

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobců: **a) J. H., b) V. H.**, zastoupených JUDr. Tomášem Holasem, advokátem se sídlem Pařížská 28, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Mgr. J. P., 2) B. K., 3) I. R., 4)V. R., 5) J. M., 6) L. M., 7) L. M.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2009, č. j. OD 1237/09-2/280.9/Ca, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 28. 7. 2010, č. j. 59 Ca 101/2009 - 71,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobci (dále také „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností napadli shora uvedený rozsudek, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, oboru dopravy ze dne 29. 10. 2009. Tím bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Liberce, odboru dopravy ze dne 27. 8. 2009, č. j. MML107494/08-OD/Fri, jímž bylo podle § 141 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, oznámeno, že na pozemkové parcele č. 9 a 10. v k. ú. Rudolfov, se nachází stavba veřejně přístupné účelové komunikace.

Krajský soud v napadeném rozsudku především vyvrátil námitku nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Ke vzniku a povaze účelové komunikace odkázal na definici obsaženou v § 7 odst. 1, § 9 odst. 1 a § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). K jejich vzniku není třeba správního rozhodnutí, postačí naplnění zákonných znaků. Konstatoval závěry plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu i z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, podle něhož je omezení vlastnického práva bez náhrady možné jen při nezbytné komunikační potřebě a se souhlasem vlastníka, přičemž tento souhlas je ovšem závazný i pro jeho právního nástupce. Proto krajský soud zkoumal, zda je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti a souhlasu žalobce či jeho právního předchůdce s užíváním komunikace jako veřejné. Skutková zjištění ohledně vzniku komunikace označil krajský soud za dostačující, s tím, že je nepochybné, že komunikace sloužila jako veřejná v době, kdy byla v domě č. 53 (nyní objekt žalobců) škola, posléze prodejna Jednoty, a naopak označil za vyvrácené tvrzení žalobců, že ke zpevnění a vyasfaltování komunikace mělo dojít až při přestavbě budovy na rekreační středisko v r. 1990, resp. při rekonstrukci v r. 1993, prováděné podnikem INPRO, projektový a inženýrsko dodavatelský podnik. Přesto, že v řízení nebylo zjištěno, že by k veřejnému užívání komunikace dali výslovný souhlas žalobci, či jejich právní předchůdci, vzal soud za prokázané, že komunikace byla veřejností dlouhodobě užívána, což plyne z vyjádření zúčastněných osob, z nákresu v německé kronice z konce 19. století, z fotografií z počátku 20. století, z roku 1979 a 1980; přitom je zjevné, že na tuto komunikaci navazují další cesty k sousedním nemovitostem. Vzal v úvahu i skutečnost umístění autobusové zastávky v blízkosti vyústění komunikace, přístup touto komunikací k domu čp. x a k dalším nemovitostem a propojení ulic R. a U V. touto komunikací. Nebylo zjištěno, že by kdy kterýkoliv z předchozích vlastníků projevil nesouhlas s veřejným užíváním této komunikace. Skutečnost, že žalobci s koupí nemovitostí takový závazek výslovně nepřevzali, podle soudu nemůže mít vliv na existenci a charakter komunikace a nerozhodné je i prohlášení třinácti obyvatel obce, že jim je známo soukromé vlastnictví cesty. Způsob zjišťování skutečného stavu správním orgánem krajský soud akceptoval, neboť písemná vyjádření mohla být podkladem pro rozhodnutí za situace, že se nejednalo o podklad jediný. Ojedinělé vyjádření jedné z osob, popírající veřejné užívání komunikace, nemohlo zvrátit ostatní důkazy. Ve vztahu k argumentaci žalobců nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, krajský soud zdůraznil odlišné skutkové okolnosti, neboť v případě řešeném Ústavním soudem, se jednalo o restituci pozemků, kdežto žalobci je nabyli kupní smlouvou, před jejímž uzavřením mohli seznat skutkový stav a podle toho koupi vážit. Zpočátku také nebránili veřejnému užívání komunikace, navíc v zimním období udržované nikoliv na jejich, ale na obecní náklady. Jako splněnou shledal krajský soud i podmínku nezbytné komunikační potřeby a odmítl žalobní námitku, že komunikace slouží pouze ke zkrácení cesty vlastníkům sousedních nemovitostí. Nezbytnost totiž nelze vykládat jako jedinou přístupovou alternativu, ale je třeba vážit kvalitu jiné alternativy. Sousední nemovitosti jsou sice dostupné i z ulice U V., ovšem ta je v části opatřena živičným povrchem a v části pouze zatravněna; tudíž neumožňuje provádění zimní údržby, odvoz komunálního odpadu ani průjezd rozměrnějším vozidlům. Za důvodnou neuznal soud ani námitku, že se nejedná o komunikaci, ale o pouhé napojení na komunikaci podle § 10 zákona o pozemních komunikacích, neboť je jasné, že komunikace na parcelách č. 9 a 10 sloužila vždy jako

připojení domu č. x k ulici R. i k ulici U V. a pro okolní nemovitosti jako spojení s ulicí R. Z těchto důvodů dospěl krajský soud k závěru, že komunikace na pozemcích žalobců splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace a jejich vlastnické právo je omezeno právem obecného užívání komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatňují důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s."). Jsou názoru, že soud zejména nesprávně posoudil právní otázku, zda pozemky tvoří veřejnou účelovou komunikaci, že rozhodl na základě nesprávných skutkových zjištění, a že v řízení porušil základní zásady správního soudnictví.

Pokud v odůvodnění rozhodnutí krajský soud konstatoval, že v domě čp. x byla původně škola, ke které vedla cesta, nemohl z této skutečnosti dovozovat, že by další pozemky žalobců mezi ulicí R. a U V. měly sloužit k propojení těchto ulic. Navíc v době existence školy prakticky žádný dopravní ruch neexistoval. Stavební úřad také potvrdil, že nenalezl dokumentaci, na jejímž základě by byla stavba komunikace povolena. V technické zprávě z r. 1965 je výslovně uvedeno, že v rámci rekonstrukce školy bude příjezdová komunikace zpevněna štěrkovou vrstvou a povrch uválcován. V plánu rekonstrukce školy z r. 1971 pak je vyznačena příjezdová komunikace a mimo ní se na pozemcích žádná průjezdní cesta nenachází. Tyto skutečnosti nemohou být vyvráceny písemnými vyjádřeními J.M., L. M. a J. P., o které soud opírá závěr, že ke zpevnění komunikace nedošlo až při rekonstrukci na rekreační středisko v r. 1990, ale dříve. Tato tvrzení jsou nevěrohodná a v rozporu s listinnými důkazy, navíc z nich nevyplývá, že by přes pozemky vedla cesta veřejná, ať už s jakýmkoliv povrchem. Argumentace rozsudku na str. 12 postrádá oporu v důkazech, a pokud se odvolává na technickou zprávu k rekonstrukci, pak v ní je naopak uvedeno, že objekt je vzdálen 50 m od státní silnice na Liberec a příjezdová komunikace a plocha nově budovaného parkoviště bude zpevněna a opatřena asfaltovým povrchem. Předmětný pozemek je podle plánu výslovně označen jako odstavná stání s asfaltovým povrchem.

Závěr krajského soudu o absenci souhlasu stěžovatelů či jejich právních předchůdců s veřejným užíváním komunikace je v rozporu s hospodářskými smlouvami, které byly předloženy v řízení. Ty dokládají, že v období od r. 1971 až do současnosti nikdy nebyl projeven souhlas s takovým užíváním, naopak je vylučují. Soud z nich ovšem dovodil, že pozemky podle smluv neměly takto sloužit, ale fakticky nebyl realizován záměr, k němuž měly sloužit. Za absurdní považují stěžovatelé argument, že vlastníci nikdy neuzavřeli smlouvy o věcných břemenech ve prospěch jiných osob.

Soud v rozsudku uvedl, že neshledal důvodnou žalobní námitku nesprávného hodnocení vyjádření vlastníků sousedních nemovitostí. Stěžovatelé ovšem ve skutečnosti tuto námitku směřovali proti subjektivním postojům a zaujatosti těchto sousedů, která je z jejich vyjádření patrná. Soud tuto námitku ignoroval, stejně jako písemné prohlášení dalších třinácti osob, které nárok stěžovatele podporovalo. Tím soud porušil objektivitu řízení.

Jediným pramenem pro závěr soudu, že pozemky byly v minulosti užívány jako veřejná komunikace, zůstávají ničím nepodložená tvrzení několika uživatelů některých sousedních nemovitostí, pro které bylo takové užívání subjektivně výhodné. Přitom existuje větší počet osob ve stejném postavení ve vztahu k veřejnoprávnímu nároku na pozemky stěžovatelů, které naopak vyjádřily vědomost o soukromém charakteru pozemků. Oběma těmto tvrzením musí být přiznána stejná relevance. Zdůraznění významu důkazů v neprospěch stěžovatelů a bagatelizace či opomíjení důkazů svědčících v jejich prospěch, považují stěžovatelé za vadu řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí soudu. Výzva podle § 34 s. ř. s. tak měla být směřována vůči všem dotčeným osobám, a ne jen těm, jejichž vyjádření opatřila žalovaná strana. Tím také došlo k porušení zásady rovného postavení stran.

Zmiňuje-li soud, že bylo věcí stěžovatelů zjistit si právní stav před koupí, podotýkají stěžovatelé, že tak učinili s výsledkem, že žádný z předchozích vlastníků s veřejným užíváním pozemků nesouhlasil a že asfaltovaný povrch je soukromou stavbou. Neakceptovali skutečnost veřejného užívání včetně údržby z veřejných prostředků, naopak se veřejnému užívání vždy bránili.

Nesprávně soud posoudil i otázku nezbytné komunikační potřeby, neboť se opřel pouze o vyjádření Technických služeb Liberec bez jakéhokoliv vyjádření firmy spravující komunikace. Tyto skutkové okolnosti nebyly předmětem dokazování; nikdo objektivně neposoudil dopravní dostupnost. Potřeby údržby a dopravy lze zajistit i vozidly méně rozměrnými. V tomto směru však logicky důkazní břemeno neleží na stěžovatelích. Tvrzení o územním plánu je nepravdivé, neboť územní plán s tvrzeným zařazením sporných pozemků nepočítá, nehledě na to, že územní plán nemůže být prostředkem k vyvlastnění. Pro příjezd vozidel je využívána část ulice U V., která je vyasfaltována, nikoliv pozemky žalobců. V navigačních přístrojích je doporučováno spojení ulicí U V. a třeba vozidla záchranné služby tudy jezdí. Jediným důvodem pro užíván í pozemku stěžovatelů je možnost zkrácení cesty o cca 500 metrů.

Krajský soud také nesprávně argumentuje rozsudkem Nejvyššího správního soudu, který se vztahuje k jiným skutkovým okolnostem. Výsledkem bezprostřední aplikace je, že soukromými prostředky udržovaný pozemek stěžovatelů by měl nahrazovat jako účelová komunikace neudržovanou veřejnou komunikaci ulici U V., která je součástí sítě místních komunikací a jako o takové o ni mělo být pečováno. Kromě toho k dopravní obslužnosti plně postačí její vyasfaltovaná část bez nutnosti průjezdu přes pozemek stěžovatelů.

Nesprávný je výklad soudu ve vztahu k § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť jde o zvláštní ustanovení ve vztahu k § 7 zákona. Soud zde tvrdí, že sice jde o přímé připojení, ovšem současně se snaží platnost tohoto ustanovení vyloučit odkazem na § 7 zákona.

Stěžovatelé dále poukazují na všechna svá v průběhu řízení učiněná podání a navrhují, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti uvedl, že v ní nejsou uvedeny žádné nové skutečnosti a proto navrhuje její zamítnutí.

Zúčastněné osoby I. R. a V. R. ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňují, že komunikace na parcelách č. 9 a 10 byla vždy v majetku obce Rudolfov a později města Liberec, což bylo v řízení prokázáno. Zúčastněná osoba B. K. uvedl, že pozemky vždy užíval s vědomím, že jde o veřejnou cestu a nikdy to nikdo nezpochybnil. Dlouhodobost veřejného užívání prokazuje historická dokumentace a svědecká vyjádření a právo průchodu a průjezdu nepochybně bylo vydrženo. Veřejné užívání je nezbytné např. pro zásah hasičského sboru atd. Stížnost proto považuje za bezpředmětnou. Zúčastněná osoba J. M. odkazuje na své předchozí vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem. Je však třeba zdůraznit, že nezbytnou náležitostí kasační stížnosti jsou kasační důvody (§ 106 odst. 1 s. ř. s.), které musí být konkrétní a nemohou být nahrazeny obecným poukazem na vyjádření učiněná v průběhu předchozího správního či soudního řízení. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a v ní výslovně uplatněných důvodů, jak plyne z § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.

V prvé řadě je třeba se zabývat námitkou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tím, zda byl postup soudu natolik vadným, že to mohlo ovlivnit zákonnost jeho rozhodnutí. Za jinou vadu ve smyslu tohoto ustanovení judikatura Nejvyššího správního soudu (všechna v rozsudku citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz) dosud označila např. rozhodnutí soudu bez jednání při nesplnění podmínek daných v § 51 s. ř. s. (rozsudek ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58), provádění dokazování mimo jednání (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005 - 76) či zrušení správního rozhodnutí z důvodů v žalobě neobsažených (rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 - 63). Stěžovatelé spatřují takovou vadu v postupu soudu, který nesměřoval výzvu podle § 34 s. ř. s. všem dotčeným osobám, ale jen těm, jejichž vyjádření opatřila žalovaná strana. V tom spatřuje porušení rovnosti stran. Názor, že nevyrozumění všech dotčených osob soudem je vadou řízení, byl již rovněž Nejvyšším správním soudem zaujat, a to v rozsudku ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 1 As 39/2004; tam ovšem tuto námitku vznesla osoba zúčastněná na řízení, která byla soudem opomenuta. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Podle odst. 2 téhož ustanovení je navrhovatel povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba.

Osoba zúčastněná na řízení má podle odst. 3 téhož ustanovení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení rovněž může proti rozhodnutí soudu podat kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.); může ji tedy podat i osoba, která měla mít postavení zúčastněné osoby a byla soudem opomenuta – s tím počítá i ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s. upravující pro takový případ běh lhůty.

Osoba zúčastněná na řízení, ač jistě pro svůj poměr k věci může zastávat názor stranící některému z účastníků, nevystupuje na straně žádného z nich. Rovné postavení stran tedy nijak nesouvisí s tím, kdo byl do řízení přibrán jako zúčastněná osoba. V řízení má zúčastněná osoba samostatné postavení, samostatná práva a rovněž je jen na její vůli, zda se bude domáhat kasační stížností zrušení rozhodnutí soudu, pokud byla její práva opomenuta. Stěžovatelé se jako účastníci řízení mohou domáhat ochrany svých práv, nikoliv práv někoho jiného. Obecně lze pouze dodat, že to byli v prvé řadě sami stěžovatelé, kdo měl již v žalobě určit okruh osob, přicházejících v úvahu jako osoby zúčastněné; této možnosti zjevně nevyužili. Soud pak vyrozuměl 23 osob podle seznamu osob, jimž bylo doručováno rozhodnutí žalovaného. S těmi z vyzvaných osob, které projevily vůli být osobami zúčastněnými na řízení, soud takto skutečně jednal.

Stěžovatelé ovšem za vadu řízení před soudem považují i to, že soud vycházel pouze z vyjádření zúčastněných osob a nepřiznal stejnou relevanci jimi předloženému prohlášení dalších osob. Fakticky tedy stěžovatelé nenamítají vadu řízení, ale nesprávnost či neúplnost hodnocení důkazů. Vadou řízení by mohlo být, pokud by např. stěžovatelé navrhovali provedení důkazu, ať již touto listinou, či výslechem osob podepsaných pod prohlášením a soud jim bez relevantního zdůvodnění nevyhověl. Prohlášení ovšem podle protokolu o jednání ze dne 28. 7. 2010 k důkazu čteno bylo a výslech těchto osob jako svědků zástupce stěžovatelů nenavrhoval, resp. výslovně uvedl, že na návrhu na výslech svědků netrvá. V postupu soudu tak nebyly shledány vady řízení, které by činily kasační námitku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. důvodnou.

Další je námitka nedostatečně zjištěného skutečného stavu věci ve správním řízení, pro který měl soud rozhodnutí žalovaného zrušit. K tomu ze správního spisu plyne, že správní orgán o věci jednal na základě návrhu prvého stěžovatele o určení, že předmětná komunikace nemá charakter veřejné účelové komunikace. Zahájení řízení o určení právního vztahu k p. p. č. 9 a 10 v k. ú. Rudolfov bylo dne 21. 11. 2008 písemně oznámeno jak stěžovatelům tak i dalším 25 subjektům (osobám fyzickým i právnickým). Někteří z nich se k návrhu vyjádřili písemně. Technické služby města Liberce, a. s., uvedly, že část ulice U V. je pouze zatravněna a bez „propojky“ na předmětných parcelách nelze v této ulici provádět zimní údržbu a odvoz komunálního odpadu. Prvý stěžovatel se v průběhu řízení vyjadřoval k věci opakovaně. Ohradil se proti nařčení, že by měl mít v úmyslu silnici uzavřít a záměr prohlásit ji za veřejnou komunikaci srovnal se znárodněním. Věcně pak upozornil na skutečnost, že komunikace pouze zkracuje cestu vlastníkům některých nemovitostí, které jsou dostatečně přístupné; jinak poukázal na stavební povolení, na jehož základě byla plocha vyasfaltována, a to k účelu parkoviště a zpochybnil vyjádření sousedů o nezbytnosti komunikační potřeby, neboť všichni mají jiný přístup ke svým

nemovitostem. Doložil blíže nekonkretizovaný výkres s vyznačením parkovací plochy a dále poukázal na to, že jiná možnost přístupu k ostatním nemovitostem, byť ztížená, vylučuje zásah do jeho soukromého vlastnictví. Z vyrozuměných osob sdělil J. Č., že uzavřením komunikace by byl ohrožen přístup k jeho domu včetně možnosti odvozu popelnic a přístupu záchranné služby, hasičů a pošty. J. a L. M. navíc poukázali na skutečnost, že v objektu stěžovatelů byla původně škola, po roce 1960 prodejna Jednoty a v té době byl také povrch cesty vyasfaltován. Předchůdce stěžovatelů podnik „INPRO Praha“ v r. 1993 obnovil asfaltový povrch. Cesta byla po celou dobu veřejně užívána obyvateli za ní umístěných nemovitostí. J. a U. N. při obdobné argumentaci zdůraznili nemožnost přístupu zejména v zimním období. J. P. ve svém vyjádření popřel vědomost o soukromém vlastnictví pozemků s tím, že je užívá jako přístupovou cestu ke svému domu od r. 1982. Jiný přístup je značně problematický, neboť jde o cestu bez pevného povrchu. V. a I. R. uvedli, že komunikaci užívají od roku 1972, aniž byl někdy její veřejný charakter zpochybněn, obdobně se vyjádřili L., S. a B. K. O. B. naopak označila zahájené řízení za snahu o očernění pana H., k věci samé se ovšem žádným určitým způsobem nevyjádřila. Podle výpisu z katastru nemovitostí, LV 28 pro obec Liberec, k. ú. Rudolfov, jsou pozemky č. 9 (druh pozemku - ostatní plocha, způsob využití - ostatní komunikace) a č. 10 (zastavěná plocha a nádvoří) vlastnictvím stěžovatelů na základě kupní smlouvy (právní účinky vkladu ke dni 15. 2. 2005).

Ve správním spise je obsaženo stavební povolení z r. 1990 (stavebník TOS, KÚO INPRO) na rekonstrukci a přístavbu bývalé školy čp. 53 v Liberci XXI, ul. U V., stavební povolení (stavebník INPRO) z roku 1993 včetně podkladové dokumentace (v technické zprávě je zmíněno budování opěrných zdí podél stávající komunikace); předmětem těchto rozhodnutí bylo povolení mj. zpevněné plochy na p. p. č. 9, 10. Kolaudační rozhodnutí z r. 1993 se týká povolení užívání rekonstruovaného rekreačního střediska čp. x na hotel, zápis o odevzdání a převzetí stavby mj. konstatuje existenci parkoviště u trafostanice. Na základě těchto zjištění vydal správní orgán dne 2. 2. 2009 první rozhodnutí, že na pozemcích je veřejná účelová komunikace. Rozhodnutí ovšem bylo v odvolacím řízení zrušeno a správní orgán doplnil podklady o vyjádření stavebního úřadu, který ovšem dokumentaci k povolení a kolaudaci komunikace nenalezl; doložil však, že v r. 2003 podával vyjádření pro Krajskou správu silnic Libereckého kraje k opravě komunikace R., v níž je ve výčtu parcel uvedena i parcela č. 10 v k. ú. Rudolfov (podle připojeného plánu měla oprava zasahovat do této parcely v dolní části a v minimálním rozsahu). Magistrát města Liberce, odbor strategie a územní koncepce sdělil, že podle územního plánu je propojka ulic R. a U V. součástí systému místních komunikací a je nezbytná pro obslužnost i průchod k zastávce MHD. Rovněž odbor technické správy veřejného majetku sdělil, že bez přístupnosti spornou cestou by byla znemožněna zimní údržba, odvoz odpadu, zásah hasičů apod. Poté bylo opět vydáno rozhodnutí o shodném obsahu, které v odvolacím řízení obstálo.

Namítají-li stěžovatelé nedostatek skutkových zjištění ve správním řízení, nejsou jejich námitky příliš konkrétní, vyjma výtky, že správní orgány vycházely z vyjádření jen několika osob. Nelze ovšem přehlédnout, že vyrozumění o zahájení řízení byla zaslána širokému okruhu osob, přičemž jiné, než výše uvedené, možnosti vyjádření nevyužily. Doklady stavebního charakteru se podařilo obstarat jen v omezeném rozsahu. Námitka se

může jevit jako důvodná ve vztahu ke skutečnosti, že krajský soud dokazování doplňoval. Doplnění však spočívalo v žalobci předloženém prohlášení 13 osob o jejich vědomosti, že předmětná cesta je v soukromém vlastnictví a ve vyjádření R. V. Dále byly k důkazu předloženy hospodářské smlouvy uzavřené mezi Bytovým podnikem Liberec a organizací RUCH o převodu majetku ze dne 1. 7. 1971, mezi RUCH a Okresním komunálním podnikem Liberec o převodu majetku ze dne 1. 10. 1982, mezi Městským národním výborem Liberec a Okresním komunálním podnikem o převodu majetku ke dni 1. 12. 1983, mezi podnikem služeb Města Liberec a INPRO, projektovým a inženýrským podnikem (dále též „INPRO“), o převodu majetku ke dni 5. 3. 1991. Dále soud provedl důkaz listinami předloženými zúčastněnými osobami, a to snímkem Vojenského kartografického ústavu z r. 1938, plánem z konce 19. století pocházejícím z německé kroniky a složkou fotografií místa a katastrálních map od počátku 20. století. Jednalo se o důkazy předložené soudu, přičemž předkladatelům jistě nic nebránilo předložit je již správnímu orgánu. Lze připustit, že některé z těchto důkazů byly podstatné k doplnění zjištění či k ověření skutečností, z nichž vycházel žalovaný. Nejsou ale dokladem toho, že zjištění ve správním řízení byla nesprávná či neúplná v takovém rozsahu, že to mohlo ovlivnit zákonnost vydaného rozhodnutí. Krajský soud při přezkoumání zákonnosti správního rozhodnutí zkoumá i dostatečnost skutkových podkladů. Nezbytnost řádného zjištění skutečného stavu věci vyplývá z § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Důkazem ve správním řízení mohou být podle § 51 odst. 1 jakékoliv důkazní prostředky, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. V řízení podle § 142 správního řádu platí pro dokazování § 141 odst. 4, podle něhož správní orgán vychází z účastníky navržených důkazů, a pokud nepostačují ke zjištění stavu věci, i z jiných důkazů; může vzít za svá i shodná tvrzení účastníků řízení. Pokud soud zjistí existenci dalších důkazů a případně je i provede, neznamená to, že musí správní rozhodnutí zrušit. Pak by totiž byla naprosto neúčelná možnost soudu provádět v přezkumném řízení dokazování, jak předpokládá § 77 odst. 2 s. ř. s. Zrušení rozhodnutí je na místě pouze v případě, že dokazování provedené ve správním řízení není dostatečným podkladem vydaného rozhodnutí; o takový případ se však zde nejednalo. Ostatně tato námitka stěžovatelů nebrojí ani tak proti neúplnosti skutkových podkladů, ale spíše proti tomu, jaká byla kterému důkazu přiznána při hodnocení váha, tedy proti správnosti hodnocení důkazů. Kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. proto nebyla shledána důvodnou.

Hodnocení důkazů úzce souvisí se správností zaujatého právního názoru, proti němuž kasační stížnost zejména směřuje. Tuto námitku lze rozdělit na část napadající skutková zjištění a jejich právní vyústění a na část vytýkající nepřípustné omezení vlastnického práva stěžovatelů.

V dané věci se jedná o rozhodnutí silničního správního orgánu o určení, že na pozemkové parcele č. 9 a 10 v katastrálním území Rudolfov se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Podle § 7 odst. 1 zákona 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. Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"). Podle § 9 odst. 1 cit. zákona vlastníkem účelových komunikací může být právnická i fyzická osoba.

Z těchto hledisek krajský soud hodnotil skutková zjištění a závěry správního orgánu, přičemž vycházel i z doplnění skutkového stavu v soudním řízení. Pokud krajský soud posuzuje hodnocení důkazů správním orgánem, vychází z § 50 odst. 3 správního řádu, ukládajícího správnímu orgánu hodnotit podklady rozhodnutí a zejména důkazy, podle své úvahy, za pečlivého přihlížení ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Pokud takové hodnocení vychází ze skutkového stavu a plynou z něho logické závěry ve vztahu k rozhodnému právnímu předpisu, nepřísluší soudu, aby úvahu správního orgánu nahrazoval úvahou vlastní. V daném případě je ovšem třeba mít na zřeteli, že krajský soud dokazování doplnil; v tom případě musel provést v souladu s § 77 odst. 2 s. ř. s. vlastní hodnocení důkazů zahrnující důkazy provedené ve správním i v soudním řízení. Při hodnocení historického užívání pozemků správní orgány i soud vycházely v prvé řadě z vyjádření účastníků správního řízení, přičemž vyjádření stěžovatelů a většiny ostatních účastníků, kteří možnosti podat vyjádření využili, nebylo souladné. Stěžovatelé zde soudu zejména vytýkají, že jimi předloženému vyjádření 13 obyvatel téže obce nepřiznal stejnou relevanci, jako vyjádření ostatních, na věci osobně zainteresovaných, osob. Toto nedatované prohlášení 13 osob, z nichž některé byly i účastníky správního řízení, ovšem nevyvrací tvrzení ostatních účastníků. Obsahuje totiž pouze informaci o jejich vědomosti o tom, že „přístupová cesta k Penzionu (dříve Jednota, poté hotel) Rudolf je soukromá“. Skutečnost, že cesta je na soukromém pozemku stěžovatelů, ovšem v řízení nebyla sporná; veřejně přístupná účelová komunikace totiž může být i na soukromých pozemcích. Pokud tedy krajský soud nepřiznal stěžovateli předloženému prohlášení 13 osob důkazní relevanci ve vztahu k předmětu řízení, nepochybil.

Pokud jde o historické užívání cesty jako veřejné, vycházel soud z účelu, k němuž objekt stěžovatelů v minulosti sloužil. Nebylo nijak zpochybněno, že v něm dříve byla škola a později prodejna Jednoty. Již z toho je zřejmé, že se muselo jednat o cestu veřejně přístupnou a veřejně užívanou. Není rozhodné, že v tehdejší době na ní byl podstatně jiný „dopravní ruch“ než v současnosti. To odpovídá dané době a rozsah a způsob užívání se s postupem času logicky mění. Krajský soud podrobně popsal podklady, z nichž závěr o veřejném užívání komunikace plyne, stejně tak jako závěr, že se jednalo o cestu zpevněnou dříve, než jí nabyl podnik INPRO. Technická zpráva k přestavbě prováděné v r. 1993, na níž zejména poukazují stěžovatelé, není dokladem o tom, že zde cesta dříve neexistovala, ani o tom, jaký byl její povrch. Stejně tak z této zprávy nelze dovodit, že byla-li komunikace nazvána v této technické zprávě jako „příjezdová“ a další úprava měla spočívat ve zbudování parkoviště, že nebyla nadále užívána jako veřejná komunikace spojující ulice U V. a R. a že nebyla potřebná k dopravní obsluze a k přístupu k dalším nemovitostem. O tom jsou důkazem plány a mapy předložené jak ve správním tak v soudním řízení. Vyvozují-li stěžovatelé popření těchto tvrzení z hospodářských smluv, jimiž byly nemovitosti převáděny, nelze jim přisvědčit. Žádná z těchto smluv se cestou (a logicky ani

jejím užíváním) výslovně nezabývala. Záměr zřídit „parkoviště a hřiště v návaznosti na budované rekreační středisko přejímajícího„ je konstatován v hospodářské smlouvě uzavřené v r. 1983 mezi Městským národním výborem Liberec a Okresním komunálním podnikem Liberec, jejímž předmětem ovšem byly parcely č. 1019/2, 1019/3, 1019/4 a 1019/5. Ze sporných parcel, pak parcela č. 9 je součástí parcel převáděných hospodářskou smlouvou z r. 1991 uzavřenou mezi Podnikem služeb města Liberec a INPRO. Z těchto smluv (ani z jiných soudu předložených) tedy nelze dovodit, že předmětné parcely č. 9 a 10 přestaly být veřejně užívanou komunikací.

Skutečnost, že budova č. x byla původně školou, pak prodejnou a následně rekreačním střediskem, ovšem navozuje další otázku, na níž poukazují stěžovatelé, a to, zda cesta na pozemcích č. 9 a 10 neměla charakter pouhého napojení na komunikaci ve smyslu § 10 zákona o pozemních komunikacích. Podle § 10 odst. 1 věty druhé cit. zákona přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci totiž není účelovou komunikací. Z mapových a fotografických podkladů neplyne, že by dům čp. x byl sousední nemovitostí k některé z ulic propojených cestou a že by tudíž tato cesta byla pouhou „přípojkou“nemovitosti k veřejné komunikaci. Závěr krajského soudu, že se jedná o propojení dvou ulic a současně spojení dalších nemovitostí s ulicí R., a že jsou tedy naplněny podmínky pro učení komunikace jako účelové, je tak podložen.

Krajský soud rovněž vzal v úvahu ústavněprávní rovinu případu. V daném případě totiž byla prohlášena za účelovou komunikaci cesta na pozemcích v soukromém vlastnictví stěžovatelů. To je jistě závažným zásahem do jejich vlastnického práva. Jak krajský soud, tak i stěžovatelé poukazují v této souvislosti na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Ústavní soud v něm vyslovil, že omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu je možné, ovšem *„na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno“*. Zákon o pozemních komunikacích předpokládá existenci účelové komunikace i na soukromém pozemku, ovšem neupravuje náhradu, která by takové omezení vlastníků kompenzovala. V takovém případě, podle názoru Ústavního soudu, je nezbytný souhlas vlastníka. Zde Ústavní soud poukázal na dosavadní judikaturu civilních i správních soudů, zejména na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002 sp. zn. 22 Cdo 1911/2000: *"Zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením, ... stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace."* a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 20/2003: *"Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznat za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem, nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen, a dále především z toho, že užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby (Boh. A 10017/32) ... Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace."* Ústavní soud přitom akcentoval v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s

vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Výjimku z tohoto názoru Ústavní soud učinil k případu jím projednávanému proto, že se jednalo o převzetí majetku soukromými osobami od města, tedy od veřejnoprávní korporace s odlišným chápáním využití vlastnického práva. Dále vycházel z toho, že vydání nemovitostí zatížených veřejným užíváním pozemku odporuje restitučním principům - tedy že v případě restituce nelze presumovat vázanost souhlasem s veřejným užíváním, který ani jinak nebyl nikdy vyjádřen. Označený nález se rovněž promítl v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, a to např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 83 či v rozsudku ze dne 22. 1. 2010, č. j. 1 As 76/2009 - 68, oba dostupné na www. nssoud.cz.

Pokud tedy krajský soud v daném případě poukázal na odlišnost od případu řešeného Ústavním soudem, lze mu přisvědčit v tom, že v dané věci nebyly dány okolnosti vylučující návaznost konkludentního souhlasu s užíváním cesty. Poukazuje-li stěžovatel na hospodářské smlouvy, pak žádná z nich neobsahovala nic, z čeho by bylo možno dovozovat výslovný souhlas či naopak výslovný nesouhlas s veřejným užíváním pozemků jako cesty. Za takové situace je třeba vycházet z doloženého faktického stavu, jak byl uveden výše. Tvrzení stěžovatelů, že si před koupí zjistili, že žádný z předchozích vlastníků s veřejným užíváním pozemků neprojevil souhlas, nebyl ničím podpořen a pouhé toto tvrzení nemůže obstát v konfrontaci s doloženým faktickým užíváním pozemků jako veřejné komunikace. Stejně tak tvrzení o neakceptování veřejné údržby komunikace není ničím doloženo, ostatně pokud by tak skutečně učinili stěžovatelé, nemůže to zpochybnit stav předchozí. Stěžovatelé také považují za absurdní argumentaci soudu o neexistenci smluv o věcném břemeni. Pokud ovšem užívání cesty bylo nezbytné k přístupu k dalším nemovitostem a byla takto také jejich vlastníky užívána, pak neexistence sjednání věcného břemene skutečně může nasvědčovat tomu, že takového kroku nebylo třeba v důsledku neproblematického veřejného užívání. Tato podpůrná argumentace soudu jistou logiku má. Určitý význam má i skutečnost, že veřejné užívání je stejného druhu, jako je užívání dané komunikace samotnými stěžovateli, a vzhledem k tomu, že v domě čp. x je penzion, zřejmě i jejich hosty. Ostatně pokud by běžný způsob a rozsah veřejného užívání účelové komunikace byl neslučitelný se zájmy vlastníka, upravuje zákon o pozemních komunikacích v § 7 odst.1 věta druhá možnost omezení veřejného přístupu či jiné úpravy; to však je otázkou samostatného řízení – v tomto řízení takové skutečnosti nebyly uplatněny ani jinak nevyšly najevo. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že krajský soud při posuzování souhlasu s užíváním pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace z mezí daných nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 nevybočil.

Podstatná pro posouzení, zda je zásah do soukromého práva stěžovatelů souladný s ústavním právem na ochranu vlastnictví, je nejen skutečnost, že pozemky byly jako veřejná účelová komunikace užívány a že se tak dělo za konkludentního souhlasu předchozích vlastníků, ale také skutečnost, že toto užívání bylo a je nezbytnou komunikační potřebou. Stěžovatelé namítají, že osobám zúčastněným jde pouze o pohodlnější přístup k jejich nemovitostem, neboť ty jsou přístupné i z ulice U V. Krajský soud podrobně popsal podklady pro svou úvahu. Vypořádal se i s argumentem stěžovatelů, že je zde i jiná možnost přístupu, ovšem tuto možnost neuznal za plnohodnotnou. Nejen z vyjádření zúčastněných osob, ale i z vyjádření Technických služeb či správy majetku města je zřejmé, že veřejné užívání cesty je potřebné k zajištění nezbytných služeb

(„obsluze území“). Poukazují-li stěžovatelé na absenci vyjádření správce komunikace, není zřejmé, že by takový důkaz mohl přispět k jinému náhledu. Správní úvahu lze založit na kontextu zpráv a podkladů ve spise obsažených a skutečnost, že těchto podkladů mohlo být více, tuto úvahu nečiní vadnou. Tvrdí-li stěžovatelé, že nebylo jejich povinností prokazovat nedostatek této nezbytnosti, pak je třeba připomenout, a to ve vztahu k celému správnímu řízení, že to byl prvý stěžovatel, který svým návrhem řízení vyvolal, a tedy měl navrhnout důkazy podporující jeho návrh (§ 141 odst. 4 za použití § 142 odst. 3 správního řádu). Jím označené důkazy však souhrn ostatních, které se staly podkladem pro rozhodnutí, nevyvracejí. I zde tedy Nejvyšší správní soud uvážil, že závěr krajského soudu odpovídá zjištěným skutečnostem.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. dubna 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu