

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **J. W.,** zast. JUDr. Richardem Novákem, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, odbor dopravy, silničního hospodářství a investic, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2010, č. j. ODSHI-42303/2010-Sv, sp. zn. 18742/2010, o určení veřejné účelové komunikace, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 10. 3. 2011, č. j. 52 A 53/2010 - 92,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 10. 3. 2011, č. j. 52 A 53/2010 - 92, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti

rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2010, č. j. ODSHI-42303/2010-Sv, sp. zn. 18742/2010. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Obecního úřadu Radiměř (dále též „správní orgán prvního stupně“ nebo „silniční správní úřad“) ze dne 4. 2. 2010, č. j. 487/2009, jímž podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), určil, že pozemní komunikace nacházející se na pozemku parc. č. 1225/1 v katastrálním území Radiměř je minimálně již od 1. 4. 1997 veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Stěžovatel označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Neztotožňuje se se závěry krajského soudu, že v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně neuplatnil žádné připomínky či stanoviska, když z doloženého výpisu z e-mailové korespondence nepochybně vyplývá, že dne 15. 12. 2009 zaslal silničnímu úřadu námitky opatřené platným elektronickým podpisem. K prokázání svých tvrzení stěžovatel předložil krajskému soudu listinné podklady, z nichž je zřejmé, že certifikát byl v době odeslání předmětného podání platný. Krajský soud však tuto skutečnost nesprávně vyhodnotil a uzavřel, že žádný z předložených podkladů neobsahuje důkaz o tom, že by podání stěžovatele ze dne 15. 12. 2009 bylo podepsáno zaručeným elektronickým podpisem a skutečně silničnímu úřadu odesláno. Stěžovatel rovněž namítá zkrácení na svých právech postupem silničního úřadu, který v předcházejícím správním řízení upustil od ústního jednání a místního šetření s odůvodněním, že je mu stav věci dobře znám z předchozích jednání. Stěžovatel tak nejenže podal námitky, které nebyly v průběhu řízení zohledněny, ale zároveň se v důsledku nenařízení ústního jednání ve věci až z vydaného správního rozhodnutí dozvěděl, že předmětná komunikace jako veřejně přístupná účelová komunikace na jeho pozemku existuje minimálně již od 1. 4. 1997, přestože stěžovatel po celou dobu tvrdí, že vznikla až v roce 2006 z důvodu a pouze na dobu oprav přilehlých nemovitostí. V této souvislosti stěžovatel poukazuje také na nedostatek výslovného souhlasu vlastníka nemovitosti, který nebyl nikdy dán. Stejně tak není naplněna ani další z podmínek, a to nezbytná komunikační potřeba, je-li k sousední nemovitosti ve vlastnictví V. Š. možný přístup i z jiného pozemku. Další kasační námitka směřuje k rozporům v odůvodnění krajského soudu a zkrácení na právech stěžovatele v souvislosti s konáním či nekonáním místního šetření. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na ve správním spise založené oznámení o zahájení řízení ze dne 24. 11. 2009, které vyloučilo místní šetření; a oproti tomuto oznámení staví obsah napadených správních rozhodnutí včetně odůvodnění rozsudku krajského soudu, která se odvolávají na zjištění učiněná při místní obhlídce. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel zpochybňuje také závěry krajského soudu týkající se uplatnění zásady koncentrace a ze všech výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu předloženého soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 3. 11. 2009 podal Městský úřad Svitavy, odbor dopravy, žádost o vydání rozhodnutí ve věci veřejně přístupné účelové komunikace umístěné na pozemku parc. č. 1225 v katastrálním území Radiměř. Na základě této žádosti Obecní úřad Radiměř jako příslušný silniční správní úřad zahájil pod č. j. 487/2009 správní řízení o určení existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace na pozemku parc. č. 1225/1 v kat. území Radiměř. V oznámení o zahájení správního řízení silniční úřad určil lhůtu k uplatnění námitek či připomínek a dále vyslovil, že v dané věci upouští od místního šetření a ústního jednání, neboť je mu stav věci dobře znám z předchozích jednání.

Následně silniční úřad vydal dne 4. 2. 2010 pod č. j. 487/2009 rozhodnutí, jímž určil, že pozemní komunikace napojená na místní komunikaci par. č. 3084/1 v k. ú. Radiměř, jejíž počátek je určen od okraje obecní komunikace parc. č. 3084/1 směrem k č. p. X, Radiměř v délce cca 15 m podél zahrady parc. č. 1217 a směrem k č. p. Y, Radiměř v délce cca 20 m podél zahrady parc. č. 1223/1, vše v kat. území Radiměř, nacházející se na pozemku parc. č. 1225/1 v kat. území Radiměř, na němž je vybudována přístupová a příjezdová komunikace, je veřejně přístupnou účelovou komunikací minimálně již od 1. 4. 1997. Silniční úřad konstatoval, že předmětná komunikace je obslužnou komunikací pro dvě rekreační nemovitosti (č. p. X a č. p. Y), přičemž je odnepaměti veřejně přístupná a v delším časovém období užívána z naléhavé komunikační potřeby. Dále uvedl, že se mu ze starších katastrálních map podařilo zjistit, že nynější nemovitosti vznikly v 70. letech rozdělením bývalého statku, kdy na č. p. X Radiměř se nachází jeho bývalé hospodářské stavení a na č. p. Y Radiměř bývalý výměnek. Už v době existence statku přitom vedla přes předmětný pozemek komunikace, která sloužila k obsluze jeho dvora. Silniční úřad poukázal na skutečnost, že vlastníci domů č. p. X a č. p. Y potřebují předmětnou komunikaci k dopravní obsluze, neboť nemají možnost jiného připojení z veřejné komunikace; nadto nebylo při obhlídce místa zjištěno, že by k domům existovala jiná přístupová cesta, resp. by ji ani nebylo možno vzhledem k náročnosti terénu vybudovat.

Stěžovatel s uvedeným rozhodnutím silničního úřadu nesouhlasil a podal proti němu včasné odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 6. 2010, č. j. ODSHI-42303/2010-Sv, sp. zn. 18742/2010, jako nedůvodné zamítl. Žalovaný upozornil, že podle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu je správní řízení ovládáno zásadou koncentrace, podle které se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Pokud tedy stěžovatel v podaném odvolání namítal, že

výrok prvostupňového rozhodnutí nevychází ze správně zjištěného stavu věci, neboť příjezd k objektu č. p. X byl neoprávněně zbudován až na podzim roku 2006, a dále že jako vlastník pozemku parc. č. 1225/1 v kat. území Radiměř nedal ke zřízení žádné pozemní komunikace souhlas a že zde ani neexistuje nutná komunikační potřeba, neboť přístup k sousedním nemovitostem je možno zajistit bez nutnosti užít pozemek parc. č. 1225/1 ve vlastnictví stěžovatele, jednalo se o nové skutečnosti, k nimž žalovaný nepřihlédl, neboť měly být uplatněny již v prvostupňovém řízení. Mimo uvedené závěry žalovaný v odůvodnění rozhodnutí vyslovil, že vzhledem k tomu, že odvolatel (stěžovatel) jako vlastník pozemku zřídil předmětnou pozemní komunikaci, kterou užíval jako přístup ke svým nemovitostem, přičemž od počátku nebránil ostatním účastníkům v užívání této cesty buď fakticky (oplocením), nebo právně (tabulkou), věnoval tuto cestu obecnému užívání. Je tedy povinen strpět užívání cesty veřejností, přestože jsou tím nepochybně omezena jeho vlastnická práva. Dále žalovaný pro úplnost odkázal na závěry obsažené v prvostupňovém správním rozhodnutí, podle kterého ke zřízení předmětné komunikace došlo nejméně před rokem 1946, a to ze strany tehdejšího majitele statku za účelem obsluhy této nemovitosti. Předešlý vlastník tedy konkludentně souhlasil s obecným užíváním předmětné komunikace a nečinil žádné kroky k jejímu uzavření.

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, v níž shodně jako v podaném odvolání namítal, že správní orgány nevycházely z náležitě zjištěného skutkového stavu věci a že jimi přijaté závěry nejsou podloženy žádnými důkazy, neboť žádné dokazování před správními orgány neproběhlo. Stěžovatel zpochybnil tvrzení žalovaného, že jako odvolatel neuplatnil v řízení před silničním úřadem žádné připomínky či stanoviska. Upozornil, že své stanovisko k věci zaslal dne 15. 12. 2009 silničnímu úřadu elektronickou formou, a toto podání předložil krajskému soudu k důkazu. Dále stěžovatel poukázal na skutečnost, že předmětná cesta byla vybudována až v roce 2006, a to úpravou terénu a provedením neoprávněné stavby vlastníkem sousední nemovitosti, přičemž k jejímu zřízení a užívání nikdy nebyl dán souhlas. Přesto žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí na jednu stranu tvrdí, že odvolatel jako vlastník pozemků zřídil předmětnou komunikaci a nebránil ostatním v jejím užívání, na druhou stranu odkazuje na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, podle kterého ke zřízení předmětné komunikace došlo již před rokem 1946, a to ze strany dřívějšího majitele statku, který s jejím obecným užíváním souhlasil konkludentně. Stěžovatel v této souvislosti připomněl, že i pokud by bylo v řízení prokázáno, že předmětná cesta je tímto způsobem užívána odnepaměti, přesto by bylo nutno zkoumat, zda slouží k uspokojení nutné komunikační potřeby. Ani v tomto případě však dle názoru stěžovatele nebyl ze strany správních orgánů náležitě zjištěn skutečný stav věci, neboť zde existují jiné možnosti uspokojení komunikační potřeby (např. v současné době probíhá řízení o vydání územního rozhodnutí, na jehož základě by měl jednoduchou úpravou terénu vzniknout příjezd s parkovací plochou přímo na pozemku vlastníka sousední nemovitosti parc. č. 1223/1; resp. je možné i další

spojení sousední nemovitosti s místní komunikací přímo přes sousední pozemky parc. č. 1223/2 a 5586). Závěrem stěžovatel upozornil, že v projednávaném případě nebyly dány podmínky pro užití koncentrační zásady, neboť námitky obsažené v odvolání reagovaly na argumentaci silničního úřadu obsaženou v prvostupňovém rozhodnutí. V případě, kdy správní orgány v předcházejícím řízení neprovedly žádné dokazování, nemohly být předmětné námitky uplatněny dříve než v reakci na závěry obsažené ve vydaném správním rozhodnutí.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V odůvodnění rozhodnutí se krajský soud nejprve zabýval žalobní námitkou týkající se podání stěžovatele ze dne 15. 12. 2009, zaslaného elektronickou formou silničnímu úřadu. Uvedl, že ani ze správního spisu (v němž není toto podání vůbec obsaženo), ani z podkladů předložených stěžovatelem v soudním řízení nevyplynula pravdivost jeho tvrzení, že by předmětné podání bylo opatřeno zaručeným elektronickým podpisem a že by bylo takto odesláno správnímu orgánu. Naopak z obsahu uvedeného podání je možno dovodit, že elektronicky podepsáno nebylo, neboť v kolonce „Podepsáno“ je uvedeno, že nastaly potíže s podpisem, a také z dalších doložených listin a z nich vyplývajících údajů je zřejmé, že „elektronický podpis není platný“ a že „certifikát nemohl být ověřen, protože jeho platnost již vypršela“. Krajský soud se rovněž ztotožnil s posouzením žalovaného ohledně uplatnění zásady koncentrace. Konstatoval, že pokud stěžovatel nevyužil možností daných mu platnou právní úpravou uplatnit své námitky již v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně, pak tak nemohl učinit až v podaném odvolání. Výtku stěžovatele namířenou vůči správním orgánům, které nedostatečně zjistily skutkový stav věci a vůbec neprováděly dokazování, krajský soud vypořádal tím způsobem, že ne každé konstatování správního orgánu nutně musí být podloženo dokazováním. Podklady pro vydání rozhodnutí mohou tvořit nejen důkazy, ale také skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Stěžovatel přitom přehlédl, že popis předmětné účelové komunikace byl obsažen již v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přičemž ze samotného popisu této komunikace a jejího využití bylo možno dovodit, že se nejedná o komunikaci v uzavřeném prostoru či objektu, že tato neslouží pouze potřebě vlastníka, a tedy že jde o komunikaci veřejnou, byť ve vlastnictví soukromé osoby. K tomuto konstatování nebylo dle názoru krajského soudu nutno provádět žádné důkazy, neboť se jednalo o skutečnosti známé správnímu orgánu prvního stupně z jeho úřední činnosti. Rovněž ve vztahu k dalším žalobním námitkám týkajícím se naplnění jednotlivých podmínek pro určení existence veřejné účelové komunikace (jako např. nezbytnost komunikační potřeby či podmínka souhlasu vlastníka) se krajský soud ztotožnil s posouzením žalovaného, který se těmito námitkami nezabýval s odkazem na uplatnění zásady koncentrace řízení.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., tj. vada

řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]; a dále stěžovatel namítá vadu řízení před soudem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je předmětem posouzení otázka vzniku a existence veřejné účelové komunikace, Nejvyšší správní soud pokládal za nutné nejprve připomenout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů týkající se dané problematiky včetně následného hodnocení jejich dopadu na úplnost skutkových zjištění správních orgánů ve smyslu uplatněné stížní námitky dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), který je vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (srovnej § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.

Podle ustanovení § 7 odst. 1, věty první, 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.* Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.

Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. ve svém rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou* (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35).

Dále Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí uvedl, že na tuto starší prvorepublikovou judikaturu je možno navázat i v současnosti, neboť je řešen tentýž problém, a to proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu spočívajícího v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se přitom o účelovou pozemní komunikaci, pak zde (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) platí režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání je

možno podřadit pod širší pojem „veřejné užívání“, které právní teorie definuje jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vzniku právní možnosti veřejného užívání se rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání“* (srovnej Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 5. vydání, Praha : C. H. Beck, str. 261 - 265). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci (v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích) bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.

V návaznosti na závěry obsažené ve shora citované judikatuře (vedle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, dostupný na www.nssoud.cz), tak je možno z hlediska vzniku účelové komunikace obecně vymezit následující základní modelové situace: 1) účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil; 2) účelová komunikace vznikla a existuje bez toho, aniž by s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas.

V každém konkrétním případě tak bude nutno zkoumat, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS), a rovněž je nutno rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, dostupný na www.nssoud.cz). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je však situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v takovém případě představuje potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci (tj. její obecné užívání), a v

takovém případě bude nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu.

V souladu se zásadou proporcionality pak musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby tedy mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace, přičemž tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace a vůbec z účelu tohoto institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. i co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tak musí být nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, a to na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území, jejíž provedení je úkolem silničního správního úřadu.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že silniční správní úřad je povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předpokladem takového závěru pak musí být jednak to, že vlastník příslušného pozemku (či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet) souhlasil s omezením svého vlastnického práva ve prospěch neomezeného užívání komunikace neurčitým okruhem třetích osob, a jednak to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu.

Z obsahu správního spisu však v dané souvislosti vyplynulo, že shora uvedeným požadavkům správní orgány v posuzované věci nedostály.

Mezi účastníky je nesporné, že stěžovatel je vlastníkem pozemku parc. č. 1225/1 v katastrálním území Radiměř, na němž se má nacházet předmětná pozemní komunikace. Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že silniční správní úřad v oznámení o zahájení řízení ze dne 24. 11. 2009 upustil od ústního jednání a místního šetření s odůvodněním, že je mu stav věci dobře znám. V prvostupňovém rozhodnutí pak silniční správní úřad uvedl, že ze starších katastrálních map se mu podařilo zjistit, že nynější nemovitosti využívané k rekreačním účelům (č. p. X a č. p. Y) vznikly v 70. letech rozdělením jedné velké nemovitosti (bývalého statku) na dvě nemovitosti, přičemž už v době existence tohoto statku vedla přes předmětný pozemek komunikace, která sloužila k obsluze jeho dvora. Dále vyslovil, že při obhlídce místa nebylo zjištěno, že by k domům

existovala jiná cesta, a že vzhledem k náročnosti terénu by ani nebylo možné přístupovou cestu k těmto nemovitostem vybudovat.

Takto zjištěný skutkový stav a z něj vyvozené závěry však nemají oporu ve spisovém materiálu. Nejvyšší správní soud ověřil, že předložená spisová dokumentace neobsahuje žádné (ani historické, ani současné) katastrální mapy, z nichž by bylo možno ověřit pravdivost tvrzení správních orgánů, že pozemní komunikace na předmětném pozemku parc. č. 1225/1 existuje tzv. „odnepaměti“ a že by ze strany dřívějšího vlastníka došlo k jejímu věnování (resp. konkludentnímu určení) veřejnému užívání. Uvedené závěry správních orgánů pak není možno podpořit ani jinými provedenými důkazy (např. svědeckými výpověďmi či fotodokumentací), neboť správní orgány v předmětném řízení žádné dokazování neprováděly. Z obsahu spisu taktéž není možno zjistit, zda prvostupňový silniční úřad prováděl na místě samém šetření či ohledání. Ačkoli v oznámení o zahájení řízení silniční úřad upozornil na skutečnost, že upouští od ústního jednání a místního šetření, neboť jsou mu dobře známy poměry na místě, v rozporu s tímto oznámením se silniční úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí odvolává na provedenou místní obhlídku a na jejím podkladě učiněné závěry, že vzhledem k náročnosti terénu není možno k předmětným nemovitostem zajistit jiný přístup než přes nemovitost stěžovatele. Pokud tedy správní orgány provedly ohledání na místě samém, aniž by průběh tohoto úkonu zachytily ve správním spisu a aniž by o něm jakýmkoli způsobem vyrozuměli účastníky řízení, měl uvedený postup nepochybně za následek zkrácení procesních práv stěžovatele, kterému nebylo umožněno se tohoto úkonu zúčastnit a na místě samém se k němu vyjádřit.

Mimo uvedené pochybení správních orgánů a krajského soudu, týkající se sporných odkazů na provedenou obhlídku na místě bez toho, aniž by o tomto úkonu byli účastníci řízení (včetně stěžovatele) vyrozuměni a k tomuto úkonu přizváni, se nelze ztotožnit ani s posouzením správních orgánů a krajského soudu ohledně uplatnění koncentrační zásady v předcházejícím správním řízení.

Pokud stěžovatel v podaném odvolání namítal, že předmětná komunikace vznikla až v roce 2006, a to pouze v souvislosti a na dobu oprav přilehlých nemovitostí, a že jako vlastník předmětného pozemku nedal s jejím zřízením ani s jejím obecným užíváním souhlas, pak se nepochybně jedná o skutkové okolnosti, které byl povinen v předcházejícím řízení náležitě vyhodnotit již správní orgán prvního stupně tak, aby spolehlivě zjistil skutečný stav věci důležitý pro rozhodnutí. Stěžovatelem namítané skutečnosti se vztahují k základním podmínkám, za kterých může správní orgán deklarovat existenci veřejné účelové komunikace, a silniční správní úřad tedy byl povinen důkladně ověřit naplnění těchto podmínek, a to primárně zjištěním poměrů na místě samém. Byl tak povinen učinit nejen z toho důvodu, že sporná komunikace není zakreslena v katastru nemovitostí, a tedy není možno jakkoli jinak ověřit její vznik, existenci, umístění a průběh; ale taktéž z důvodu posouzení dalších zákonných podmínek zakotvených v

§ 2 a 7 zákona o pozemních komunikacích včetně podmínky souhlasu vlastníka a nutné a nenahraditelné komunikační potřeby zahrnující zjištění účelnosti využití komunikace a zvážení alternativních komunikačních možností. Ani v tomto ohledu však správní spis neposkytuje soudu žádné podklady (např. fotografický materiál, protokol o provedení místního šetření či ohledání místa), na jejichž podkladě by mohl přezkoumat zákonnost závěrů správních orgánů, že předmětná komunikace skutečně naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

Shora nastíněnými otázkami a jejich posouzením se pak správní orgány byly povinny zabývat bez ohledu na to, zda byly tyto námitky uplatněny až v podaném odvolání, či v průběhu prvostupňového řízení formou elektronického podání, u něhož je sporné, zda bylo opatřeno zaručeným elektronickým podpisem či nikoli. V souvislosti s tím stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že dne 15. 12. 2009 odeslal silničnímu správnímu úřadu prostřednictvím e-mailové korespondence námitky, které byly opatřeny platným zaručeným elektronickým podpisem. Stěžovatel se neztotožňuje se závěry krajského soudu, že správní orgány se uvedeným elektronicky zaslaným podáním nemusely zabývat, neboť jakožto běžné emailové podání nebylo do pěti dnů písemně či ústně do protokolu potvrzeno či doplněno. K takto uplatněné stížní námitce Nejvyšší správní soud uvádí následující:

Správní řád v ustanovení § 37 odst. 4 upravuje tři základní způsoby, jimiž je vůči správnímu orgánu možno učinit podání tak, aby s ním byly spojeny právní účinky - písemně, ústně do protokolu a nebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem podle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon č. 227/2000 Sb.“). Podání učiněné v jiné formě, např. prostřednictvím veřejné datové sítě (internetu) bez použití zaručeného elektronického podpisu (tj. běžným e-mailem), taktéž není *a priori* vyloučeno, pokud je ovšem následně do pěti dnů potvrzeno jedním ze tří shora uvedených způsobů, které správní řád privileguje.

Zaručený elektronický podpis je informace v elektronické podobě, jejímž obsahem jsou digitální data, která podepisující osoba vytváří pomocí svého soukromého klíče a zajišťuje jimi integritu a nepopíratelnost původu podepsaných dat. Jedná se o bezpečnější formu elektronického podpisu, která svazuje podepsaný dokument s vlastníkem specifického šifrovacího klíče. Takový elektronický podpis umožňuje ověření, že odesílatel je skutečně tím, za koho se vydává a že datová zpráva nebyla od doby svého podepsání modifikována. Zaručený elektronický podpis je tak v současné době jedním z hlavních nástrojů identifikace a autentizace osob v prostředí internetu, přičemž identifikaci lze zjednodušeně vymezit jako zjištění identity subjektu, zatímco autentizaci jako ověření, že subjekt je tím, za koho se prostřednictvím této identity vydává (k tomu srovnej Smejkal, V. a kol., Právo informačních a telekomunikačních systémů, 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha : C. H. Beck, 2004, str. 79).

Z výše uvedeného je zřejmé, že aby elektronická komunikace účastníka řízení se správním orgánem měla předpokládané procesní účinky, je nutno používat elektronický podpis splňující požadavky ve smyslu zákona o elektronickém podpisu, případně dané elektronické podání doplnit způsobem předpokládaným § 37 odst. 4 správního řádu. Takové podání je pak postaveno naroveň klasickému podání v písemné podobě nebo ústnímu podání do protokolu.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud v dané souvislosti ověřil, že v něm není založeno elektronické podání stěžovatele s datem odeslání dne 15. 12. 2009, 21:45h. Toto podání stěžovatel předložil až v řízení před krajským soudem, a to společně s žalobou, v níž reagoval na argumentaci žalovaného, že v průběhu správního řízení neuplatnil žádná stanoviska ani námitky.

Z uvedeného podání je zřejmé, že bylo stěžovatelem elektronicky odesláno na e-mailovou adresu Obecního úřadu Radiměř, na e-mailovou adresu Ing. K. a také na adresu: posta@pardubickykraj.cz. Součástí tohoto podání je text následujícího obsahu: *„K řízení vedenému pod čj. 487/2009 uvádím, že se o komunikaci jednat nemůže, neboť komunikace nemůže vzniknout bez souhlasu vlastníka pozemku, na kterém by se měla komunikace zbudovat. Takovýto souhlas však nikdy vydán nebyl. Paní Š. příjezd zbudovala neoprávněnými terénními úpravami daného pozemku. Před tímto neoprávněným zásahem zde žádná dopravní cesta neexistovala.“* V kolonce zprávy nazvané „Podepsáno“ je pak zobrazeno hlášení následujícího znění: „Nastaly potíže s podpisem. Podrobnosti zobrazíte klepnutím na tlačítko podpisu.“ Po poklepnutí na toto tlačítko se zobrazí okno nazvané „Podpis“ se dvěma záložkami – „Obecné“ a „Podrobnosti“, z jejichž zobrazení doloženého stěžovatelem je zřejmé, že předmětná zpráva byla elektronicky podepsána dne 15. 12. 2009 ve 22:53h. Také informace o podpisu obsahuje chybové hlášení, že došlo k potížím s ověřováním, neboť certifikát použitý k podpisu již není platný nebo jeho platnost dosud nenastala. Z následného zobrazení „Informace o certifikátu“ pak vyplývá, že tento certifikát byl vystaven pro osobu J. W., certifikační autoritou je společnost PostSignum Qualified CA a certifikát byl platný po dobu jednoho roku, konkrétně od 5. 1. 2009 do 5. 1. 2010.

Krajský soud ve vztahu k tomuto podání dospěl k závěru, že se nepodařilo prokázat, že by jej stěžovatel podepsal svým zaručeným elektronickým podpisem a že by jej takto odeslal silničnímu úřadu. S těmito závěry se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Na základě shora popsaných a ve spisu obsažených listin má Nejvyšší správní soud za prokázané, že předmětné podání stěžovatele bylo dne 15. 12. 2009 odesláno na e-mailovou adresu silničního úřadu, a to opatřené elektronickým podpisem, u kterého již v současnosti není možno provést potřebné ověření. Přestože z předložených listin vyplývají údaje o tom, že „elektronický podpis není platný“ a že

„certifikát nemohl být ověřen, protože jeho platnost již vypršela nebo dosud nenastala“, souvisí tato hlášení se současnou nefunkčností elektronického podpisu a vypršením období jeho platnosti dnem 5. 1. 2010. Vychází-li poté Nejvyšší správní soud z předpokladu, že předmětné podání bylo silničnímu úřadu odesláno dne 15. 12. 2009, přičemž certifikát elektronického podpisu byl platný v období od 5. 1. 2009 do 5. 1. 2010, pak je možno dovodit, že v době jeho odesílání bylo toto podání opatřeno platným elektronickým podpisem, a tedy stěžovatel neměl povinnost jej do pěti dnů písemně či ústně do protokolu doplnit. Pokud pak toto podání, obsahující vyjádření stěžovatele k věci samé, nebylo založeno do správního spisu a správní orgán prvního stupně, potažmo žalovaný, se s jeho obsahem v napadených rozhodnutích nevypořádaly, nelze tuto skutečnost klást k tíži stěžovatele.

Z výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud přisvědčil kasačním námitkám stěžovatele dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. a napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 9. listopadu 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu