



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila a soudkyň Lenky Kaniové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **M. T.**, zastoupen Mgr. Janem Pořízkem, advokátem se sídlem Kováků 554/24, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Mgr. P. K.**, zastoupen JUDr. Barbarou Drahokoupilovou, advokátkou se sídlem Solní 274/12, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2022, č. j. PK-DSH/9322/22, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 3. 2023, č. j. 57 A 106/2022-57,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 3. 2023, č. j. 57 A 106/2022-57, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 11. 10. 2022, č. j. PK-DSH/9322/22, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 18 200 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Pořízka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Přeštice (dále jen „správní orgán prvního stupně“) vydal jakožto silniční správní úřad dne 10. 6. 2022 rozhodnutí, č. j. PR-OSD-SED/46956/2022, ve kterém určil, že na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. Š., které vlastní žadatel (v nyní projednávané věci osoba zúčastněná na řízení), není veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 10. 2022, č. j. PK-DSH/9322/22, odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl. Správní orgány došly k shodnému závěru, že v případě pozemku parc. č. XB vůbec nešlo o komunikaci a komunikace na pozemku parc. č. XA slouží pouze k obsluze domu účastníka řízení (v nyní projednávané věci žalobce, resp. stěžovatele) a není užívána širokou veřejností. Žadatel a jeho předchůdci tedy nemohli dát souhlas s veřejným užíváním komunikace, a tak pro omezení vlastnických práv žadatele chybí veřejný zájem. Nebyly proto splněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[2] Krajský soud v Plzni žalobu zamítl. Uvedl, že se správní orgány nadbytečně zabývaly naplněním dalších znaků veřejně přístupné účelové komunikace po tom, co dospěly k závěru, že cestu neužívala široká veřejnost, takže na omezení vlastnických práv žadatele není veřejný zájem, neboť podmínky musí být splněny kumulativně. Cestu užívají výlučně osoby se vztahem (rodinným, přátelským a obchodním) k žalobci a jeho manželce, — a tak nejde o veřejné užívání cesty. Tyto osoby využívají cestu za jediným účelem, a to dostat se k nemovitosti žalobce, přístup osob je vždy v zájmu rodiny žalobce a na užívání cesty těmito osobami má soukromý zájem pouze žalobce. Představují tak ohraničený a určitý okruh osob definovaný vztahem k žalobci. Ten navíc nijak nezpochybňoval, že se jedná o malý počet osob, a proto nejde o širší veřejnost. Klienti navštěvující žalobce jsou konkrétními osobami, které jsou se žalobcem nebo jeho manželkou v obchodním vztahu a něco si od nich objednali.

[3] Správní orgány podle krajského soudu zjistily, že cesta nebyla nikdy užívána veřejností, nemohly tak pochybit, pokud nezjišťovaly, kdy byly naplněny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jak jim vytýká žalobce. Bylo na něm, aby skutečnosti podporující jeho procesní stanovisko tvrdil a prokázal. Ani skutečnost, že cesta je evidována v pasportu pozemních komunikací obce jako účelová komunikace, nemůže zakládat naplnění žádného znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Nosným důvodem napadeného rozhodnutí je, že cesta není v obecném užívání, a na tomto zjištění nemohl nic změnit údaj územního plánu nebo pasportu či důvody jeho zápisu.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud společně s rozhodnutím žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

pokračování

[5] Podle žalobce mohou veřejnost ve smyslu znaků veřejně přístupné účelové komunikace představovat i osoby, které užívají cestu jen ve svém soukromém zájmu. Povaha zájmu osob, ať už je soukromá či veřejná, nemůže být relevantní pro posouzení, zda jsou tyto osoby veřejností či nikoli. Většina osob užívající pozemní komunikace je užívá ve svém vlastním soukromém zájmu, a to v příkladech uvedených krajským soudem – turisté chodící po turistické trase nebo zákazníci mířící do obchodu.

[6] Požadavek širší veřejnosti, jak jej uvádí krajský soud, z judikatury Nejvyššího správního soudu nevyplývá. Kritérium počtu není podle stěžovatele vhodné pro posouzení, zda jde o veřejnost. Bylo by potřeba stanovit hranici počtu uživatelů a v konkrétním případě by mohly vznikat spory, zda se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci jedná či nikoli. Větší váhu by mělo mít kritérium určitosti, tedy že se o veřejnost bude jednat, pokud bude okruh osob užívajících cestu blíže určený, a míra kontroly vlastníka nad tímto užíváním.

[7] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, podle kterého je okruh osob užívajících cestu ohraničený a určitý, neboť je definovaný vztahem ke stěžovateli. Pak by ovšem bylo možné okruh uživatelů každé pozemní komunikace definovat ve vztahu k nemovitosti, kterou buďto vlastní, bydlí v ní, pracují v ní, nakupují v ní apod. V takovém případě je ve většině případů vytvořen vztah mezi těmito uživateli a osobou, která se v nemovitosti nachází, a uživatel jede k ní, tedy s touto osobou má nějaký vztah.

[8] Dále není podle stěžovatele žádný relevantní rozdíl mezi různými podnikateli, kteří se liší předmětem svého podnikání. Není důvod, aby zákazníci obchodu tvořili veřejnost, ale zákazníci projekční kanceláře nikoli. Vždy jde o osoby se soukromým zájmem na návštěvě nemovitosti. Osoby navštěvující provozovnu stěžovatele navíc nebyli jen dříve známí zákazníci, ale také osoby, které se zákazníky po návštěvě teprve mohly – ale nemusely – stát. Rozlišovat provozovny podle předmětu podnikání podnikatele je podle stěžovatele diskriminační.

[9] Stěžovatel nesouhlasí ani s posouzením volného přístupu do jeho provozovny a pohybu v ní jako okolnosti relevantní pro určení, zda osoby vstupující do provozovny tvoří veřejnost. Vznik veřejně přístupné účelové komunikace nemůže stát na takovém detailu, jako je potřeba zazvonit u dveří. Opačný právní názor by byl v rozporu se zásadou právní jistoty a předvídatelností práva, neboť by vlastník cesty a její uživatelé byly v nejistotě, zda cesta podléhá obecnému užívání.

[10] Krajský soud pochybil, jestliže při svých úvahách vycházel z předpokladu, že počet osob, které cestu užívaly, nebyl velký, ačkoli nic takového ze správního řízení nevyplývalo. Neuvedl přitom, jaký počet by za velký považoval. Stěžovatel v řízení před správními orgány netvrdil skutečnosti týkající se omezení přístupu do své nemovitosti ani dále nerozvíjel svá tvrzení ohledně svých zákazníků, neboť pro správní orgány nebyla tato tvrzení relevantní. Krajský soud neprováděl žádné dokazování, a tak, pokud posouzení těchto skutečností považoval za klíčové, měl rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému. Nemohl však absenci tvrzení vykládat k tíži stěžovatele. Pokud pak správní orgán dospěje k odlišnému výkladu právních norem, musí stěžovatele poučit, aby tvrdil a prokazoval pro správní orgán relevantní skutečnosti.

[11] Konečně má stěžovatel za to, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný v té části, ve které uvádí, že vymezení pozemní komunikace v územním plánu obce a v pasportu pozemních komunikací obce nenaplnuje ani jeden znak veřejně přístupné účelové komunikace. Není zřejmé, proč toto soud vůbec konstatuje. Naopak nereagoval na námitky stěžovatele, že zápis do těchto dokumentů je pro řízení relevantní, protože správní orgány měly zkoumat okolnosti, za kterých byl proveden.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu je podle něj bezvadný a jeho závěry jsou zcela přesvědčivé. Žalovaný proto odkazuje na tento rozsudek a také na své rozhodnutí, neboť k vyvrácení argumentů stěžovatele by stačilo citovat jejich pasáže. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se taktéž ztotožnila se závěry napadených rozhodnutí. Argumenty stěžovatele jsou podle ní slabou snahou o vytvoření nejednoznačné právní otázky, která neexistuje. Nelze stanovit hranici počtu uživatelů pozemní komunikace, kterou je potřeba překročit, aby se jednalo o veřejnost, správní orgány by totiž nemohly reagovat na specifika jednotlivých případů. Také otázce vymezení veřejně přístupné účelové komunikace v územním plánu obce a v pasportu obce se žalovaný i soud dostatečně podrobně věnovali. Podle osoby zúčastněné na řízení je námitka nepřezkoumatelnosti „zoufalou“ snahou o zpochybnění uceleného a argumentačně kvalitního rozhodnutí. Správní orgány nemají povinnost zabývat se jednotlivě každou větou pronesenou každým účastníkem řízení, ale stanovisko k námitkám musí vyplývat z celého textu odůvodnění, což se v tomto případě stalo. Ve zbytku odkázala na svá dřívější vyjádření a rozhodnutí žalovaného a krajského soudu. Kasační stížnost navrhla zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodností kasační stížnosti se soud zabýval v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[15] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

pokračování

Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující žalobní argumentací.

[16] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Krajský soud vysvětlil, proč se ztotožnil se závěrem žalovaného ohledně obecného užívání komunikace. Dostatečně také vypořádal stěžovatelovu námitku stran okolností zápisu účelové komunikace do územního plánu a pasportu obce, jestliže uvedl důvody, pro které nejsou tyto okolnosti v daném řízení podstatné.

[17] Podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je účelovou komunikací *pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*.

[18] Z tohoto ustanovení ve spojení s definicí pozemní komunikace podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – podle něhož je pozemní komunikací stručně řečeno dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci – plynou dva nutné znaky veřejně přístupné účelové komunikace: charakter dopravní cesty patrné v terénu a jeden ze tří zákonných účelů.

[19] Judikatura doplnila další dva znaky, bez jejichž splnění nelze v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) rozhodnout o tom, že na určitých pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Těmito podmínkami jsou souhlas (i konkludentní) vlastníka pozemků (nebo jeho právního předchůdce) s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba (např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14, č. 3371/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 85, č. 3571/2017 Sb. NSS).

[20] Aby tedy vznikla účelová komunikace, musejí být naplněny tyto čtyři znaky (souhrnně např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017 - 48, body 14 až 17):

- stálá a v terénu patrná dopravní cesta,
- která naplňuje zákonný účel;
- jejíž vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty;
- a která naplňuje nezbytnou komunikační potřebu.

[21] Jádrem nyní řešeného sporu je výklad pojmu „veřejnost“, respektive otázka naplnění jednoho ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, kterým je souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty.

[22] Základním prvkem obecného užívání je skutečnost, že komunikaci užívá širší veřejnost a že ji bez dalšího může užívat předem neomezený okruh uživatelů. Obecně užívána může být v některých případech i „slepá“ cesta (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49, nebo ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42).

[23] Rozdíl mezi výprosou a konkludentním souhlasem s obecným užíváním pozemku ve smyslu zákona o pozemních komunikacích spočívá v tom, zda vlastník trpěl užívání svého pozemku jednou osobou či úzkým uzavřeným okruhem osob, anebo zda toleroval užívání pozemku neuzavřeným okruhem osob, o němž neměl přesný přehled a ani nad ním

neměl kontrolu (viz například zpráva veřejného ochránce práv ze dne 28. 2. 2012, č. 4368/2011/VOP/MBČ).

[24] Okruh osob je tedy stěžejní pro určení, zda jde o výprosu – tedy soukromoprávní povolení vlastníka k užívání cesty bez úplaty konkrétnímu okruhu osob, které lze kdykoli odvolat –, nebo již veřejné věnování k užívání neurčitému okruhu osob – tedy komukoli –, které již odvolat nelze a vlastník je povinen takové užívání strpět tak dlouho, jak dlouho existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Toto rozlišení je důležité náležitě zkoumat a závěr o něm dostatečně odůvodnit, jelikož vlastnické právo nelze omezit bez náhrady (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06) a k tomuto omezení může dojít pouze se souhlasem vlastníka, resp. postačí, že vlastník neprojeví kvalifikovaný nesouhlas (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, a ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128).

III.A K naplnění znaku souhlasu s obecným užíváním

[25] Odůvodnění nenaplnění znaku veřejně přístupné účelové komunikace se v průběhu předcházejících řízení částečně měnilo. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že není naplněna podmínka souhlasu vlastníka pozemku či jeho právních předchůdců k veřejnému užívání, neboť cestu neužívá široká veřejnost. Podle správního orgánu užívala cestu pouze rodina stěžovatele, ačkoli stěžovatel již v tomto řízení tvrdil, že cestu užívá jak jeho rodina, tak jejich přátelé i klienti (stěžovatel a jeho manželka měli v rodinném domě provozovnu). Žalovaný poté připustil, že cestu užívají také klienti stěžovatele, nicméně uzavřel, že ani ti netvoří veřejnost, protože nenavštěvují nemovitost stěžovatele ve veřejném, ale pouze ve svém soukromém zájmu a pro potřeby stěžovatele. Krajský soud následně rozvíjel úvahu o užívání komunikace v soukromém či veřejném zájmu. Uvedl, že všechny osoby, které komunikaci užívaly, tak činily v soukromém zájmu stěžovatele. Chyběl zde veřejný zájem, neboť cesta nevedla do veřejně přístupné budovy.

[26] Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku smísl dvě odlišné věci – veřejný zájem na užívání komunikace veřejností a účel užívání takové komunikace (jakou budovu komunikace obsluhuje). V části svého rozsudku správně citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49, bod [54], podle kterého je veřejný zájem naplněn tehdy, pokud existuje potřeba veřejnosti určitou komunikaci využívat (tj. je naplněn pojem obecného užívání komunikace) a zároveň je splněno kritérium nezbytné komunikační potřeby (tj. jedná se jedinou možností přístupu k určité nemovitosti) – tento závěr vyplývá mimo jiné také z již citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Veřejný zájem je tedy důvodem, resp. jedním z předpokladů, pro který je možné omezit vlastnické právo vlastníka komunikace. Není proto nutné zkoumat jej jako neurčitý právní pojem – jak navrhuje stěžovatel –, neboť v případě určování existence veřejně přístupné účelové komunikace je konkretizován výše uvedenými dvěma znaky, které podmiňují její existenci.

[27] Naplnění znaku souhlasu s obecným užíváním komunikace nicméně nelze posuzovat z hlediska účelu návštěv (veřejný versus soukromý) přilehlé nemovitosti (a akcentovat soukromé zájmy jejího vlastníka, či uživatelů posuzované cesty), ani z pouhého charakteru této nemovitosti. Tyto prvky mohou být pouze vodítky k posouzení šíře okruhu osob, které skutečně cestu užívaly, jakožto rozhodujícího kritéria

pokračování

obecného užívání cesty. Lze poznamenat, že jde o okruh osob, které cestu reálně užívaly, nikoli pouze potenciálně užívat mohly.

[28] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel po celou dobu řízení tvrdil, že nemovitost užívají také jeho klienti a klienti jeho manželky, neboť zde oba manželé měli provozovnu (z živnostenského rejstříku NSS zjistil, že zde provozovna byla v letech 1992-2004). Osoba zúčastněná na řízení, tedy vlastník komunikace, po celou dobu řízení rozporoval, že by tento okruh osob představoval veřejnost ve smyslu znaku veřejně přístupné komunikace.

[29] Komunikace je slepou cestou, která vede pouze k pozemku stěžovatele, a proto jiné osoby, jejichž cílem cesty nebyla nemovitost stěžovatele, neměly důvod tuto cestu užívat. Okruh uživatelů je proto zúžený pouze na osoby, které jsou v určitém vztahu ke stěžovateli, jak již uvedl krajský soud – ve vztahu rodinném, přátelském, obchodním apod.

[30] Stěžovatel namítá, že je potřeba zkoumat určitost okruhu užívajících osob oproti velikosti tohoto okruhu. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že kritéria neurčitého okruhu osob a velkého počtu osob jsou na sobě pravidelně závislé. Jak vyplývá z výše uvedené judikatury, okruh osob užívajících cestu je zkoumán, aby bylo možné určit, zda si vlastník mohl udržet přehled o tom, kdo jeho pozemek užívá. Většinou tak bude platit, že čím větší je okruh užívajících osob, tím menší má nad jejich užíváním vlastník kontrolu. Kasační soud nevylučuje možnost, že veřejnost může tvořit již velmi malý počet osob, pokud je zároveň tento okruh pro vlastníka cesty již neurčitý. Mnohem častěji se ovšem vyskytne případ, kdy počet užívajících osob je natolik vysoký, že vlastník již z tohoto důvodu nedokáže jednotlivé osoby rozlišit a nemá nad jejich množstvím kontrolu, a tak se tento okruh osob pro něj stává neurčitým. Jinak řečeno, pokud cestu bude užívat velký počet osob, bude to většinou znamenat, že vlastník nemá a ani nemůže mít přehled o každé jednotlivé z nich.

[31] K učinění závěru o veřejném užívání cesty je klíčové zkoumat faktickou situaci, tedy míru kontroly vlastníka posuzované cesty nad okruhem osob cestu užívajících, resp. jeho možný přehled o jednotlivých konkrétních osobách, které cestu reálně užívaly. Správní orgány v projednávané věci tedy měly zjistit a své závěry postavit na tom, jak byla cesta reálně užívána. Nejvyšší správní soud podotýká, že skutečnost, že stěžovatel a jeho manželka v rodinném domě podnikali, ještě nemusí znamenat, že je zároveň navštěvoval z hlediska vlastníka cesty neurčitý okruh osob, neboť samotná skutečnost, že se jedná o klienty, nestačí k určení, že byli zároveň veřejností. Pokud by například stěžovatele navštěvoval pouze malý počet osob, a to třeba i pravidelně, mohl si o nich vlastník komunikace udržovat přehled. V krajním případě si lze také představit, že klienti provozovny navzdory její existenci nenavštěvovali vůbec.

[32] Pokud jde tedy o souhlas s obecným užíváním komunikace jako jednoho ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, bylo pro posouzení situace klíčové, zda byl okruh uživatelů z pohledu vlastníka cesty ohraničený, nebo neurčitý (§ 7. Černínová M., Černín, K., Tichý M. Zákon o pozemních komunikacích – Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Vlastník při udělení souhlasu s obecným užíváním musí souhlasit s tím, že jeho cestu užívají cizí osoby a on nemá faktickou kontrolu nad tím, kdo konkrétně to bude. Vodítky pro vyslovení závěru je nejčastěji právě počet osob, které pozemek užívají nebo užívaly,

ale mohou jimi být také jiné skutečnosti, které mohou vypovídat o kontrole okruhu uživatelů vlastníkem cesty.

[33] Krajský soud ve svém odůvodnění sice správně použil kritérium počtu osob užívajících komunikaci, avšak při jeho aplikaci pochybil. Ačkoliv ze správního spisu nevyplývá žádné tvrzení účastníků o počtu užívajících osob a k této otázce nebylo provedeno žádné dokazování ani před správními orgány, ani před soudem, došel krajský soud bez dostatečně zjištěného skutkového stavu k závěru, že byl počet osob užívajících cestu nízký, čímž zatížil svůj rozsudek vadou.

III.B K dokazování ve správním řízení

[34] Správní orgány nesprávně posoudily znak souhlasu s obecným užíváním cesty, jestliže žalovaný uzavřel, že klienti stěžovatele a jeho manželky nemohli tvořit veřejnost, neboť cestu užívali výhradně ve svém soukromém zájmu a pro potřeby stěžovatele. Stran okruhu a počtu těchto klientů a jejich reálného užívání cesty však žalovaný neměl žádné podklady.

[35] Řízení o určení existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace je deklaratorním řízením, v němž se užijí postupy dokazování upravené pro řízení sporné (§ 142 odst. 3 správního řádu), a tak je v tomto řízení dána vyšší míra odpovědnosti účastníků za výsledek řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016 - 54) Povinnost tvrzení a navrhování důkazů v něm tedy tíží především účastníky, čímž je do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 - 27).

[36] Řízení bylo zahájeno na návrh vlastníka cesty, který tvrdil, že se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, mimo jiné protože cestu neužívá veřejnost. Stěžovatel oproti tomu tvrdil, že cestu užívají jeho klienti, což veřejnost je, avšak na podporu svého tvrzení nenavrl žádné konkrétní důkazní prostředky – vlastník pak reagoval tvrzením, že klienti stěžovatele nejsou veřejností. V tomto ohledu však správní orgány neprovedly žádné dokazování. Podle § 141 odst. 4 ve spojení s § 142 odst. 3 správního řádu může sice správní orgán provést i důkazy jiné, pokud navrhované důkazy nepostačují ke zjištění skutkového stavu věci, avšak v projednávaném případě neměl správní orgán k dispozici ani dostatečná tvrzení o totožnosti klientů stěžovatele, na jejichž základě by mohl sám provést jejich výsledek i bez návrhu. Byl to tedy stěžovatel, kdo dostatečně neplnil svou povinnost tvrdit a prokazovat rozhodné skutečnosti v jeho prospěch.

[37] Nejvyšší správní soud však nemohl přehlédnout, že bylo povinností správních orgánů poskytnout účastníkům řízení přiměřené poučení o jejich procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 správního řádu), mezi něž jistě patří také zvýšená míra povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní v deklaratorním správním řízení. Stěžovatel obecně tvrdil, že komunikaci užívali jeho klienti, a tím v obecné rovině splnil svou povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti stran obecného užívání komunikace. Jeho tvrzení však nebyla natolik

pokračování

určitá, aby správní orgány mohly dostatečně zjistit skutkový stav (§ 3 správního řádu) tím, že provedou nad rámec návrhů účastníků další důkazy ze své vlastní iniciativy (§ 141 odst. 4 správního řádu). Pokud by jej o této skutečnosti správní orgán nepoučil, muselo by být rozhodnuto v neprospěch stěžovatele, neboť v případě pochybností o existenci souhlasu vlastníka se vznikem účelové komunikace je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 - 141). Jestliže ovšem stěžovatele tíží břemeno tvrzení ohledně naplnění znaku souhlasu s obecným užíváním, je nutné tuto jeho povinnost vyvážit dostatečným poučením správního orgánu nikoli pouze o zvýšené míře povinnosti tvrzení a důkazní v deklaratorním správním řízení na počátku tohoto řízení, ale také v průběhu správního řízení o důsledcích nesplnění povinnosti tvrzení a důkazní.

[38] Užívání komunikace „veřejností“ je nutno – jak kasační soud shora již uvedl – po právní stránce posuzovat odlišně, než jak vykládali tento znak ve správním řízení účastníci; jediným, kdo by upozornění na nedostatečná tvrzení mohl do řízení vnést, byl proto správní orgán. Opačný závěr, kdy by správní orgány v projednávané věci nebyly povinny – a podle zásady kontradiktornosti zároveň ani nesměly – účastníka řízení poučit o stavu dokazování a jeho důsledcích, by vedl k situaci, která by na stěžovatele kladla nepřiměřené nároky. Stěžovatel tvrdil skutečnosti, které jsou podle něj dostatečné pro prokázání obecného užívání komunikace, a tato tvrzení po skutkové stránce nezpochybnil ani vlastník cesty (osoba zúčastněná na řízení). Ačkoli tedy o užívání cesty klienty stěžovatele v řízení nebyl spor, musel by správní orgán přesto rozhodnout v neprospěch stěžovatele pouze proto, že by neměl procesní nástroj, kterým by dokazování v řízení „usměrnil“ takovým způsobem, aby účastníci mohli tvrdit skutečnosti relevantní pro rozhodnutí.

[39] V projednávané věci bylo proto na správních orgánech, aby stěžovatele poučily o tom, že jeho tvrzení o užívání cesty jeho klienty není dostatečně určité a že pro své tvrzení nenavrhoval žádné důkazy.

III.C Závěr

[40] Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud i žalovaný dospěli k nesprávnému právnímu závěru ohledně výkladu souhlasu s obecným užíváním jakožto znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Nadto žalovaný ve správním řízení vycházel ze skutkového stavu, který neměl oporu ve spisech a pro tuto vadu měl jeho rozhodnutí krajský soud zrušit.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše.

[42] Konkrétně bude proto na správním orgánu, aby stěžovatele poučil o tom, že jej tíží důkazní břemeno ohledně prokázání souhlasu vlastníka komunikace s obecným užíváním. Následně bude znovu posuzovat, zda komunikaci fakticky užíval neurčitý okruh osob. Ten

se může odvíjet zejména od počtu osob, které v průběhu let komunikaci prokazatelně užily a také od jiných relevantních skutečností, které budou v řízení tvrzeny.

[43] Pokud komunikaci užívala veřejnost, bude znova potřeba zkoumat souhlas jejího vlastníka s tímto veřejným užíváním. Oba tyto prvky – užívání veřejností a souhlas s ním – bude potřeba dostatečně jasně zasadit do časové osy, aby bylo možné posoudit, v jaké době komunikaci užívala veřejnost a zda a kdy nejdříve vlastník komunikace projevil s užíváním této cesty veřejností kvalifikovaný nesouhlas. Veřejně přístupná účelová komunikace může totiž vzniknout až po dostatečně dlouhé době, po kterou cestu užívá veřejnost a její vlastník zároveň neprojevuje nesouhlas.

[44] Za této procesní situace je soud 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.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. V řízení před krajským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby. Také uhradil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podání kasační stížnosti. V řízení o žalobě i kasační stížnosti stěžovatele zastupoval advokát. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Stěžovatelův zástupce učinil v obou řízeních celkem tři úkony právní služby, kterým bylo převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání kasační stížnosti [§ 11 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Soud mu tedy přiznal odměnu za tři úkony právní služby ve výši 9 300 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele není plátcem DPH. Žalovaný je částku 18 200 Kč povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Jana Pořízka, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[45] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti však soudy osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložily, proto nemá právo na náhradu nákladů těchto řízení.

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

V Brně dne 20. listopadu 2023

Ivo Pospíšil
předseda senátu