



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Faisala Husseiného a Petra Mikeše v právní věci žalobců: **a) Ing. P. S., b) Mgr. K. S.**, oba zastoupeni Mgr. Janem Tejkalem, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) obec Ústí, se sídlem Ústí 88, Ústí, zastoupená Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, II) PhDr. B. M. a III) PhDr. M. M., oba zastoupeni JUDr. Janou Svatoňovou, advokátkou se sídlem Na Pankráci 1062/58, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2020, čj. KUJI 46087/2020, o kasační stížnosti žalobce a) a žalobkyně b) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 3. 2020, čj. 51 A 41/2020-95,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda byly splněny podmínky pro odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace. Předpokladem pro takové rozhodnutí bylo zjištění, zda se v dotčeném místě skutečně nachází cesta, kterou lze považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[2] Správní řízení v této věci je vedeno od roku 2011. Po několikerém zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze strany žalovaného, potažmo po zrušení rozhodnutí žalovaného ze strany Krajského soudu v Brně, bylo vydáno rozhodnutí Městského úřadu Humpolec (dále jen „městský úřad“) z 3. 3. 2020, čj. MUHU/6464/2020/Jt (dále „prvostupňové rozhodnutí“). Jím městský úřad dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, rozhodl, že osobám zúčastněným II) a III) nenařizuje odstranit pevnou překážku z účelové komunikace na pozemku p. č. XA v k. ú. Ú. u H. (všechny v tomto rozsudku uvedené pozemky se nacházejí právě v tomto katastrálním území).

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podali odvolání žalobci a Ing. V. S, k jejich odvoláním se vyjádřily všechny osoby zúčastněné, které podporovaly správnost prvostupňového rozhodnutí. Poté vydal žalovaný rozhodnutí z 18. 5. 2020, čj. KUJI 46087/2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž podaná odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[4] Proti napadenému rozhodnutí podali žalobci žalobu, v níž namítali, že se žalovaný nevypořádal s jejich odvolacími námitkami. Také uváděli, že správní orgány rozhodovaly na základě neúplného správního spisu, neboť v něm chyběla část od zahájení správního řízení do 12. 2. 2012. Chyběly tak některé potřebné důkazy. Závěry žalovaného ohledně řádného vedení spisu proto jsou nesprávné. Podle žalobců žalovaný také řádně nehodnotil důkazy, skutková zjištění činil bez odkazu na konkrétní důkazy a nezjistil skutkový stav věci. Rovněž odvolacími námitkami se žalovaný zabýval nedostatečně, v podstatě jen konstatoval dosavadní průběh řízení a přebíral závěry městského úřadu.

[5] Krajský soud žalobu zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. V něm dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je odůvodněno dostatečně. Není totiž nutné uvádět odpověď na každou jednotlivou námitku, pokud odůvodnění rozhodnutí tvoří ucelenou a přesvědčivou argumentaci, z níž je zřejmé, že správní orgán ve svém souhrnu vyvrátil všechny odvolací námitky. Zároveň je třeba správní rozhodnutí v obou stupních z hlediska soudního přezkumu posuzovat jako jeden celek. V tomto světle napadené rozhodnutí ob stojí. Taktéž není dle krajského soudu zřejmé, jaký důsledek na zákonnost rozhodnutí mělo mít to, že chyběla část správního spisu, pakliže účastníci řízení měli možnost spis kdykoli doplnit. Žalobci také neuvedli, co konkrétně ve spise postrádali. Podle krajského soudu správní orgány správně vyhodnotily příslušné důkazy. Z těch vyplynulo, že nejsou splněny znaky, které jsou nezbytné pro to, aby bylo možné konstatovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud se dále zabýval tím, zda jsou splněny jednotlivé znaky svědčící o tom, že se na pozemku p. č. XA nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Naplnění těchto znaků neshledal. Na hodnocení věci nemůže nic změnit ani „lingvistický argument“ spočívající v tom, v jakém čase prvostupňové rozhodnutí hovoří o dané účelové komunikaci. Rovněž okamžik, k němuž se posuzovala otázka existence této veřejně přístupné účelové komunikace, považoval krajský soud pohledem napadeného rozhodnutí za správný.

II. Kasační stížnost žalobců a další podání ve věci

[6] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost, ve které jej navrhli zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[7] Stěžovatelé shrnuli spletitý průběh správního řízení, přičemž připomenuli i stanoviska obce Ústí ještě před zahájením správního řízení. I tato stanoviska dle stěžovatelů svědčí o tom, že jsou oprávněné jejich závěry o jádru sporu, jímž je otázka, zda se na pozemku p. č. XA nachází veřejně přístupná účelová komunikace.

[8] Stěžovatelé uvedli, že se městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí vypořádal se čtyřmi znaky, které musí být splněny, aby bylo možné komunikaci prohlásit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Jde o i) stálost a patrnost v terénu, ii) plnění účelu dle zákona o pozemních komunikacích, iii) existenci souhlasu vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním, iv) existenci nutné komunikační potřeby. Poté dovodil, že se na pozemku p. č. XA veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Dle přesvědčení stěžovatelů však neměla skutková podstata sporu tvrzená městským úřadem oporu ve spisu, a proto podali proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutí městského úřadu potvrdil, přičemž vycházel z totožné skutkové podstaty nesprávně zjištěné městským úřadem a dospěl k totožným nesprávným závěrům.

[9] Uvedené vady tvrdili stěžovatelé již v žalobě. Krajský soud se pak stejně jako správní orgány zaměřil jednak na otázku naplnění shora uvedených čtyř definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace a dále na tvrzenou nepřezkoumatelnost a vady řízení. Všechny tyto otázky posoudil dle stěžovatelů krajský soud nesprávně, a to včetně posouzení splnění podmínky nutné komunikační potřeby. Podle stěžovatelů se krajský soud řádně nevypořádal například s tím, že se ke svým pozemkům nemají dostatečně vhodný přístup s rozměrnějšími vozidly, přičemž úpravy stávajících přístupů (vjezdů) by pro stěžovatele znamenaly neúměrné náklady (pozn. NSS: s ohledem na své níže uvedené rozhodovací důvody Nejvyšší správní soud blíže nerekapituluje argumentaci zpochybňující závěry krajského soudu ve vztahu k ostatním podmínkám existence veřejně přístupné účelové komunikace).

[10] Dále stěžovatelé tvrdí, že krajský soud svůj rozsudek zatížil i dalšími vadami. Jde například o to, že paušalizujícími argumenty vypořádal námitku, že se žalovaný nevyslovil ke všem odvolacím důvodům. O nedostatečném prostudování obsahu správního spisu ze strany krajského soudu svědčí to, že krajský soud zcela nepřipadně konstatoval, že stěžovatelé v odvolání nekonkretizovali, v čem městský úřad pochybil. Naopak stěžovatelé nyní opakují příklady svých odvolacích tvrzení, v nichž zcela konkrétně specifikují, v čem se městský úřad dopustil vad v řízení a nesprávností v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Navíc se žalovaný nevypořádal s námitkou, že v prvostupňovém rozhodnutí není žádný výčet obsahu správního spisu, toliko chronologický výčet úkonů účastníků řízení a správních orgánů; to ale nelze považovat za výčet důkazů, jak požaduje § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tím, že se krajský soud dopustil uvedených pochybení, neidentifikoval nedostatky v činnosti správních orgánů a napadené rozhodnutí přezkoumal jen povrchně, se sám dopustil libovůle a porušení práva na spravedlivý proces.

[11] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný pouze stručně uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[12] Osoba zúčastněná I) ve vyjádření ke kasační stížnosti rovněž navrhla, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Napadený rozsudek jednak považuje za přezkoumatelný.

Také konstatovala, že nebyly (kumulativně) naplněny všechny čtyři znaky veřejně přístupné účelové komunikace, k čemuž uvedla podrobnou argumentaci.

[13] Taktéž osoby zúčastněné II) a III) společně navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Nesouhlasily s tvrzením o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a vyvracely tvrzení stěžovatelů o tom, že jednotlivé znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly ve věci naplněny.

[14] K vyjádření osob zúčastněných podali stěžovatelé repliku. Pokračovali ve své stížní argumentaci a vyvraceli jednotlivá tvrzení, která prezentovaly osoby zúčastněné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Po věcné stránce je jádrem sporu to, zda se na pozemku p. č. XA nachází veřejně přístupná účelová komunikace. S tím samozřejmě souvisí i otázky procesního charakteru, zejména zda správní orgány řádně zjistily skutkový stav a v souladu se zákonnými požadavky odůvodnily svá rozhodnutí. V řízení o kasační stížnosti je pak klíčové to, zda se krajský soud řádně vypořádal s žalobními námitkami týkajícími se uvedených skutečností.

[17] Co se týká věcného rozměru nynějšího případu, připomíná Nejvyšší správní soud, že správní řízení bylo vedeno o tom, zda byly ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích osoby zúčastněné II) a III) povinny odstranit pevnou překážku na pozemku p. č. XA, tj. podélně („středem“) tohoto pozemku vedené oplocení. V tomto řízení byla existence veřejně přístupné účelové komunikace na daném pozemku nevyhnutelně otázkou předběžnou.

[18] Podle § 29 odst. 3 věty první zákona o pozemních komunikacích platí, že *pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem.*

[19] Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o veřejných komunikacích je (veřejně přístupná) účelová komunikace *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.*

[20] Přímo z textu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích plynou první dva z celkem čtyř znaků, kterém musí být naplněny, aby bylo možné hovořit o veřejně přístupné účelové komunikaci. Jde o to, že taková komunikace musí být i) dopravní cestou (stálou a v terénu patrnou), která ii) slouží k zákonnému účelu (mj. spojení nemovitostí mezi sebou nebo s ostatními pozemními komunikacemi). Vedle těchto zákonných znaků však judikatura dovodila ještě další dvě nutné podmínky, jež musí být splněny, aby účelová komunikace byla veřejně přístupná. Jsou jimi iii) souhlas vlastníka účelové komunikace s jejím veřejným užíváním a iv) nezbytná komunikační potřeba vlastníků nemovitostí, pro které je komunikace nepostradatelnou komunikační spojnici (rozsudek NSS z 12. 7. 2018, čj. 10 As 193/2016-34, bod 17).

pokračování

[21] Všechny tyto čtyři znaky musí být naplněny současně (kumulativně). Pro posouzení otázky, zda je určitá komunikace veřejně přístupná, je totiž zásadní skutečnost, že obecné užívání je ze své podstaty omezením vlastnického práva. To je obecně omezitelné pouze v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu a za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva chybí (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka (nálezy Ústavního soudu z 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, body 30 a 31, a obdobně též rozsudek NSS z 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006-105). Omezuje-li tedy veřejnoprávní institut vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, musí se tak dít se souhlasem vlastníka. Zároveň platí, že existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům. Proto je nutné zkoumat i to, zda v jednotlivých případech existuje nutná komunikační potřeba, jak dovodil Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 (body 34 až 35 a 40 až 42).

[22] Pro projednávanou věc to znamená, že kdyby nebyl splněn byť jediný z uvedených čtyř znaků, nemohlo by se jednat na pozemku p. č. XA o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a nebylo by možné uložit dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích osobám zúčastněným II) a III) povinnost odstranit „pevnou překážku“ na tomto pozemku. Jinak řečeno, pokud by bylo zjištěno, že není naplněn byť jeden z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, nebylo by již třeba zkoumat ani znaky jiné. Právě tímto pohledem Nejvyšší správní soud věc přezkoumal.

[23] V tomto smyslu kasační soud konstatuje, že se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, dle kterého nelze hovořit o tom, že by byla dána nutná komunikační potřeba stěžovatelů. K tomu se krajský soud vyjádřil zejména v bodech 41 až 43 napadeného rozsudku.

[24] Na správnosti závěrů krajského soudu nemění nic jejich stručnost a dílčí formální nepřesnost. Krajský soud totiž správně konstatoval, že z obsahu správního spisu plyne, že stěžovatelé mají zajištěn přístup ke svým nemovitostem z komunikace vedoucí z návsi obce Ústí ve vlastnictví právě osoby zúčastněné I), tedy obce. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud „nepřesně“ uvedl, že se tato komunikace nachází na pozemku p. č. XB. V tomto případě však jde o pozemek druhu „zahrada“, který je ve společném jmění stěžovatelů, a nikoli obce. Z povahy věci plyne, že krajský soud měl na mysli pozemek p. č. XC („náves“), z něhož je zajištěn přístup (vjezd) přes pozemek p. č. XB na pozemek p. č. st. X ve společném jmění stěžovatelů, resp. na pozemek p. č. XD (opět ve společném jmění stěžovatelů). Zároveň pak na pozemek p. č. XC navazuje pozemek p. č. XE, který je také ve vlastnictví osoby zúčastněné I), přičemž na tomto pozemku se má i dle stěžovatelů nacházet veřejně přístupná účelová komunikace, z níž je zajištěn další vjezd na pozemek p. č. XD. Ke všem nemovitostem stěžovatelů je tak zabezpečen přístup, což se týká i pozemku p. č. XF, na který lze vztáhnout poněkud nejasně formulovaný – byť věcně správný – závěr v bodu 39 napadeného rozsudku, dle kterého stěžovatelé mohou pokračovat přes své pozemky ke svým nemovitostem.

[25] Právě v tomto kontextu je třeba hodnotit závěr krajského soudu, dle kterého snahu o zajištění dalšího přístupu k nemovitostem stěžovatelů, a to pro zemědělské stroje nebo jiná velká vozidla, nelze považovat za projev nezbytné komunikační potřeby. Je totiž třeba vzít v potaz, že nezbytnost komunikační potřeby je nutné vztahovat k pozemkům, nikoli k jednotlivým vybudovaným vjezdům. Potřebný přístup tedy mají stěžovatelé k dispozici. Je nerozhodné, že k tomu, aby jej mohli využívat i pro rozměrná vozidla, je třeba odstranění části oplocení. Snaze o zajištění „cesty z pohodlí“ nelze vyhovět, neboť *„existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitosti), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“* (nálezn ÚS sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34). Obecně možnost přístupu motorovými vozidly stěžovatelé nezpochybňují. Ostatně v některých případech nemusí být zajištěn ani příjezd automobily či alternativní cesta nemusí být celkově stejně kvalitní jako sporná cesta (viz Černín, K. § 7, Účelová komunikace, body 32 a 33. In: Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015; dostupné v systému ASPI pod ASPI ID: KO13_1997CZ, právní stav k 1. 4. 2017).

[26] Stěžovatelé v této souvislosti ještě namítají, že se žalovaný nevyslovil k odvolacímu argumentu spočívajícímu v tom, že nelze po vlastníkovině nemovitosti vyžadovat, aby si vždy zajistil přístup ke své nemovitosti jinak, byť i za cenu nákladných stavebních úprav. Podle stěžovatelů se k odpovídající žalobní námitce nevyjádřil ani krajský soud. Ani této dílčí argumentaci však nelze přisvědčit.

[27] Je totiž třeba brát v potaz zejména to, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (usnesení rozšířeného senátu NSS z 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). K námitce týkající se nákladů na vybudování alternativního vjezdu (pro větší vozidla) se vyjádřil již městský úřad na s. 9 prvostupňového rozhodnutí, a to prostřednictvím úvahy, že stěžovatelé [potažmo stěžovatel a)] neprokázal neúměrné náklady na provedení potřebných úprav. Na to pak navázal krajský soud v napadeném rozsudku v bodě 50. Tam správně uvedl, že tato námitka je irelevantní, bylo-li zjištěno, že pro konstatování existence veřejně přístupné účelové komunikace nebyly splněny potřebné definiční znaky.

[28] V celkových souvislostech tak závěry správních orgánů, jakož i následné závěry krajského soudu, ob stojí. Krajský soud totiž v bodě 42 rozsudku, prostřednictvím odkazu na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, zdůraznil, že při existenci jiných způsobů zajištění komunikačního spojení nemovitosti, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům (viz citace nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 v bodě [25] tohoto rozsudku). Krajský soud odkázal na rozsudek NSS z 24. 5. 2018, čj. 7 As 70/2018-60, který v bodě 44 ničím nenahraditelnou komunikační potřebu dal do souvislosti s otázkou *„prokázání skutečnosti, že k sousedním pozemkům neexistuje alternativní a přitom současně dostatečně vhodný přístup“*. Navíc v bodě 43 svého rozsudku krajský soud přiléhavě uvedl závěry reprodukované již shora v bodě [25]. K nim dodal, že mají-li *„stěžovatelé potíže s přístupností pro zemědělské stroje či jiná nákladní vozidla, měli by učinit taková opatření a úvahy na svých nemovitostech, aby byl přístup i takovým vozidlům zajištěn. Snaha omezit vlastnická práva třetích osob na sousedních pozemcích však není správně zvolený přístup.“* S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

pokračování

[29] Podle Nejvyššího správního soudu tedy úvahy krajského soudu o neexistenci (potažmo neprokázání) nezbytné komunikační potřeby ob stojí. Nahlíženo přístupem, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (bod [27] rozsudku), lze v tomto směru akceptovat i závěry správních orgánů vyjádřené v jejich rozhodnutích. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud shledává správnými také úvahy krajského soudu o tom, jaké nároky je možné či potřebné klást na přezkoumatelnost správních rozhodnutí (zejména body 18 a 19 rozsudku krajského soudu), a to přinejmenším ve vztahu k otázce nezbytné komunikační potřeby. To se týká i tvrzeného porušení § 68 odst. 3 správního řádu. Požadavky na podrobnost odůvodnění správních rozhodnutí nesmí být přemrštěné, neboť je třeba vzít v potaz také to, že se zrušením ať již rozhodnutí správního orgánu nebo soudu pro nepřezkoumatelnost je třeba zacházet obezřetně, neboť se tím oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude uchopen a s konečnou platností vyřešen. To není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), a koneckonců ani v zájmu na hospodárnosti řízení (srov. přiměřeně rozsudek NSS z 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25, bod 19).

[30] Nezbytnost komunikační potřeby tak ve věci není naplněna, resp. ji stěžovatelé relevantně neprokázali. Z důvodu, že všechny čtyři definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace musí být naplněny kumulativně (pokud tedy byt jediný chybí, nelze hovořit o takové komunikaci), je nadbytečné zabývat se ostatními znaky. To se týká jak přezkumu rozsudku krajského soudu, tak jeho prostřednictvím i rozhodnutí správních orgánů. Nejvyšší správní soud se proto k těmto otázkám blíže nevyslovuje.

[31] V souvislosti se závěrem uvedeným v předchozím bodě není důvodná argumentace stěžovatelů usnesením Ústavního soudu z 25. 2. 2014, sp. zn. II. ÚS 553/14. Z tohoto usnesení stěžovatelé dovozují, že když je účelová komunikace zřízena vlastníkem pozemků (s jeho souhlasem), je již nadbytečné se zabývat znakem nezbytné komunikační potřeby. K tomu krajský soud případně uvedl, že toto usnesení (resp. jemu odpovídající judikaturu správních soudů) stěžovatelé přesně neidentifikovali. Správně však v této souvislosti uvedl, že nastolenou otázku vyřešilo usnesení rozšířeného senátu NSS z 2. 2. 2017, čj. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb. NSS, dle jehož bodu 25 „*tradiční a dominantní judikatura Nejvyššího správního soudu [...] vyžaduje pro deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace kumulativní naplnění obou znaků, tj. (i) souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty a (ii) nezbytné komunikační potřeby. Dále zde existuje zcela konzistentní a jednotná, jasně vyjádřená a argumentačně podpořená nálezková judikatura Ústavního soudu, která prve uvedený názor pokládá za podmínku souladu veřejnoprávního omezení vlastnického práva v důsledku obecného užívání cesty s ústavním pořádkem.*“ Je sice pravdou, že se citované usnesení rozšířeného senátu výslovně nevypořádalo s existencí usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 553/14, učinil tak však následující rozsudek NSS z 30. 3. 2017, čj. 5 As 140/2014-85, 3571/2017 Sb. NSS. Ten konstatoval, že závěr usnesení II. ÚS 553/14 nekoresponduje s jasným zněním nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06, v němž Ústavní soud postavil vedle sebe dvě kumulativní podmínky ústavní konformity existence veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž na to navázal Ústavní soud např. v nálezu z 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku čj. 5 As 140/2014-85 dodal, že „[c]itované nálezy Ústavního soudu, na jejichž jednoznačné znění

poukázal i rozšířený senát a jejichž precedenční síla je vyšší než usnesení (k jejich síle viz např. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, body 85–92), nutně vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že při zkoumání existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích je nezbytné posoudit nutnost komunikační potřeby i v případě, že byl dán souhlas vlastníka, respektive jeho právních předchůdců, s obecným užíváním cesty“.

[32] Rozhodné nejsou ani odkazy stěžovatelů na náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 v tom směru, že je dán rozdíl mezi situací, kdy veřejně přístupnou účelovou komunikaci původně zřídí soukromá osoba, nebo veřejnoprávní korporace. Závěry uvedené v bodě 38 tohoto nálezu se totiž vztahují toliko k otázce přechodu souhlasu s veřejným užíváním pozemku mezi jeho jednotlivými nabyvateli. Nijak se však nedotýkají – alespoň ne v tom smyslu, že by to svědčilo stěžovatelům – otázky nezbytné komunikační potřeby, kterou je třeba posuzovat vždy a navíc samostatně (viz výše).

[33] Nejvyšší správní soud dodává, že minimálně z pohledu znaku spočívajícího v (neexistenci) nezbytné komunikační potřeby nelze považovat za rozhodné, že chybí část správního spisu (viz bod [4] rozsudku). K tomu se krajský soud příhodně vyslovil zejména v bodech 24 a 25 svého rozsudku. Správní orgány neúplnost spisu nerozporovaly. Dle prvostupňového rozhodnutí byli účastníci řízení opakovaně vyzýváni k doplnění spisu o chybějící důkazní materiál. Stěžovatelé v tomto směru nic relevantního nedoložili a zároveň nekonkretizovali, co ve správním spisu, na základě něhož bylo rozhodováno, přesně postrádali. Pouhé konstatování o chybějící části spisu až do 12. 2. 2012 není dostačující pro zrušení správních rozhodnutí. Naopak Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že přinejmenším z hlediska nutné komunikační potřeby je spis řádně veden a případné nedostatky ohledně důkazních materiálů, které by měly svědčit ve prospěch stěžovatelů, je třeba přičíst na jejich vrub. Z popsanych důvodů je také nedůvodná námitka, zda měly správní orgány věc hodnotit dle skutkového stavu v době zahájení správního řízení, nebo v době vydání rozhodnutí. Z pohledu nutné komunikační potřeby to bylo s ohledem na skutkové okolnosti nerozhodné.

[34] Nejvyšší správní soud uzavírá, že o kasační stížnosti rozhodl bez jednání, přičemž neshledal důvodu pro další dokazování ve věci (§ 109 odst. 2 s. ř. s.), ačkoli stěžovatelé či osoby zúčastněné II) a III) předložili některé další podklady. Je tomu tak mj. proto, že stěžovateli předložená fotografie tvrzené veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. XA je již součástí správního spisu, přičemž s ohledem na rozhodovací důvody navíc není ani důležité, že je barevná a v celkově lepší technické kvalitě než její verze obsažené ve správním spise. Totéž platí i pro vyobrazení údajné komunikace na pozemku p. č. XA a přístupu k ní, které jsou zahrnuty do textu repliky stěžovatelů. Soud také nepřihlížel k fotografii prezentované osobami zúčastněnými II) a III), která má zachycovat stávající příjezd (přístup) k nemovitostem stěžovatelů. O existenci tohoto přístupu nebylo sporu, ani o tom, že je možné jej využít i osobními automobily.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

pokračování

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[37] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, přičemž neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. ledna 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu