S. mladších. Pozemky p. č. X, X a X, včetně budov č. p. X (V. 15) a č. p. X (B. n. 57) tvoří uzavřený prostor ohraničený budovami a zdmi, resp. zděnými ploty, přičemž se na uvedených pozemcích nacházejí účelové komunikace propojující jednotlivé nemovitosti. Až do roku 2008 byli vlastníky všech jmenovaných nemovitostí manželé S. starší. Stěžovatelka a) se domnívá, že v uzavřeném prostoru vznikly účelové komunikace podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Tím, že došlo k převedení vlastnického práva k části nemovitostí na třetí osoby, staly se dle stěžovatelky tyto komunikace veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Každopádně novým vlastníkům – manželům S. mladším vzniklo dle stěžovatelky právo tyto účelové komunikace nadále užívat, což ostatně také činí. Obě rodiny navíc společně užívají pozemky kromě chůze i k zahradním účelům a k parkování aut.

[28] Stěžovatelka uvádí, že je užíváním plochy před jejím domem na základě deklarace veřejně přístupné účelové komunikace zatížena bezdůvodně, naprosto nečekaně, bez jakéhokoli jejího zavinění a navíc zcela nepřiměřeně, a to vše jen proto, že si žadatelé usmysleli, že by chtěli co možná nejpohodlnější pěší přístup k jejich nemovitosti. Pohodlnou cestu však nelze zaměňovat za nutnou komunikační potřebu.

[29] Stěžovatelka a) nesouhlasí ani s tvrzením, že nelze vést účelovou komunikace skrze budovu, když se jedna taková nachází hned nedaleko, skrze budovu B. n. 46/61.

[30] Stěžovatelka a) popírá rovněž, že by kdy byl udělen souhlas s užíváním plochy před jejím domem jako veřejně přístupné účelové komunikace. Jak doložila prostřednictvím fotodokumentace z roku 1998, v době, kdy zakoupila nemovitosti, žádná cesta podél budov V. 11, 13 a 15, nevedla. Pozemky u těchto budov byly prašné zarostlé zelené plochy bez zřetelnosti jakékoli cesty a bez faktického užívání kterýmkoli z vlastníků nemovitostí. Budovy byly navíc dlouhodobě neobývané.

[31] Správní orgán o historické přístupové cestě k budově č. p. X po pozemcích p. č. X resp. X konstatoval, že fakticky zanikla, pročez zanikla i účelová komunikace. Podle názoru stěžovatelky a) je nutné se stejným způsobem dívat i na situaci údajné historické cesty k budově č. p. X po pozemcích p. č. X, X a X, která fakticky zanikla před tím, než stěžovatelka a) v roce 1998 zakoupila budovu V. 13.

[32] Stěžovatelka a) kromě toho, že nebyl nikdy dán výslovný souhlas k užívání plochy před jejím domem jako účelové komunikace, uvádí, že nebylo prokázáno ani to, že by kdy byl udělen i souhlas konkludentní, natož po roce 1998, kdy stěžovatelka koupila budovu V. 13 a v rámci prováděných úprav mj. pozemky oplotila. Žádný z vlastníků pozemku p. č. X a X nebo jejich právních předchůdců nikdy netoleroval užívání cesty veřejností – tedy neomezeným okruhem osob a všichni tři sousedé vždy ctili své soukromí a sousedy neobtěžovali. Každý vždy měl a má svůj přístup, který nezahrnoval jakoukoli cestu přes pozemek sousedů.

[33] Byl-li po roce 1998 ve výjimečných případech kdy udělen souhlas s průchodem přes jmenované pozemky, byl udělen vždy pouze konkrétním osobám, které byly

pokračování

vlastníkům předmětných pozemků známy, a byl platný pouze pro daný moment; stěžovatelka a) proto také v daném okamžiku přidržela psa. Souhlas však nikdy nebyl udělen jako souhlas s užitím průchodu veřejností. Pokud vlastníci dotčených pozemků nevěděli, že sousedé nebo třetí osoby chodí přes jejich nemovitost, např. z důvodu jejich nepřítomnosti, nemůže být jejich neznalost situace zaměňována s udělením konkludentního souhlasu, natož, když vlastníci pozemku svůj nesouhlas s pohybem veřejnosti na pozemcích vyjádřili jednoznačně a srozumitelně jejich oplocením. Uzavřením branky na hranici pozemků p. č. X a X dala stěžovatelka jasně najevo svůj kvalifikovaný nesouhlas s užitím pozemků před jejím domem veřejností.

[34] Stěžovatelka a) upozorňuje také na Metodiku ministerstva dopravy ze dne 19. 2. 2008 nazvanou „Analýza procesního postupu silničních správních úřadů při řešení sporů o existenci účelové komunikace“, dle níž se nejedná o obecní užívání, pokud vlastník udělil souhlas k užití komunikace jmenovitým osobám individuálně, jak to bylo i v tomto případě; stejně je odůvodněn i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, sp. zn. 7 As 252/2015.

[35] Když se manželé S. starší vyjádřili, že nesouhlasí s pohybem cizích osob na svých pozemcích, správní orgán nezkoumal, jestli dříve takový souhlas udělen nebyl a jestli veřejnost představovaná návštěvami a klienty manželů S. mladších jejich pozemky neužívala k přístupu k nemovitosti p. č. X. Správní orgán vzal tvrzení manželů S. starších jako fakt, na kterém postavil své odůvodnění, proč nemůže vést účelová komunikace po jejich nemovitostech. Správní orgán však nijak nevysvětlil, proč obsahově shodné tvrzení stěžovatelů, že ani oni ani jejich právní předchůdci nesouhlasili s pohybem veřejnosti na jejich pozemcích, odmítl přijmout.

[36] S ohledem na uvedené navrhuje stěžovatelka a) rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, eventuálně zrušit rovněž obě rozhodnutí správních orgánů a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

III. Obsah kasační stížnosti stěžovatelů b) a c)

[37] Stěžovatelé b) a c) napadají rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítají kasační důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[38] Stěžovatelé v žalobě namítali, že se žalovaný nevypořádal řádně se všemi odvolacími námitkami. Stěžovatelé nesouhlasí s krajským soudem, že odůvodnění žalovaného bylo dostačující, mají za to, že pouhé přebrání skutkových zjištění prvostupňového orgánu nemůže obstát. Tímto způsobem by byla v podstatě zcela marginalizována povinnost odvolacího orgánu a dvojinstančnost správního rozhodování, čímž by *de facto* došlo k porušení práva na spravedlivý proces.

[39] Stěžovatelé setrvávají na námitce, kterou uplatnili již v žalobě, že řízení o určení, zda je zpevněná plocha před rodinnými domy V. 11, 13 a 15 veřejně přístupnou účelovou komunikací, trpí od počátku zásadní vadou. Toto řízení bylo totiž zahájeno na základě žádosti Statutárního města Brna, Městské části Brno - Bosonohy. V žádosti bylo uvedeno, že rozhodnutí referátu považuje žadatel za nezbytné k dalšímu postupu ve věci žádosti o

výpověď nájemního vztahu k pozemku p. č. X v k. ú. X. Stěžovatelé se domnívají, že správní orgán prvního stupně chybně shledal, že odůvodnění žádosti splňuje podmínky pro vedení řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelé mají za to, že v dané žádosti nebylo prokázáno, že zahájení řízení je nezbytné pro uplatnění práv žadatele, tudíž nemělo být vůbec zahájeno. Na této skutečnosti dle stěžovatelů nic nemění ani to, že v pozdější fázi se dalším navrhovatelem staly osoby zúčastněné na řízení III. a IV. Jakékoli předchozí úkony v řízení trpí zmíněnou vadou.

[40] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že došlo k evidentnímu zneužití veřejnoprávního institutu (§ 142 správního řádu) k řešení ryze soukromoprávní situace. Skutkově se totiž jedná o spor plně řešitelný v civilním řízení o zřízení nezbytné cesty; takovéto řízení je ostatně již vedeno. Stěžovatelé mají za to, že institut podle § 142 správního řádu nelze nadužívat a zaměňovat za řešení soukromoprávních potřeb jednotlivců. Aktuálně řešený problém navíc vznikl rodinným přeuspořádáním nemovitostí a rozdělením komplexu budov vlastněných jediným vlastníkem. Stěžovatelé tak mají za to, že s ohledem na uvedené nebyl dán důvod pro vedení řízení ve smyslu § 142 správního řádu. Stěžovatelé poukazují též na to, že s uvedeným se ztotožnila i osoba zúčastněná na řízení V., tj. Statutární město Brno.

[41] Stěžovatelé dále uvádí, že znaky veřejně přístupné účelové komunikace musí být naplněny bez jakýchkoli pochybností, neboť se jedná o zcela zásadní omezení vlastníka pozemku.

[42] Předně stěžovatelé poukazují na znak nutné komunikační potřeby. Uvádějí, že do určité doby objektivně existoval k budově V. 15 přístup po schůdcích ve srázu. Po dobu existence tohoto přístupu zjevně nepřicházelo do úvahy konstituování veřejně přístupné účelové komunikace v místech, kde je nyní správním orgánem shledávána. Tato přístupová trasa je nejenže bez problémů obnovitelná, ale je dokonce ze strany zastupitelstva městské části Brno - Bosonohy přijat záměr tuto cestu zrenovovat v roce 2017. Obnovení této cesty dokonce plánovaly i osoby zúčastněné na řízení III. a IV.

[43] Správní orgány a potažmo krajský soud dovodily, že uvedené je bezpředmětné, když aktuálně není tento přístup realizován. S tímto přílišně formalistickým přístupem však stěžovatelé zásadně nesouhlasí. Stěžovatelé poukazují na nálezk Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dle kterého považuje Ústavní soud podmínku nutné komunikační potřeby za nezbytnou podmínku proporcionality omezení vlastnictví. Ústavní soud uvedl, že existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům před omezením vlastnického práva. Stěžovatelé jsou toho názoru, že tímto jiným způsobem je obnovení původního historického přístupu, který by nezpůsobil zásadní omezení vlastnického práva několika soukromých osob.

[44] Stěžovatelé nesouhlasí ani se závěrem správních orgánů, jenž byl aprobován krajským soudem, že přístup k budově V. 15 nepředstavuje ani možnost využití sítě komunikací (cestiček) v rámci vnitřního prostoru uvnitř sousedních nemovitostí manželů S. starších. Soud však zcela pominul, že v projektové dokumentaci rekonstrukce domu V. 15 podané stavebnímu úřadu ÚMČ Brno – Bosonohy stavebníkem J. S. a povolené stavebním povolením ze dne 24. 5. 2004 se přímo uvádí, že pozemek je přístupný ze dvou

pokračování

stran, jednak ze zahrady domu B. n. 48/57, jednak přes obecní pozemek p. č. X; nejedná se však zjevně o přístup přes pozemky p. č. X a p. č. X. Z uvedeného je evidentní, že jako s přístupem (i jako příjezdem) pro dům V. 15 bylo počítáno s cestou ze zahrady domu B. n. 48/57. Ostatně napadeným rozsudkem zmiňovaný přístup záchranné zdravotní služby, příp. příjezd sanitního vozidla, je objektivně možný pouze uvedenou komunikací zahradou domu B. n. 48/57. Na tom nic nezměnilo ani to, že dům posléze nabyt syn pana S. Je tedy nepochybné, že existuje přístupová cesta odlišná od té, která byla deklarována napadeným rozhodnutím. Pro vznik a existenci veřejně přístupné účelové komunikace je nezbytné, aby byly splněny všechny podmínky kumulativně. Tedy, i kdyby následně převodem domu na svého syna pan S. znemožnil výše uváděný přístup do domu, tak teprve od tohoto okamžiku by se případně muselo zkoumat naplnění všech podmínek pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace; tzn., že vyjádření osob o dřívějším přístupu by byla bezpředmětná.

[45] Ostatně i samotné napadené rozhodnutí uvádí, že není sporu o tom, že s ohledem na příbuzenský poměr mohou osoby zúčastněné na řízení III. a IV. užívat i vstup z B. n. přes dům rodičů. Pokud tedy i před převodem domu V. 15 užíval vlastník přístup odlišný od dnes posuzované údajné účelové komunikace, pak je nepochybné, že v tuto dobu neexistovalo naplnění čtvrtého znaku pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. Ba naopak stěžovatelé tvrdí, že se konstituovala veřejně přístupná účelová komunikace zahradou domu B. n. 48/57, kdy tento přístup byl deklarován i v rámci stavebního řízení. Pouze tímto přístupem byla realizována také celá rekonstrukce domu. Požadavek, nikoliv však veřejný, o využití aktuálně řešeného přístupu vznikl až po vydláždění a zpevnění tohoto prostoru majitelem pozemku p. č. X; toto však nelze považovat za zušlechťení existující účelové komunikace.

[46] Pokud jde o souhlas vlastníka, soud správně uvedl, že nebyl předložen žádný důkaz výslovného souhlasu současných či předchozích vlastníků. Pokud jde o souhlas konkludentní, stěžovatelé předesílají, že v takovém případě musí být zjištěno, zda vlastník o užívání pozemku věděl a takovéto užívání umožnil. Musí být také zjištěny konkrétní skutečnosti, kdy a kým byl udělen, či v jakém rozsahu, a nepostačí pouze obecné konstatování, že byl někdy někým dán. Nelze-li uvedené zjistit, je třeba posoudit, zda byl pozemek užíván jako veřejně přístupná účelová komunikace od nepaměti. Pokud soud poukazuje na absenci oplocení mezi pozemky p. č. X a X, což by mělo nasvědčovat veřejnému užívání cesty, stěžovatelé poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, že samotná přístupnost komunikace ještě nečiní komunikaci veřejnou. Stěžovatelé poukazují též na nesprávný výklad pojmu „společný chodníček“, který měl být použit v projektové dokumentaci k rekonstrukci domu na pozemku p. č. X. Tento pojem nesvědčí o vědomosti manželů D. o jeho veřejném užívání; tímto výrazem bylo myšleno pouze faktické napojení prostoru mezi domy. Stejně tak je zjednodušující poukaz na skutečnost, že na historických fotografiích má být hlavní vchod do domu V. 15 označen z tohoto chodníčku. V tomto bylo zcela opomenuto, že původně existovala přístupová cesta přes schodiště, kdy toto domovní číslo zde bylo umístěno právě z tohoto důvodu a nikoliv z důvodu přístupu podél domu V. 11 a V. 13.

[47] Stěžovatelé namítají, že prohlášení třetích osob založená ve spisu nejsou věrohodná, nenesou znaky spontánnosti, obsahují nepřírozeně podrobné formulace a nákresy, jsou

lidmi pokročilého věku psána na počítači atp. Naopak z prohlášení předchozích vlastníků budov V. 11 a 13 se podává jednoznačné popření údajného veřejného přístupu k budově V. 15 před pozemky přiléhající k budovám V. 11 a 13. Stěžovatelé poukazují na publikaci Veřejného ochránce práv, z níž se podává, že je jednoznačně špatným postupem, když sporné strany předloží čestná prohlášení a úřad pak dá zapravdu tomu, kdo jich předložil více. Stěžovatelé mají za to, že bylo na místě předvolat osoby, které sepsaly čestná prohlášení, k podání svědeckých výpovědí. Tím, že stěžovatelům nebylo umožněno klást svědkům otázky, konfrontovat jejich výpovědi, poukazovat na jejich nevěrohodnost, rozpory, atd., nebyl řádně zjištěn objektivní skutkový stav a došlo ke zkrácení práv stěžovatelů. Stěžovatelé poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 12/2006, dle kterého správní orgán nezabývá povinností vyslechnout svědka skutečnost, že mu je předložena písemnost o jeho prohlášení.

[48] Stěžovatelé se dále domnívají, že konkludentní souhlas je nezbytné blíže konkretizovat ve smyslu, kdy a kým měl být snad udělen a v jakém rozsahu. Stěžovatelé si jsou vědomi toho, že lze tento definiční znak splnit i tím, že daná komunikace zde existuje od nepaměti, tento závěr však není v případě pozemků p. č. X a X aplikovatelný. To, že správní orgán dovodil v případě pozemku p. č. X užívání cesty od nepaměti, ale v případě pozemků p. č. X a X toto nedovodil, je v konečném důsledku důkazem toho, že takto cesta nevedla.

[49] Stěžovatelé nesouhlasí ani s tím, že se na posuzovaný případ nevztahují závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 – 25. Stěžovatelé rozporují závěr soudu, že by v posuzovaném případě bylo trpěno veřejné užívání. Pokud snad došlo ke strpění průchodu nějakých osob, jednalo se vždy o konkrétně určené osoby. Soud staví svou argumentaci na spekulaci a nikoli na objektivně zjištěných skutečnostech.

[50] V rozhodnutí správního orgánu absentuje určení, od kdy měla údajná veřejně přístupná účelová komunikace vzniknout, čímž došlo k porušení § 142 odst. 1 správního řádu.

[51] Stěžovatelé poukazují rovněž na to, že o vzniku ani o zániku účelové komunikace nemůže být vydáno konstitutivní rozhodnutí. I účelová komunikace může vyjít z užívání a v terénu přirozeně zaniknout; postačí, přestane-li splňovat kterýkoli ze svých čtyř znaků. Z fotodokumentace z roku 1998 bylo dle stěžovatelů zjištěno, že budovy byly prokazatelně řadu let opuštěny, celé okolí bylo zarostlé porosty včetně stromů, a tedy přístup z předmětné strany jednoznačně nebyl vykonáván. Proto argumentace historickým přístupem nemůže obstát a to nejen proto, že skutečný stav nelze spolehlivě zjistit pro rozporná tvrzení, ale i pro logickou časovou přetržku.

[52] Důvodem zániku může být dle stěžovatelů také např. vybudování jiné obslužné komunikace, nebo stane-li se pozemek nově dosažitelný přes jiný pozemek stejného vlastníka. Tyto skutečnosti byly však správními orgány, potažmo soudem, nesprávně posouzeny, přestože se jedná o zcela zásadní okolnosti pro určení vzniku, resp. zániku účelové komunikace.

pokračování

[53] Stejně tak stěžovatelé rozporují nesprávný výklad judikaturou dovozeného závěru, že souhlas předchozího vlastníka v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího. Stěžovatelé se domnívají, že v případě, že nejsou splněny všechny podmínky pro konstituování účelové komunikace kumulativně a současně, nelze hovořit o vzniku účelové komunikace a ani jakýkoli případný konkludentní souhlas není takové kvality, že by přecházel na právní nástupce. Stěžovatelé akcentují, že v době udělení souhlasu musí být zároveň splněny tři zbývající podmínky a tohoto splnění si osoby udělující souhlas musí být vědomy.

[54] Stěžovatelé uzavírají, že ve zde posuzovaném případě nelze hovořit o prokázání existence konkludentního souhlasu se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace. I pokud bychom brali v potaz, že mohl být v některé dávné době poskytnut konkludentní souhlas s průchodem osob, tak to bylo v době, kdy nebyly splněny všechny nutné podmínky, resp. že zde minimálně existoval alternativní přístup k domu V. 15 přes přístupové schody, které se nadto nacházely na obecním pozemku, a tedy by nebylo ospravedlnitelné hovořit o vzniku účelové komunikace na soukromých pozemcích. Stěžovatelé poukazují na to, že by měly být rozlišovány případy, kdy určitá nemovitost je přístupná výlučně přes pozemek jiného vlastníka a případy, kdy je takovýto přístup jen jednou z více možností, příp. i méně zatěžující možnost je snadno realizovatelná, a je volen pouze ze zvyku nebo z pohodlnosti, bez ohledu na oprávněné zájmy vlastníků dotčených pozemků.

[55] S ohledem na uvedené navrhuji stěžovatelé b) a c) rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného ke kasačním stížnostem

[56] Žalovaný je toho názoru, že vydaná rozhodnutí jsou zákonná, přezkoumatelná, určitá a srozumitelná. Má za to, že komunikace byla vymezena přesně včetně uvedení a popisu pozemků, přes které vede. Myslí si, že délka ani šířka komunikace není rozhodující, tak jako není rozhodující geometrický plán. Navrhuje kasační stížnosti zamítnout.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení V. ke kasačním stížnostem

[57] Osoba účastněná na řízení V. se zcela odvolává na své stanovisko uvedené v rámci řízení před krajským soudem, kdy považuje napadené rozhodnutí za nesprávné, protože přístup lze v současnosti zajistit jinak a má za to, že se jedná primárně o spor soukromoprávní povahy.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[58] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že kasační stížnosti jsou podány osobami k tomu oprávněnými, jsou podány

včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnosti jsou tedy přípustné.

[59] Důvodnost kasačních stížností pak zdejší soud posoudil v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[60] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[61] Nejvyšší správní soud předně předesílá, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z nalus.usoud.cz), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru stěžovatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 – 30, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. nález ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci – pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů – nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

[62] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační námitky stěžovatelů jsou v některých námitkách shodné, popřípadě velice podobné, proto budou vypořádány společně.

[63] Předně Nejvyšší správní soud pristoupil k posouzení přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterou by se musel zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti, i kdyby nebyla namítána. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[64] Stěžovatelka a) namítla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, protože se domnívá, že se nedostatečně vypořádal s některými jejími námitkami a pouze převzal

pokračování

argumentaci správních orgánů. Stěžovatelka tudíž namítá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[65] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „[...] nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou.

[66] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek netrpí žádnými vadami zakládajícími jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění napadeného rozsudku 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by krajský soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Jak již bylo uvedeno výše, není povinností soudu reagovat na každé dílčí tvrzení obsažené v žalobě, nýbrž stačí, když soud prezentuje od názoru stěžovatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se již mnohokrát vyjádřil v tom smyslu, že není účelem soudního přezkumu podrobně opakovat již správně vyřčené, ale postačí, pokud je na dříve učiněné závěry odkázáno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86). Proto ani skutečnost, že krajský soud zopakoval některé závěry správních orgánů, které považoval za správné, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Pouhý nesouhlas stěžovatelky a) se závěry krajského soudu ještě nepůsobí jejich nepřezkoumatelnost.

[67] Stěžovatelé dále, stejně jako ve svých žalobách, namítají tři okruhy námitek vůči rozhodnutím správních orgánů. Za prvé se jedná o vadu řízení před správním orgánem, když řízení podle § 142 správního řádu nebylo dle jejich námitek řádně zahájeno, dále namítají nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů, protože se nevypořádal s jejich odvolacími námitkami, nýbrž pouze převzal závěry provostupňového rozhodnutí, a také nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, neboť údajná veřejně přístupná účelová komunikace je nedostatečně vymezena. Konečně, za třetí, namítají nesprávné posouzení skutkového stavu, tedy nesouhlasí, že se v jejich

předzahrádkách nachází účelová komunikace, což zdůvodňují jednak nedostatkem souhlasu, nesplněním podmínky nutné komunikační potřeby, a také tím, že i když je cesta patrná v terénu, je to dáno pouze tím, že si stěžovatelé upravili a vydláždili své předzahrádky.

[68] Pokud jde o námitku nesprávného zahájení řízení podle § 142 správního řádu, Nejvyšší správní soud se přiklání k závěru žalovaného, potažmo krajského soudu, že tu taková vada nebyla. Správní orgán prvního stupně obdržel dne 12. 3. 2014 žádost Statutárního města Brna, Městské části Brno – Bosonohy, jejímž předmětem bylo určení, zda je zpevněná plocha před rodinnými domy V. 11, 13 a 15 na pozemcích p. č. X, X a X veřejně přístupnou účelovou komunikací podle zákona o pozemních komunikacích. V žádosti bylo konstatováno, že rozhodnutí považuje žadatel za nezbytné pro svůj další postup ve věci žádosti o výpověď nájemního vztahu pozemku p. č. X. Správní orgán prvního stupně správně shledal, že odůvodnění žádosti splňuje podmínky pro vedení řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu. Dne 15. 4. 2014 obdržel správní orgán prvního stupně další žádost o určení právního vztahu se stejným předmětem, přičemž žadateli byli osoby zúčastněné na řízení III. a IV jako vlastníci pozemku p. č. X a stavby č. p. X na něm. Tuto žádost odůvodnili tím, že předmětné rozhodnutí je nezbytné pro výkon vlastnického práva k jejich nemovitostem. Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 15. 4. 2014 podle § 140 odst. 1 správního řádu spojil uvedená řízení, neboť měla stejný předmět řízení i stejné účastníky. Následně dne 22. 9. 2014 správní orgán prvního stupně řízení o žádosti prvního žadatele vyloučil ze společného řízení a řízení o jeho žádosti zastavil z důvodu, že výpovědi nájemního vztahu již byly podány a právní vztah zanikl; odpadl tak deklarovaný účel řízení. Poněvadž však mělo řízení o určení právního vztahu od počátku stejné účastníky řízení, má Nejvyšší správní soud za to, že správní orgán postupoval v souladu s právními předpisy a jeho úkony provedené od zahájení řízení dne 12. 3. 2014 bylo lze použít i v řízení o žádosti manželů S. mladších s totožným předmětem.

[69] Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů, tady Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že ačkoli je rozhodnutí žalovaného odůvodněno na samé hranici přezkoumatelnosti, nebylo jej pro tuto namítanou vadu namíste zrušit.

[70] V obecné rovině lze k otázce nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí podotknout, že nevypovídá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněném prostředku se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne

pokračování

26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/1992 - 23, publikovaný ve Správním právu pod č. 27/1994, nebo nově rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).

[71] Při posuzování nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí lze nepochybně vycházet také z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí, na niž upozorňoval stěžovatel. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, zdejší soud uvedl, že *„[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“*

[72] Rozsah odvolacího přezkumu lze dovodit z ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Z odůvodnění rozhodnutí o odvolání tak musí být patrný především dosavadní průběh a výsledek správního řízení v míře potřebné pro zasazení rozhodnutí o věci do patřičného skutkového a právního kontextu. Dále musí být zřejmé, jak naložil správní orgán s námitkami účastníka řízení obsaženými v podaném odvolání, proč považuje argumentaci za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, podle které právní normy rozhodl, případně zda shledal jiné vady řízení, k nimž byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

[73] Nutno však poukázat rovněž na to, ostatně, jak to již učinil krajský soud, že podle ustálené soudní judikatury zdejšího soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, či rozsudek ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98) tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Odvolací námitky stěžovatelů se týkaly vesměs nesprávného posouzení skutkového stavu. Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že se zcela ztotožnil s obsáhle popsányými skutkovými závěry správního orgánu prvního stupně, které převzal, čímž implicitně odpověděl na námitky stěžovatelů tak, že je neshledal důvodnými. Takovéto odůvodnění sice není dozajista tím nejvhodnějším, nicméně s ohledem na to, že závěry správního orgánu prvního stupně jsou relativně obsáhlé, a pokud jde o nosné důvody, ty byly dostatečně pečlivě a přesvědčivě zdůvodněny, bylo lze s ohledem na již výše uvedené na ně pouze odkázat (srov. již výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86). Jak již bylo uvedeno výše u posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, toliko odlišný názor stěžovatele na posouzení věci není důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

[74] Kromě toho Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém

skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení zabývá, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny aspekty vznesené námitky a odkáže na prvostupňové rozhodnutí, které se uvedenými skutečnostmi vypořádalo. Nejvyšší správní soud opakuje, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Pokud však vyloží, proč se s danou námitkou neztotožňuje, nelze již hovořit o nepřezkoumatelnosti, byť by se závěr vyslovený správním orgánem jevil soudu zcela mylný a nepřijatelný.

[75] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že účinnost soudní ochrany bude lépe zajištěna, dostane-li se stěžovatelům od soudu odpovědi, jaké řešení sporné právní otázky odpovídá zákonu. Nejvyšší správní soud se domnívá, že pokud správní orgány svůj názor na věc vysloví, stěžovatelé s ním v žalobě polemizují, ovšem správní soud z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí odsune meritorní řešení problému zpět do správního řízení, aniž by jakkoli vyslovil svůj názor na věc, je cesta stěžovatelů k nalezení práva leckdy uměle prodlužována a soudní ochrana se jeví bezúčinná a iluzorní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45). Krajský soud tak nepochybil, nezrušil-li rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nýbrž je jako celek přezkoumal a objasnil svůj pohled na projednávanou věc.

[76] Zásadní otázkou v nyní projednávané věci je, zda správní orgány, potažmo krajský soud správně dospěly k závěru, že se na pozemcích p. č. X, p. č. X a p. č. X v katastrálním území X nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Všichni stěžovatelé jsou toho názoru, že tomu tak není, přičemž jejich zásadní námitkou je, že v řízení o určení právního vztahu nebyl prokázán souhlas (ani konkludentní) s jejím vznikem (tedy s užíváním veřejností), a že byla nesprávně vyhodnocena nutná komunikační potřeba. Stěžovatelé uvádějí, že souhlas byl vždy udělen pouze konkrétním osobám ke konkrétnímu účelu (občasný průchod manželů S. po narození dítěte, příp. v jejich doprovodu i s návštěvou, v minulosti přístup tří pracovníků pana S. staršího, příp. poštovního doručovatele). Pokud cizí osoby vstupovaly na jejich předzahrádky za situace, kdy o tom stěžovatelé vůbec nevěděli, není to dle jejich názoru totéž, jako udělení konkludentního souhlasu. Navíc stěžovatelka a) má svou předzahrádku oplocenou a má na ní volně puštěného psa. Má za to, že již jen tato skutečnost svědčí o tom, že se vznikem veřejně účelové komunikace nikdy nesouhlasila a projevila tak kvalifikovaný nesouhlas. Stěžovatelé poukazují rovněž na to, že i kdyby někdy v minulosti v uvedených místech veřejně přístupná účelová komunikace existovala, došlo již k jejímu zániku, ať již jde o její faktický zánik v terénu (budovy byly neobydleny, pozemky zpustlé a zarostlé), nebo o skutečnost, že v některých časových úsecích před rozhodnutím žalovaného zde neexistovala nezbytná komunikační potřeba. Namítají, že podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace musí být splněny

pokračování

kumulativně, přičemž v nyní projednávané věci došlo minimálně k přetržení jejich existence, pročez v době rozhodování žalovaného na dotčených pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nebyla.

[77] Při posouzení této otázky je na místě uvést, co se vlastně rozumí pojmem veřejně přístupná účelová komunikace. Je tak nutné vyjít předně z ust. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého je pozemní komunikací *„dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.“* Pozemní komunikace se podle ust. § 2 odst. 2 cit. zákona rozlišují podle svého určení, dopravního významu a stavebně - technického vybavení na čtyři kategorie - dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, pro účelové komunikace platí, že jejich vlastníkem může být i osoba soukromého práva a rovněž o jejich vzniku nerozhodují správní orgány (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *a contrario*), vznikají tedy přímo ze zákona při naplnění jejich definičních znaků (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 27/2009 – 66 a č. j. 4 As 89/2013 - 21; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná z www.nssoud.cz). *Ex lege* pak účelové komunikace rovněž zanikají.

[78] Veřejně přístupná účelová komunikace dále podle § 7 odst. 1 cit. zákona o pozemních komunikacích 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.“* Pouze naplnění těchto podmínek však ke vzniku veřejné účelové komunikace na soukromém pozemku nestačí. Vznik veřejné účelové komunikace je zásahem do ústavně garantovaného vlastnického práva. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod platí, že omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ústavní soud proto ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>) konstatoval, že pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje, jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. Je-li však takový souhlas vlastníka dán, nelze již o nuceném omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod hovořit. Ke vzniku veřejné účelové komunikace je tedy třeba udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést.

[79] Souhlas se vznikem účelové komunikace může přitom vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně. Pokud tedy vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, platí, že jeho souhlas byl dán. K otázce kvalifikovaného nesouhlasu je možno odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které: *„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, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66). Souhlasil-li vlastník se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Obecné užívání Nejvyšší správní soud vyložil podle právní teorie jako *„užívání všeobecně*

přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ a konstatoval, že takový účinek nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz). Z uvedeného vyplývá, že pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.

[80] Další judikatorně dovozenou podmínkou vzniku veřejné účelové komunikace je existence ničím nenahraditelné komunikační nutnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42). Komunikační nezbytnost je posuzována v rámci proporcionality mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku a omezením v neprospěch vlastníků dotčeného pozemku. To znamená, že existuje-li jiný alternativní a vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu.

[81] K těmto dvěma dalším podmínkám pak ve smyslu shora citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, přistupuje další. Veřejná účelová komunikace nevznikne v případě, kdy bude komunikační spojení mezi nemovitostmi na daném pozemku zajištěno soukromoprávním institutem, jako například zřízením věcného břemene (služebnosti) či prostřednictvím individuálních souhlasů apod.

[82] Správním orgánům nelze vytknout, že by se snad opomenuly zabývat některým z uvedených znaků. Správní orgány na základě místního šetření zjistily, že pozemky, na kterých má vést účelová komunikace jsou vydlážděny, totiž splňují první kritérium, tedy patrnost cesty v terénu. Zjistily rovněž, že je naplněno také druhé kritérium, tudíž že se jedná o souvislou cestu z pozemku p. č. X až ke vchodu do budovy č. p. X na pozemku p. č. X, tzn. je naplněn účel spojení nemovitostí, konkrétně rodinného domu č. p. X s veřejným prostranstvím a s nespornou veřejně přístupnou účelovou komunikací na pozemcích p. č. X a X a jejich prostřednictvím pak se sítí místních komunikací.

[83] Pokud jde o souhlas, ten u pozemku p. č. X dovodily správní orgány jednak z toho, že stávající „chodníček“ byl při rekonstrukci prodloužen až ke hranici pozemku p. č. X a také z toho, že na bránce mezi pozemky p. č. X a X byla zjištěna poštovní schránka pro dům V. 15 a zvonek „C.“. U pozemku před domem V. 13 (pozemek p. č. X a X) dovodily správní orgány konkludentní souhlas předchozích vlastníků, případně jeho užívání veřejností od nepaměti; zvláště přihlédly k vyjádření pamětníků a manželů Z., vlastníků domu V. 15 v letech 1988 – 1993, kteří uvedli, že předmětnou cestu užívali nejprve převážně, neboť alternativa po schodišti byla obtížně schůdná a následně výlučně, neboť alternativa zanikla. I když stěžovatelka a) cestu zpevnila a napřímila přes svůj pozemek, nadále trpěla její užívání stejným okruhem osob, stal se dle správních orgánů tento nový úsek součástí cesty ve stejném režimu užívání.

[84] Správní orgány dovodily rovněž čtvrtý znak, tedy nutnou komunikační potřebu, neboť uvedená cesta představuje jediný přístup k domu V. 15. Přístup přes zahradu manželů S. starších správní orgány odmítly uznat jako alternativu, neboť takový přístup by

pokračování

vedl přes budovu, stejně jako možnost vybudovat schodiště, protože to v současné době neexistuje a za alternativu lze uznat pouze již existující přístupy.

[85] Správní orgány přesto zatížily svá rozhodnutí vadou nezákonnosti a to hned z několika důvodů.

[86] Nejvyšší správní soud souhlasí se správními orgány, že u dotčených pozemků byly splněny první dva znaky, tedy patrnost cesty v terénu (ať již byly pozemky vydělány za jakýmkoli účelem) a zákonný účel, tedy napojení nemovitosti na síť stávajících komunikací. Pokud však jde o další podmínky, ty buď nebyly naplněny vůbec, nebo je správní orgány posoudily zcela nedostatečně a nezákonně.

[87] Za prvé, jak již bylo uvedeno výše, Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dovedl další, pátou podmínku, která musí být splněna pro vznik (existenci) účelové komunikace. Veřejně přístupná účelová komunikace nevznikne v případě, kdy bude komunikační spojení zajištěno soukromoprávním institutem.

[88] Z rozhodnutí žalovaného plyne, že si byl vědom toho, že část deklarované komunikace (před domem V. 13) byla v době rozhodování užívána na základě soukromoprávního věcného břemene zapsaného v katastru nemovitostí jako věcné břemeno chůze, nicméně dovedl, že proto, že jeho podkladem bylo pouze předběžné opatření soudu (usnesení Městského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2013, č. j. 73 Nc 21/2013 – 24, které se nachází ve spisu), nelze je považovat za překážku deklarace trvalého veřejnoprávního oprávnění k obecnému užívání komunikace. Takovýto závěr žalovaného nelze přijmout, neboť je v přímém rozporu s právě uvedeným nálezem Ústavního soudu a s § 76e odst. 1 občanského soudního řádu. Ustanovení § 76e odst. 1 občanského soudního řádu vymezuje závaznost výroku vykonatelného usnesení o nařízení předběžného opatření ve vztahu k účastníkům řízení a dále k osobám, kterým jsou tímto usnesením ukládány povinnosti za podmínky, že zákon neuvádí jinak. Odstavcem druhým téhož ustanovení občanského soudního řádu je rozsah závaznosti vztažen na všechny orgány, kdy pojem „všechny orgány“ je nutné chápat jako orgány veřejné správy, a tedy i žalovaného. Vykonatelný výrok usnesení o nařízení předběžného opatření je pro tyto orgány závazný, jestliže je jejich úkolem zhodnotit jako předběžnou otázku právní vztahy osob, jež vykonatelný výrok usnesení o nařízení předběžného opatření zavazuje (viz DAVID, L., IŠTVÁNEK, F., JAVŮRKOVÁ, N., KASÍKOVÁ, M., LAVICKÝ, P. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 338). Postup žalovaného, který v této věci ignoroval platnou právní úpravu i judikaturu Ústavního soudu a sám bez dalšího rozhodl, že usnesení o předběžném opatření pro něj není závazné, je nepřípustný. Již jen z tohoto důvodu nemohla být přinejmenším na pozemcích p. č. X a X, na které se vztahovalo předběžné opatření, deklarována účelová komunikace.

[89] Kromě uvedeného, správní orgány nevzaly v úvahu tu skutečnost, že tak jako účelová komunikace za určitých okolností přirozeně vzniká, stejně tak přirozeně může dojít i k jejímu zániku, přestože samotný způsob zániku účelové komunikace ze zákonné úpravy účelových komunikací výslovně nevyplývá. Ze samotné povahy účelové komunikace plyne, že k jejímu zániku není zapotřebí žádného rozhodnutí a tato skutečnost není ani nikde evidována. K zániku účelové komunikace dochází především tak,

že zanikne účel, pro nějž vznikla, např. zanikla nemovitost, kterou účelová komunikace obsluhovala nebo účelová komunikace přestala plnit nutnou komunikační potřebu, neboť zde byla jiná alternativní přístupová cesta k nemovitosti. Pokud účelová komunikace zanikla, nelze se v budoucnu jednostranně domáhat její existence (obnovení), např. s odkazem na vyznačení účelové komunikace v katastrální mapě, nebo proto, že pamětníci dosvědčí, že se v minulosti takto užívala, apod. Již jednou zaniklá účelová komunikace může být obnovena (znovu zřízena) pouze tak, že dojde opět k naplnění všech čtyř, příp. pěti, výše zmíněných znaků, zejména musí být dán opětovně souhlas jejího vlastníka, jenž se mohl v mezidobí změnit. V těchto případech nelze vycházet z judikatury, dle které jednou udělený souhlas přechází na právní nástupce vlastníků pozemků, na nichž vedla účelová komunikace, protože došlo k zániku její existence. Faktem je, že souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace je skutečně neodvolatelný, avšak pouze do doby, dokud jsou naplněny další definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Když však účelová komunikace zanikne, například když (bez protiprávního zásahu) vyjde z užívání, tj. dlouhodobě zanikne v terénu, nebo jestliže vznikne jiná, reálně bez významných obtíží použitelná alternativa (byť ne nezbytně srovnatelně kvalitní) a vlastník doposud věnovaných pozemků již dále s jejich užíváním nesouhlasí, (nová) účelová komunikace nevznikne (obdobně srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015 - 140, publ. pod č. 3440/2016 Sb. NSS).

[90] Protože správní orgány možnost zániku veřejně přístupné účelové komunikace nijak nereflektovaly, ačkoli argumentace stěžovatelů mířila i tímto směrem, zatížily svá rozhodnutí hned několika nesprávnými závěry, a to ať už jde o existenci souhlasu vlastníků s obecným užíváním pozemků před jejich domy, nebo o existenci nutné komunikační potřeby.

[91] V rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím prvostupňového orgánu se nachází několik tvrzení, které jeho závěr o existenci veřejně přístupné účelové komunikace zpochybňují. Za prvé, žalovaný vycházel mj. z tvrzení pamětníků, že cestu před domy V. 11 a 13 užívali k přístupu k domu V. 15. Obdobně se vyjádřili také manželé Z., kteří dům V. 15 vlastnili v období let 1988 – 1993. Správní orgány pouze z těchto prohlášení dovodily, že se jednalo o účelovou komunikaci. Z vyjádření pamětníků i manželů Z., které žalovaný převzal rovněž do svého rozhodnutí, však plyne i to, že v době, kdy tuto cestu užívali, byl přístup k domu V. 15 zajištěn ještě dalším způsobem, a to přes schody ve svahu. Ačkoli tyto osoby uvedly, že cesta přes svah nebyla často využívána, je z jejich vyjádření zřejmé, že alternativní přístup existoval, i když byl méně pohodlný. Ne každá zkratka neboli cesta z pohodlí je pozemní komunikací. S ohledem na uvedené nebyla splněna podmínka nutné komunikační potřeby, a tudíž veřejně přístupná účelová komunikace nemohla vůbec vzniknout. Otázka technického řešení alternativního přístupu, jeho vhodnosti či menší "pohodlnosti" není otázkou komunikační nezbytnosti, a nemůže být řešena na úkor vlastnického práva stěžovatelů (obdobně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

[92] Ze spisu dále plyne, že uvedené schody koncem 80. let zanikly; až v této době tedy bylo lze uvažovat o vzniku účelové komunikace při splnění dalších nutných podmínek. Ani tato skutečnost však není pro nyní projednávanou věc relevantní, protože i kdyby v té době veřejně přístupná účelová komunikace vznikla, později by opět zanikla, a

pokračování

to odkoupením domu V. 15 majitelem sousedních pozemků p. č. X a p. č. X, panem S. starším v roce 1993. Od této doby nemohla na pozemcích p. č. X, X a X existovat veřejně přístupná účelová komunikace, neboť zde nebyla splněna podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Přístup k pozemku p. č. X a k domu č. p. X (V. 15) byl totiž realizovatelný po sousedních pozemcích stejného vlastníka. Ačkoli se pan S. st. vyjádřil, že jako přístup využíval rovněž dotčené pozemky, nemohl je využívat v režimu veřejně přístupné účelové komunikace, nýbrž na základě jiného (soukromoprávního) právního titulu (nabízí se např. výprosa). Není-li „ve hře“ naplnění nutné komunikační potřeby, pak není ani dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva.

[93] Námitka stěžovatelů b) a c) ohledně toho, kým a kdy byl souhlas udělen, je tedy důvodná v tom smyslu, že správní orgány vyšly z toho, že na dotčených pozemcích veřejná cesta existovala minimálně od 50. let, jak to plyne z vyjádření pamětníků, a možná i dříve a rovněž v době, kdy dům V. 15 vlastnili manželé Z., tj. v letech 1988 – 1993. Z výše popsaného je ale zřejmé, že nebylo dostatečně zkoumáno, jestli tomu tak skutečně bylo (existence alternativního přístupu po schodech, příp. po pozemcích vlastníka domu V. 15) a zároveň správní orgány opomenuly možnost zániku takové cesty. Vznik (nové) veřejně přístupné účelové komunikace by tak bylo možné datovat nejdříve po zřízení domu V. 15 v roce 2006 (resp. 2008; ze spisu nelze přesně určit), kdy jej nabyli žadatelé; k této době však souhlas vlastníků dotčených pozemků nebyl zjišťován. Ze shora uvedeného plyne, že ačkoli správní orgány dovodily konkludentní souhlas předchozích vlastníků dotčených pozemků, je evidentní, že jej dovozovaly ohledně doby, kdy účelová komunikace vůbec neexistovala, a jestliže existovala, následně zanikla. Podmínka souhlasu s užíváním cesty veřejností byla tedy správními orgány posouzena naprosto nedostatečně.

[94] Jak to plyne ze shora popsaného, pro vznik účelové komunikace musí být naplněny všechny znaky kumulativně. Správní orgány v době svého rozhodování sice popsaly všechny znaky, ty se však časově nestřetly. Jak již bylo uvedeno, i kdyby někdy v dřívější době účelová komunikace vznikla, v určitých časových obdobích nesplňovala minimálně znak nutné komunikační potřeby, proto *ex lege* zanikla. Správní orgány však konkludentní souhlas s užíváním cesty dovozovaly právě z dob dřívějších, zejména poukazovaly na písemná prohlášení pamětníků. Takový postup ale nelze přijmout. V době rozhodování byly dovozeny pouze tři znaky účelové komunikace, tedy patrnost v terénu, zákonný účel a nutná komunikační potřeba. Souhlas vlastníků dotčených pozemků s užíváním cesty veřejností v rozhodné době však nelze z rozhodnutí ani ze spisu jakkoli zjistit. Právě naopak, tito vlastníci se vznikem účelové komunikace zásadně nesouhlasí. Z vyjádření stěžovatelů, ale i ze správního spisu (ze žadateli předložených písemností) plyne, že přinejmenším stěžovatelka a) má svoji „předzahrádku“ oplocenou, přičemž se na ní často (od roku 2006 do roku 2013) volně pohyboval pes, který nebyl majiteli zajištěn. U takového jednání lze spíše než o souhlasu, uvažovat o vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu. Souhlas vlastníků nelze dovodit ani z dalších písemností založených ve spisu, protože sdělení pamětníků se váží k době, která není pro posouzení souhlasu vlastníků se vznikem veřejné cesty relevantní. Ve spisu se navíc nachází i tvrzení předchozích vlastníků domů V. 11 a 13, která vylučují, že by kdy bylo povoleno cizím osobám vstupovat na dotčené pozemky (p. N., p. D.); tato vyjádření správní orgány nevzaly v potaz, když se přiklonily pouze k těm, jež uváděly, že se přes dotčené pozemky osoby volně pohybovaly.

[95] Stěžovatelé navíc po celou dobu řízení namítali, že průchod přes dotčené pozemky povolili pouze konkrétně určeným osobám, tedy manželům S. mladším po narození dítěte, aby mohli pohodlněji přejít s kočárkem, jejich návštěvám v jejich doprovodu, poštovnímu doručovateli, příp. dříve třem zaměstnancům pana S. staršího. Správní orgány i krajský soud však dovodily, že uvedené nebylo prokázáno, protože dospěly k závěru o udělení konkludentního souhlasu s veřejným užíváním dotčených pozemků. S tímto názorem ale nelze souhlasit. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na tomto místě ozřejmit, s čím přesně musí vlastník pozemku souhlasit, aby byla splněna zákonná podmínka pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace. Abychom mohli hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu (srov. § 2189 a násl. občanského zákoníku). Výprosa se veřejnému věnování podobá v tom, že může být udělena i mlčky. Její důsledky jsou však diametrálně odlišné – jedná se o institut soukromého práva, kdy vlastník z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání konkrétním osobám. Tento čin má však povahu pouhé laskavosti, která vlastníka do budoucna nijak nezavazuje, a on může výprosu kdykoliv odvolat (viz Kindl, Z.: Povinné vymezování veřejných prostranství dle § 7 odst. 2 vyhl. 501/2006 Sb., dostupné online: <http://www.upkindl.cz/cze/prakticke-informace/povinne-vymezovani-verejnych-prostranstvi-dle-7-odst-2-vyhl-501-2006-sb-.htm>). Naproti tomu souhlas s obecným užíváním pozemku jako veřejné cesty je téměř nevratný, a dokud veřejná cesta, která z něj vzešla, sama nezanikne, je vlastník pozemku i jeho právní nástupci povinni strpět užívání svého pozemku kýmkoliv. Posuzovat je třeba tuto otázku případ od případu. Rozlišovacím kritériem z hlediska uděleného souhlasu je přitom okruh osob, které pozemek užívaly či užívají a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku (srov. Navrátilová, A., Rozmanová, N. a kol.: Principy a pravidla územního plánování, dostupné online: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>). Lze tedy shrnout, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromých pozemcích platí, že je vlastník buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět, čímž dojde k věnování učiněnému mlčky, neboli konkludentně. Nelze však souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy nebo o mlčky trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí. Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážit, zda již okruh tiše trpěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti. Správní orgány ani krajský soud však tuto možnost vůbec nevzaly v potaz a uvedeným se nezabývaly; souhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků nelze ze zjištěného skutkového stavu vůbec dovozovat.

[96] S ohledem na uvedené je evidentní, že rozhodnutí správních orgánů jsou nesprávná, neúplná a tedy nezákonná. Protože je krajský soud nezrušil, je stejnou vadou postižen i napadený rozsudek.

[97] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že prvostupňové rozhodnutí je navíc samo o sobě nepřezkoumatelné, pokud jde o srozumitelnost jeho výroku. Výrok správního rozhodnutí musí být určitý, srozumitelný a konkrétní. Správní orgán výrokem I. rozhodnutí vymezil účelovou komunikaci sice velice podrobně, složitě a popisně, nicméně při jakékoli úpravě terénu na místě by mohlo docházet k pochybnostem, v jakém rozsahu

pokračování

uživatelé cesty mohou zasahovat do soukromých práv vlastníků dotčených pozemků. Správní orgán uvedl například: „Zpevněná plocha na pozemku p. č. X hraničící na SZ s pozemkem p. č. X, na SV s budovou č. p. X (V. č. or. 11) na pozemku p. č. X, na JV s pozemkem p. č. X a na JZ nejprve s nezpevněnou plochou zeleně oddělenou obrubníkem a poté s oplocenou JZ nezpevněnou částí pozemku p. č. X ...“ Při takovém vymezení skutečně může docházet k problémům při jakékoli úpravě „předzahrádek“ – např. odstranění obrubníku, zeleně, apod. Navíc z napadeného rozhodnutí nelze vůbec seznat profil, délku nebo šířku deklarované cesty, a tedy v rozhodnutí abscentuje informace, v jakém rozsahu se vlastnické právo majitelů dotčených pozemků omezuje za účelem obecného užívání. Povinností správního orgánu bylo vymezit, kde je zcela přesně daná účelová komunikace situována, tj. uvést údaje, v jaké délce a šířce a na jakých konkrétních částech dotčených pozemků vede. Pokud takové vymezení nebylo slovy dobře možné, bylo lze uvažovat o zpracování geometrického plánu, jenž by se stal součástí rozhodnutí.

[98] Nebyl-li dostatečně určitý výrok I. prvostupňového rozhodnutí vymezující komunikaci, nemohl být dostatečně konkrétním ani jeho výrok II., který vyslovil, že na zbývající zpevněné ploše pozemku p. č. X v k. ú. X se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Zde je třeba podotknout, že stěžovatelé v odvolání uvedli, že napadají prvostupňové rozhodnutí, které ovšem vymezili pouze textem výroku I., proti němuž také směřovali odvolací argumentaci. Žalovaný ovšem výrokem odvolacího rozhodnutí potvrdil celé prvostupňové rozhodnutí, aniž uvedl, proč tak činí. Této otázce nevěnoval pozornost ani krajský soud. Nejvyšší správní soud je ovšem názoru, že oba výroky jsou spolu spojeny (rozsah druhého výroku je odvozen od obsahu prvního), a že tedy přezkum celého rozhodnutí byl namístě. V neodůvodnění tohoto postupu žalovaným ani krajským soudem proto nespátňuje důvod ke změně svého posouzení uvedeného ohledně přezkoumatelnosti rozsudku v odst. 66, či přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného v odst. 70 - 75.

[99] Ohledně námitky nedostatečného ohledání na místě Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoli se správní orgán skutečně nedostal přes zamčenou branku mezi domy V. 11 a 13, ve spisu se nachází dostatek obrazového materiálu předloženého účastníky řízení, jenž o stavu na místě dostatečně vypovídá. Uvedená námitka proto není důvodná.

[100] Pokud správní orgán neprovedl výsledky svědků, ale spokojil se s písemnými prohlášeními předloženými účastníky řízení, rovněž se nejedná o pochybení. Účastníci řízení měli právo nahlížet do spisu a k těmto podkladům se vyjádřit, proto do jejich práv tímto postupem nijak zasaženo nebylo.

[101] Konečně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že pokud jde o další dílčí námitky, které se týkaly zejména nesprávného vyhodnocení skutkového stavu ohledně existence účelové komunikace, Nejvyšší správní soud se jimi pro neúčelnost explicitně nezabýval, neboť má za to, že již byly implicitně vypořádány výše.

VII. Závěr

[102] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení správních rozhodnutí vydaných v prvním i druhém stupni, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i tato ve výroku označená rozhodnutí a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Správní orgán bude v dalším řízení povinen zaměřit se na zjištění, jestli a kdy vznikla na dotčených pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace. Bude povinen znovu posoudit všechny znaky potřebné pro její vznik; tedy její zákonné znaky uvedené v § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 silničního zákona, souhlas vlastníků příslušných pozemků se vznikem komunikace, nezbytnou komunikační potřebu, jejíž funkce by zároveň nebyla zajištěna soukromoprávním institutem.

VIII. Náklady řízení

[103] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správních orgánů, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[104] Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé měli ve věci plný úspěch, a proto mají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovatelům náhradu nákladů řízení.

[105] Stěžovatelka a) byla v řízení před krajským soudem i v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena Mgr. Danou Lasákovou, advokátkou. Stěžovatelé b) a c) byli v řízení před krajským soudem i v řízení o kasační stížnosti zastoupeni advokátem JUDr. Martinem Macháčem.

[106] Důvodně vynaložené náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků, z odměny za zastupování a z náhrad výdajů zástupců stěžovatelů.

[107] Náklady stěžovatelky a) za zaplacené soudní poplatky tvoří částku ve výši 8000 Kč [1 x 3000 Kč za žalobu podle položky č. 18 bod 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a 1 x 5000 Kč za kasační stížnost podle položky č. 19 tohoto zákona].

pokračování

[108] Odměna za zastupování byla určena za pět úkonů právní služby [z toho čtyři před krajským soudem: převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), sepis žaloby a repliky podle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky a účast na jednání před soudem v délce 2 hod 11 min podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu; jeden úkon před Nejvyšším správním soudem: sepis kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky]. Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou praxí stěžovatelce a) nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě věci v kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tento úkon zástupkyně stěžovatelky a) provedla již v rámci řízení před krajským soudem, a byla tak s věcí náležitě seznámena. Soud stěžovatelce a) nepřiznal ani odměnu za doplnění repliky v řízení před krajským soudem, protože pozůstávala pouze z doložení usnesení zastupitelstva Městské části města Brna, Brno - Bosonohy. Soud jí proto přiznal v souladu se sazbou mimosmluvní odměny 15 500 Kč za pět úkonů právní služby [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 1500 Kč jako paušální náhradu výdajů s těmito úkony spojenými (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celková výše přiznané odměny činí 17 000 Kč.

[109] Procesně neúspěšnému žalovanému Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit úspěšné stěžovatelce a) na náhradě nákladů řízení částku ve výši 25 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně.

[110] Náklady stěžovatelů b) a c) za zaplacené soudní poplatky tvoří částku ve výši 16 000 Kč [2 x 3000 Kč za žalobu podle položky č. 18 bod 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona o soudních poplatcích, a 2 x 5000 Kč za kasační stížnost podle položky č. 19 tohoto zákona].

[111] Odměna za zastupování byla určena za pět úkonů právní služby za každého ze stěžovatelů b) a c) [z toho po čtyři před krajským soudem: převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, sepis žaloby a repliky podle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky a účast na jednání před soudem v délce 2 hod 11 min podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu; a po jednom úkonu před Nejvyšším správním soudem: sepis kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky]. Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou praxí stěžovatelům b) a c) nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě věci v kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tento úkon zástupce stěžovatelů b) a c) provedl již v rámci řízení před krajským soudem, a byl tak s věcí náležitě seznámen. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu platí, že jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Soud stěžovatelům b) a c) proto přiznal v souladu se sazbou mimosmluvní odměny za deset úkonů právní služby snižené o 20 % částku 24 800 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a 3000 Kč jako paušální náhradu výdajů s těmito úkony spojených (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelů doložil, že je plátcem DPH, a proto mu soud v souladu s § 35 odst. 8 s. ř. s. odměnu zvýšil o 21 % DPH, tj. o částku 5838 Kč. Celková výše přiznané odměny činí 33 638 Kč.

[112] Procesně neúspěšnému žalovanému Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit úspěšným stěžovatelům b) a c) na náhradě nákladů řízení částku ve výši 49 638 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

[113] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V projednávané věci Nejvyšší správní soud neuložil žádné z osob zúčastněných na řízení žádnou povinnost a žádná z osob zúčastněných na řízení také náhradu nákladů řízení nepožadovala.

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

V Brně dne 29. června 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu