

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **JUDr. J. P. CSc.,** proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze,** se sídlem Pod Sídlištěm 1800/9, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2010, č. j. 6 Ca 274/2007 - 33,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2007, sp. zn. OR-263/2006-210/12, rozhodl Katastrální úřad pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Praha-západ, že u pozemků p. č. 482/1 a 482/4, v k. ú. Letky, obec Libčice nad Vltavou, jejichž vlastníci jsou manželé JUDr. J. P., CSc. (žalobce) a JUDr. A. P., bude i nadále evidován druh pozemku - ostatní plocha a způsob využití – ostatní komunikace. Správní orgán prvního stupně tímto rozhodnutím nevyhověl návrhu manželů P. na opravu údaje katastru nemovitostí podle § 8 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“), jenž měl spočívat v tom, aby tyto pozemky byly vedeny jako zahrada.

Proti zmíněnému rozhodnutí podali manželé P. odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 7. 2007, zn. ZKI-0-74/440/2007-Ji, zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalovaný se ztotožnil se závěry správního orgánu prvního

stupně, že v katastru nemovitostí aktuálně evidovaný údaj o druhu zmiňovaných pozemků a jejich využití je správný. Žalovaný poukázal zejména na to, že část pozemku bývalého pozemkového katastru p. č. 16/4 (zahrady) byla v roce 1964 sloučena s pozemkem p. č. 360, v mapě operátu jednotné evidence půdy byla změna zakreslena červeně. V operátu evidence nemovitostí byl pozemek p. č. 16/4, veden ve vlastnictví R. V. na LV č. 618, kde v části „D“ bylo uvedeno, že část parcely č. 16/4 je v užívání socialistické organizace. V položce výkazu změn č. 2225 z roku 1979 se uvádí, že část pozemku p. č. 16/4 je podle uložené identifikace č. 39 v komunikaci č. 360. Dosavadní p. č. 360 bylo při obnově katastrálního operátu změněno na p. č. 482. Na základě kupní smlouvy ze dne 25. 6. 2004 s právními účinky vkladu vlastnického práva ke dni 13. 9. 2004 se manželé P. stali vlastníky pozemku označeného jako pozemková parcela č. 16/4-část. Při obnově katastrálního operátu, jejíž platnost byla vyhlášena dne 2. 6. 2005, katastrální úřad doplnil do souboru geodetických informací v souladu s § 84 odst. 2 tehdy účinné vyhlášky č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon) (dále jen „vyhláška č. 190/1996 Sb.“), část pozemku p. č. 16/4 nacházející se na ostatní komunikaci p. č. 482 tak, že stanovil parcelní číslo podle katastru 482/4 a určil druh pozemku podle katastrální mapy jako ostatní plocha a způsob využití – ostatní komunikace. Další část pozemku evidovaného zjednodušeným způsobem jako p. č. 16/4 nacházející se na komunikaci p. č. 482 katastrální úřad doplnil podle příslušného geometrického plánu jako parcelu č. 482/1 s druhem pozemku – ostatní plocha a se způsobem využití – ostatní komunikace.

Žalobce zmíněné rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Městského soudu v Praze, jenž ji rozsudkem ze dne 16. 9. 2010, č. j. 6 Ca 274/2007 - 33, zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí městský soud s odkazem na § 8 odst. 1 písm. a) a b) katastrálního zákona nejprve konstatoval, že institut opravy chyb v katastrálním operátu slouží k uvedení údajů katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Opravou má být dosaženo souladu mezi evidovanými a skutečně doloženými údaji, přičemž ovšem lze tímto způsobem opravovat pouze zřejmé omyly. V daném případě se podle názoru městského soudu o zřejmý omyl ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona nejednalo. Původní vlastnice vlastnické právo k těmto pozemkům nikdy nepozbyla, jak namítal žalobce, ale tyto pozemky pouze změnily charakter tím, že se v průběhu doby začlenily do pozemku, který byl veden a který sloužil jako pozemní komunikace. Údaje v operátu evidence nemovitostí byly podle městského soudu zachyceny v souladu s tehdy platnými předpisy o evidenci nemovitostí. Pozemek p. č. 16/4 byl veden v položce výkazu změn č. 2225 z roku 1979 v komunikaci p. č. 360. Jak rovněž již uváděl žalovaný, v dokumentaci z místního šetření, které v roce 1986 předcházelo činnostem spojeným s tvorbou základní mapy velkého měřítka, jejíž platnost byla vyhlášena v roce 1990, není uvedeno, že by u pozemku p. č. 16/4 došlo k nepovolené změně charakteru pozemku. S výsledkem šetření pak vyjádřily souhlas jak Městský národní výbor v Libčicích, tak i tehdejší vlastnice pozemku, paní R. V. Ze spisu dále městský soud citoval vyjádření Městského úřadu Libčice nad Vltavou, stavebního úřadu, podle něhož se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace zajišťující přístup k sousedním domům. Jedná se tedy podle městského soudu o veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Takovou komunikací se pozemek

stává ze zákona, splňuje-li znaky účelové komunikace dle zmiňovaného ustanovení. Městský soud proto neshledal důvodnou námitku žalobce, podle níž nemohlo dojít k začlenění pozemku do komunikace bez jeho vynětí ze zemědělského půdního fondu. Závěrem městský soud poukázal na to, že žalobce nabyl pozemek na základě výše uvedené kupní smlouvy v určitém stavu, a pokud by chtěl docílit změny v údajích ohledně tohoto pozemku, musí být tyto změny podloženy listinami, které by takovou změnu prokazovaly. Institut opravy chyby v katastrálním operátu má naproti tomu přesně stanovený zákonný rámec jak pro správce katastru, tak pro vlastníky nemovitostí.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž uplatnil stížní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel nesouhlasí se závěry městského soudu a žalovaného a uvádí, že mezi listinami založenými ve sbírce listin nelze nalézt způsobilý podklad pro zápis pozemků parc. č. 482/4 a 482/1 v k. ú. Letky jako ostatní plocha se způsobem jejich využití jako ostatní komunikace. Tyto parcely vznikly podle stěžovatele oddělením z původní parcely č. 16/4 o výměře 673,38 m^2 vedené v pozemkové knize na vl. č. 105 jako zahrada. Tato „zbytková parcela“ č. 16/4 byla nezákonně připojena k sousednímu pozemku označenému p. č. 360 (nyní 482), čímž měla nabýt jakoby jiné kvality dané charakteristikou pozemku p. č. 482, přestože ve skutečnosti byla nadále využívána jako zahrada funkčně příslušející k domu. Tzv. souhlas s výsledky měření v roce 1986 byl podle stěžovatele jen formální, neboť na faktickém stavu se nic nezměnilo.

Stěžovatel má za to, že v důsledku nedbalého postupu při obnově katastrálního operátu do něj byly vneseny chybné údaje týkající se jak celkové výměry pozemku p. č. 16/4 (o 121 m^2 méně), tak jeho charakteristiky. U chybného údaje o výměře a geometrickém a polohovém určení pozemku nakonec katastrální úřad shledal důvod k opravě (viz rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. OR-263/2006-210/1), čímž se pozemky p. č. 428/1 a 428/4 dostaly do původních hranic pozemku p. č. 16/4. Je tedy zřejmé, že se tyto pozemky nikdy neměly stát součástí pozemku p. č. 482 (původně 360), který byl v majetku státu a nyní je v majetku obce a byl evidován jako ostatní plocha s poznámkou „cesta“. Neexistuje tedy ani zákonný důvod, aby byla v katastrálním operátu nadále uváděna jejich charakteristika jako „ostatní plocha – komunikace“. Městský soud se podle stěžovatele dopadem uvedeného rozhodnutí katastrálního úřadu ze dne 23. 2. 2006 nezabýval, ačkoli faktický stav po opravě údajů byl takový, že na převážné části sporných pozemků byly ovocné a okrasné stromy, okrasné keře a travní porost.

Závěr městského soudu i správních orgánů, že se na daných pozemcích nachází veřejně přístupná účelové komunikace podle stěžovatele nemůže obstát, neboť kdysi ad hoc využívaná pěšina vedoucí k dnes již dlouhou dobu nefunkční veřejné studni zákonné znaky místní či účelové komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích nevykazuje, což dovodil již Městský úřad Libčice nad Vltavou jako silniční správní úřad ve svém rozhodnutí ze dne 12. 9. 2005. Závěr o existenci účelové komunikace nemá podle stěžovatele oporu v provedeném dokazování ani v odůvodnění rozsudku, soud zde pouze přebírá konfúzní argumentaci správních orgánů, které směšují výraz komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích a ve smyslu katastrálních právních předpisů.

Za relevantní nepovažuje stěžovatel ani argumentaci městského soudu, resp. správních orgánů skutečným stavem daných pozemků. Stěžovatel upozorňuje za na to, že zpochybňuje právní, nikoliv skutečný stav pozemků, navíc stav pozemků v době rozhodování správních orgánů nebyl týž jako stav před rokem 2004. V tomto roce se totiž uvedené pozemky staly ze zahrady staveništěm (příjezdovou a manipulační plochou) rodinného domu, jehož stavba byla ukončena a dům byl uznán způsobilým k užívání až v roce 2009. Po dokončení stavby měli stěžovatel a jeho manželka v úmyslu využívat pozemky v souvislosti s jejich původním určením jako zahradu a k tomu směřoval také jejich návrh na opravu údajů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na svou argumentaci v řízení před městským soudem a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a má vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud posléze přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

Podle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, na písemný návrh vlastníka nebo jiného oprávněného nebo i bez návrhu opraví katastrální úřad chybné údaje katastru, které vznikly a) zřejmým omylem při vedení a obnově katastru, b) nepřesností při podrobném měření, zobrazení předmětu měření v katastrální mapě a při výpočtu výměr parcel, pokud byly překročeny mezní odchylky stanovené prováděcím předpisem. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona se na návrh stěžovatele a jeho manželky na opravu údajů o druhu pozemků a způsobu jejich využití nemůže vztahovat; pokud jde o § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, mohla by být oprava podle návrhu stěžovatele a jeho manželky provedena jedině tehdy, pokud by skutečně zápis těchto údajů u pozemků p. č. 482/1 a 482/4 v k. ú. Letky byl výsledkem zřejmého omylu při vedení nebo obnově katastru.

Pojmem „zřejmý omyl“ v souvislosti s postupem opravy chyb v katastrálním operátu podle § 8 odst. 1 katastrálního zákona se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 - 103, publikovaném pod č. 2098/2010 Sb. NSS, dospěl k závěru, že tento neurčitý právní pojem je třeba vykládat vždy v souvislosti s konkrétním případem. Obecně sem lze zařadit jak omyl týkající se skutkových okolností (*error facti* – zejména případy chyb v psaní a počítání, jako zápis jiných údajů, zápis údajů neobsažených v podkladové listině či např. i opomenutí zapsat údaj v podkladové listině obsažený), tak omyl právní (*error iuris* – např. zápis právního vztahu, který právní řád nezná, či zápis skutečnosti na základě listiny, která nesplňuje požadavky stanovené katastrálním zákonem). Tento omyl bude přitom pravidelně způsoben činností pracovníka katastrálního úřadu. Omyl je totiž charakteristický vždy tím, že je v něm obsažen lidský činitel. Jako omyl proto

nelze posuzovat objektivní skutečnosti způsobující nesoulad katastru se skutečným stavem (zde nelze rozpor se skutečným stavem napravit opravou zřejmého omylu, nýbrž cestou revize či obnovy katastrálního operátu).

Údaje o druhu a využití pozemků, jejichž opravy se stěžovatel domáhal, nepatří mezi údaje o právních vztazích zapisované do katastru podle zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ale mezi tzv. jiné údaje. Podle § 3 písm. b) katastrálního zákona katastr obsahuje mj. druhy pozemků. Podle § 2 odst. 3 katastrálního zákona se pozemky člení podle druhů na ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty (zemědělské pozemky), lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy. Podle § 7 písm. f) vyhlášky č. 190/1996 Sb., účinné v době zápisu předmětných pozemků do katastru, se v katastru evidují mj. druh a způsob využití pozemku. Podle přílohy 2 k této vyhlášce se způsobem využití „ostatní komunikace“ rozumí místní nebo účelová komunikace (včetně zpevněné lesní komunikace) a její součásti. Podle § 6 katastrálního zákona se zápis jiných údajů a jejich změn provádí na základě a) ohlášení vlastníka nebo jiného oprávněného, jehož přílohou je rozhodnutí nebo souhlas vydaný příslušným státním orgánem podle zvláštního právního předpisu, je-li takové rozhodnutí nebo souhlas vyžadován, b) rozhodnutí, souhlasu nebo oznámení vydaného příslušným státním orgánem podle zvláštního právního předpisu, který zároveň stanoví státnímu orgánu povinnost zaslat rozhodnutí, souhlas nebo oznámení k zápisu do katastru katastrálnímu úřadu.

Jak již konstatovaly správní orgány obou stupňů, údaje o pozemcích p. č. 482/1 a 482/4 v k. ú. Letky byly zapsány do katastru nemovitostí v souvislosti s obnovou katastrálního operátu, jejíž platnost byla vyhlášena v roce 2005, a vycházely přitom z údajů o původním pozemku p. č. 16/4, který byl veden ve zjednodušené evidenci. Podle § 84 odst. 2 vyhlášky č. 190/1996 Sb., katastrální úřad doplňuje pozemky evidované zjednodušeným způsobem do souboru geodetických informací na základě využití podkladů dřívějších pozemkových evidencí. Při tomto doplnění stanoví parcelní číslo podle katastru a určí další údaje o parcele.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že katastrální úřad nepochybil, když v rámci uvedeného postupu doplnil k nově definovaným pozemkům p. č. 482/1 a 482/4 údaj o jejich druhu – „ostatní plocha“ a jejich využití „ostatní komunikace“, resp. zápis těchto údajů nelze považovat za výsledek zřejmého omylu. Jak již totiž konstatovaly správní orgány, tyto údaje měly podklad nejen v katastrální mapě, ale i v dřívějším operátu evidence nemovitostí, který se podle § 29 odst. 1 katastrálního zákona považuje od účinnosti tohoto zákona za katastrální operát.

Zásadní je přitom v daném ohledu již skutečnost vyplývající z výkazu změn za r. 1964, který je součástí správního spisu a podle něhož část pozemku bývalého pozemkového katastru p. č. 16/4 (zahrady) byla v roce 1964 sloučena s pozemkem p. č. 360 (nyní 482), který byl evidován jako cesta, tedy jako nezemědělská půda. Jakkoli správní orgány nezpochybňovaly tvrzení stěžovatele, že k tomuto samotnému sloučení došlo v rozporu s tehdejšími předpisy, neboť pozemek p. č. 16/4 a pozemek p. č. 360 měly již tehdy rozdílné vlastníky, samotná tato změna nasvědčuje tomu, že předmětná část pozemku p. č. 16/4 byla jako komunikace, resp. cesta užívána, jinak by k této změně nebyl

žádný důvod. Uvedený závěr dále potvrzuje skutečnost, že v evidenci nemovitostí na listu vlastnictví č. 618 vedeném na jméno vlastníka paní R. V. je připojena poznámka, podle níž byla část parcely č. 16/4 v užívání socialistické organizace, s čímž koresponduje zápis v položce výkazu změn č. 2225 z roku 1979, kde se uvádí, že část parcely č. 16/4 je v užívání socialistické organizace jako komunikace, a to právě v souvislosti s jejím přičleněním k pozemku p. č. 360, na němž se tato komunikace rovněž nacházela. Přitom podle § 4 odst. 1 zákona č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, platilo, že evidenci nemovitostí udržují orgány geodézie v souladu se skutečným stavem na základě ohlášených změn, místního šetření, popřípadě měření, a za součinnosti orgánů, organizací a občanů, jichž se týká.

Jakkoli je tedy mezi stěžovatelem a správními orgány sporné, zda byla zmíněná část pozemku parc. č. 16/4 v minulosti využívána a v současné době (pod označením p. č. 482/1 a 482/4) stále je skutečně využívána jako komunikace, či jako zahrada, nelze než dospět k závěru, že stávající údaje o druhu a využití pozemků p. č. 482/1 a 482/4 odpovídají výše zmíněným listinám, které byly součástí operátu evidence nemovitostí, jenž se stal od 1. 1. 1993 katastrálním operátem, nelze je tedy považovat za zřejmý omyl. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 As 40/2007 - 103, publikovaném pod č. 2098/2010 Sb. NSS, katastr nemovitostí je přímý nástupce evidence nemovitostí, která vznikala postupně od poloviny šedesátých let do konce let osmdesátých. Naopak mezi evidencí nemovitostí a předchozími zápisy mj. v pozemkových knihách je diskontinuita daná obdobím let 1951 až 1964. Odlišují-li se údaje o druhu a využití pozemků v důsledku změn v evidenci nemovitostí od údajů v pozemkových knihách, neznamená to bez dalšího, že tyto odlišnosti jsou výsledkem zřejmého omylu.

Pokud stěžovatel argumentoval tím, že u chybných údajů o výměře a geometrickém a polohovém určení pozemků p. č. 482/1 a 482/4 nakonec katastrální úřad shledal důvod k opravě (rozhodnutí ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. OR-263/2006-210/1), ovšem z toho vyplývající závěry nezohlednil v nyní posuzované věci, pak je třeba konstatovat, že ze závěrů katastrálního úřadu o chybných údajích o výměře pozemků p. č. 482/1 a 482/4 bez dalšího nevyplývá závěr, že rovněž údaje o druhu a způsobu využití těchto pozemků jsou výsledkem zřejmého omylu při vedení či obnově katastru. Městský soud se dopadem uvedeného rozhodnutí katastrálního úřadu ze dne 23. 2. 2006 navíc ani nemohl nezabývat, jak stěžovatel namítal v kasační stížnosti, protože toto rozhodnutí stěžovatel v žalobě ani ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) vůbec nezmínil a není, vzhledem k tomu, že se jednalo o jiné řízení, ani součástí správního spisu. Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným ani v jiných ohledech. Jakkoli jsou závěry městského soudu zdůvodněny poměrně stručně, toto odůvodnění odpovídá více než stručné argumentaci stěžovatele uplatněné v žalobě, kterou stěžovatel rozvíjí teprve až v kasační stížnosti. V souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou ovšem stížní námitky, které stěžovatel neuplatnil řádně a včas v řízení před krajským soudem, nepřípustné.

Stěžovateli lze jistě přisvědčit v názoru, že v řízení o návrhu na opravu chyb v katastrálním operátu není rozhodující skutečný stav v terénu, ale to, zda má zápis příslušných údajů oporu v dosavadních listinách. Právě proto ovšem, vzhledem k výše citovaným listinám z operátu evidence nemovitostí, nebylo možné návrhu stěžovatele a jeho manželky vyhovět. Zápis o využití pozemku jako ostatní komunikace v katastru nemovitostí nemůže mít sám o sobě za následek vznik účelové či místní komunikace na

daném pozemku a tento údaj ani nemusí nutně odpovídat skutečnému stavu v terénu, pokud došlo k reálným změnám ve využití pozemku. Pokud se katastrální úřad o tomto nesouladu dozví, je jistě povinen ho odstranit, neděje se tak ovšem formou opravy chyb v katastrálním operátu podle § 8 katastrálního zákona, ale formou revize údajů v katastru podle § 7 katastrálního zákona.

Na předmětných pozemcích se jistě nemůže nacházet místní komunikace, jestliže jsou tyto pozemky ve vlastnictví fyzických osob (srov. § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Jinak je tomu ovšem, pokud jde o podmínky vzniku veřejně přístupné účelové komunikace (resp. veřejné cesty), které jsou vymezeny v ustálené judikatuře správních soudů, Nejvyššího soudu i Ústavního soudu navazující již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Tyto podmínky Nejvyšší správní soud shrnul mj. v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publikovaném pod č. 2028/2010 Sb. NSS, na který je možné v daném ohledu odkázat:

„Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, 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.

(...) V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 Sb NU 9) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezitelné v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105).

Existuje-li tedy v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání

pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projeven výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 in fine zákona o pozemních komunikacích).“

Z principu závaznosti byť i konkludentního souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace i pro jeho právní nástupce však existuje výjimka pro případy, kdy k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkovi, pokud byl posléze tomuto vlastníkovi nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204, publikovaný pod č. 2390/2011 Sb. NSS).

Je tedy zřejmé, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace je třeba splnění právě citovaných zákonných podmínek, nikoliv stavební povolení či vynětí ze zemědělského půdního fondu, jak argumentoval stěžovatel. Veřejně přístupná účelová komunikace totiž vůbec nemusí být stavbou ve smyslu stavebně právním, tím méně pak stavbou, tj. samostatnou věcí odlišnou od pozemku, ve smyslu občanskoprávním, ale může vzniknout právě jen prostým užíváním pozemku jako veřejné cesty se souhlasem, byť i konkludentním, jeho vlastníka, a to bez jakýchkoli stavebních úprav.

Tím orgánem, který má pravomoc závazně určit, zda se na daných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, či nikoliv, je v každém případě výlučně příslušný silniční správní úřad, a to v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, publikovaný pod č. 2370/2011 Sb. NSS). Pokud je tedy stěžovatel přesvědčen o tom, že se na předmětných pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, má možnost příslušnou žádostí podle § 142 odst. 1 správního řádu toto určovací správní řízení vyvolat. Pokud by pak silniční správní úřad v tomto řízení rozhodl v jeho prospěch, bylo by takové pravomocné

deklaratorní správní rozhodnutí dostatečným podkladem i pro změnu údajů v katastru nemovitostí.

Z uvedeného tedy vyplývá, že se Nejvyšší správní soud s uplatněnými stížními námitkami neztotožnil, neshledal tudíž kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. října 2012

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně
senátu