

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) L. H., b) J. H.,** oba zastoupeni JUDr. Michalem Kellnerem, advokátem se sídlem Ohradní 1159/65, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2011, č. j. 11 A 224/2010 – 44,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2011, č. j. 11 A 224/2010 – 44, a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 23. 8. 2010, č. j. MHMP 570060/2010/DOP 04/Go, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o žalobě 12 980 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců JUDr. Michala Kellnera, advokáta.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 13 320 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců JUDr. Michala Kellnera, advokáta.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2011, č. j. 11 A 224/2010 – 44, byla zamítnuta žaloba podaná žalobci (dále jen „stěžovatelé“) proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 23. 8. 2010, č. j. MHMP

570060/2010/DOP 04/Go, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 (dále jen „městský úřad“) ze dne 9. 6. 2010, č. j. P12 21760/2010-OD/Krn, jímž byla stěžovatelům uložena povinnost podle ust. § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), odstranit pevné překážky v podobě dřevin z místní komunikace v Praze 4, U Jednoty na hranici pozemku p. č. 211/1 v k. ú. Písnice. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že podle ust. § 57 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) je správní orgán vázán rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné. Správní úřady obou stupňů vycházely z toho, že podle rozhodnutí Místního úřadu Praha 12 ze dne 16. 7. 1996, č. j. 2638/OŽP/Ří/96 (dále jen „rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996“) se na dotčené části pozemku p. č. 211/1 nachází komunikace U Jednoty, která je tímto rozhodnutím zařazena do sítě místních komunikací III. třídy. Na základě této skutečnosti je třeba vycházet z principu důvěry v platnost, zákonnost a věcnou správnost pravomocného rozhodnutí vydaného ve správním řízení, pokud nebylo zahájeno řízení, které by jiným způsobem či opakovaně posuzovalo právě onu předběžnou otázku, která je pro rozhodnutí o důvodnosti či nedůvodnosti žalobních námitek rozhodná, tj. zda se na pozemku p. č. 211/1 ve vlastnictví stěžovatelů nachází místní komunikace III. třídy U Jednoty. Městský soud se ztotožnil se závěrem magistrátu, že ze žádného ustanovení zákona o pozemních komunikacích nevyplývá, že by taková komunikace musela být zaevidována jako komunikace v katastru nemovitostí. Obdobně není pro posouzení věci rozhodující, v jakém stavebním nebo dopravně technickém stavu se komunikace nachází, neboť ve správním řízení bylo rozhodnuto o jejím zařazení příslušným silničním správním úřadem podle ust. § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích do příslušné kategorie. V dané věci bylo nepochybně správními úřady zjištěno, že se jedná o místní komunikaci, na níž nelze umisťovat pevné překážky bez povolení příslušného silničního správního úřadu. Dále bylo zjištěno, že pevné překážky v podobě vzrostlých dřevin jsou na místní komunikaci třetí třídy U Jednoty prokazatelně umístěny bez povolení či rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu. Pokud stěžovatelé v žalobě zpochybňovali správnost rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996, městský soud konstatoval, že toto rozhodnutí není předmětem soudního přezkumu, a proto se k uvedeným námitkám nemohl blíže vyjádřit. V dané věci se nejednalo o překročení mezí správního uvážení, neboť správní úřady obou stupňů si pro rozhodnutí opatřily dostatek podkladů a skutkový stav mezi účastníky nebyl sporný. S právní otázkou existence místní komunikace na předmětném pozemku se správní úřady náležitě vypořádaly s ohledem na obsah spisového materiálu a podle názoru městského soudu nebyly shledány žádné rozhodné skutkové či právní okolnosti, které by nasvědčovaly názoru stěžovatelů, že na jejich pozemku se místní komunikace nenachází. Jestliže tedy rozhodl správní úřad o povinnosti stěžovatelů odstranit pevnou překážku ve smyslu ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, pak se nejedná o překročení mezí správního uvážení. Není přitom rozhodné tvrzení stěžovatelů, že předmětné túje, jejichž odstranění správní úřady nařídily, stojí na jejich pozemku, který je zahradou, ani skutečnost, že správní úřady de facto vyžadují, aby strpěli omezení svého vlastnického práva, neboť vzhledem k objektivní existenci místní komunikace na pozemku ve vlastnictví stěžovatelů není takový postup správních úřadů v rozporu s ústavními principy ani se zákonem o pozemních komunikacích, neboť jde o legitimní a zákonem upravené omezení jejich vlastnických práv k dotčenému pozemku.

Proti tomuto rozsudku podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítali, že došlo k nesprávnému správnímu uvážení při řešení otázky týkající se charakteru místní komunikace III. třídy na jejich pozemku č. p. 211/1 v k. ú. Písnice, který je v katastru nemovitostí zapsán jako zahrada a který jako takový v roce 1990 koupili. Nezastavěnou část pozemku, která je předmětem sporu, pak také jako zahradu od počátku užívali. Hranici pozemku měli původně ohraničenou plotem, v pozdější době tújemi. K účelu uvedenému v ust. § 7 zákona o pozemních komunikacích tento pozemek nikdy využíván nebyl a žádnou z podmínek uvedených v tomto zákoně nesplňoval. Stěžovatelé jako vlastníci nikdy nevyslovili souhlas se zařazením části svého pozemku do sítě místních komunikací III. třídy. Souhlas nedali ani konkludentně, neboť příslušnou část předmětného pozemku užívali stále jako zahradu. Jejich pozemek, ani jeho část, tak nemohl být „používána odnepaměti“ jako místní komunikace. Uvedené skutečnosti tak zcela odporují zákonné definici místní komunikace, jak byla uvedena v ust. § 21 zákona č. 135/1961 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění platném v době vydání rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996. Charakter soukromého a výlučného užívání předmětné části pozemku odporuje i současné definici místní komunikace uvedené v ust. § 6 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatelé vyslovili zásadní nesouhlas s názorem krajského soudu, že ze strany magistrátu došlo k „nepochybnému zjištění“ stavu věci z hlediska charakteru místní komunikace ve vztahu k předmětné části jejich pozemku. Z hlediska správného zjišťování stavu věci bylo správním orgánům již v době správního řízení zřejmé, že o rozšíření místní komunikace o pozemek stěžovatelů se jednalo již v roce 1998. V té době stěžovatele v řízení o rozšíření komunikace U Jednoty místní úřad nevyrozuměl o tom, že by se na části jejich pozemku měla nacházet místní komunikace III. třídy, a to na základě rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996. Kdyby měl tehdy za to, že na pozemku stěžovatelů se nachází komunikace, nejednal by o jejím případném rozšíření a stěžovatele by o tom vyrozuměl již v roce 1998. Při správním uvážení magistrátu, na základě něhož posílá dne 9. 2. 2010 Informaci o zařazení části pozemku za místní komunikaci III. třídy, došlo k překročení mezí správního uvážení, které není v souladu se zákonem a stavem známým účastníkům řízení v roce 1998. Při „nepochybném zjišťování správními úřady“ tyto ve správním řízení vycházely z rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996, a to i přesto, že místní podmínky plně potvrzovaly tvrzení stěžovatelů, že se jedná o zahradu, kterou takto užívají od roku 1990 a za cestu ji nikdy užívat neumožnili. Toto zařazení ve vztahu ke svému pozemku vždy rozhodně popírali, a to i v roce 1998, kdy s nimi bylo jednáno o rozšíření komunikace právě o jejich část pozemku. Postup magistrátu, kdy se místo prověřování všech rozhodných skutečností svědčících nebo vyvracejících možné zařazení části zahrady jako součást místní komunikace, spokojil s vlastním posouzením rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996, nebyl nepochybným zjišťováním ani odkazem na vyřešenou předběžnou otázku. Z rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996 není navíc vůbec zřejmé, zda je součástí místní komunikace U Jednoty právě i část pozemku stěžovatelů, nebo zda se v tu dobu převáděl statut existující místní cesty (používané právě v rozsahu mimo část jejich pozemku) na místní komunikaci III. třídy. Svou argumentaci, že se rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996 jejich části pozemku netýká, stěžovatelé opírají i o odůvodnění tohoto rozhodnutí, v němž je uvedeno že *„zařazené komunikace tvoří obecně přístupné a užívané pozemní komunikace a nezařazené do silniční sítě a jsou na území zastavěném nebo určeném k souvislému zastavení, nebo vzájemně spojují městské části případně menší části městských části hl. m. Prahy, a nebo spojují je se železnicí, letištěm, přístavem, hřbitovem apod. a slouží místní dopravě.“* V tu dobu, a ani

nikdy před tím a potom, totiž rozhodně netvořila část jejich pozemku obecně přístupnou a užívanou pozemní komunikaci, a nemohla tak být vůbec jako součást místní komunikace III. třídy zařazena. Stěžovatelé mají proto za to, že se tímto správním uvážením řídil i příslušný úřad, se kterým vedli jednání v roce 1998. Uvážení správního orgánu z roku 2010 už však hovoří o stavu opačném, a to právě s odkazem na rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996, což považují za překročení správního uvážení a za chybný výklad jakékoli možné předběžné otázky dotýkající se jejich pozemku. Z hlediska právního posouzení věci jsou stěžovatelé přesvědčeni, že rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996 se k části jejich pozemku č. p. 211/1 nevztahuje a nemohlo být řádným podkladem pro žádné další řízení. Nesprávné právní posouzení věci spočívá dále v tom, že dřeviny, které mají stěžovatelé vysazeny na hranici svého pozemku, mají spíše charakter silniční vegetace, nikoli pevné překážky silničnímu provozu. Tuto vegetaci řeší ust. § 15 zákona o pozemních komunikacích. Postup v řízení nebyl podle stěžovatelů v souladu se zásadami zákonnosti, ochrany práv nabytých v dobré víře, s principem právní jistoty a zásadou materiální pravdy. Proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Magistrát ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek městského soudu vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, neboť na pozemku p. č. 211/1 ve vlastnictví stěžovatelů se nalézá místní komunikace III. třídy U Jednoty zařazená do příslušné kategorie podle ust. § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Za tohoto stavu jsou stěžovatelé povinni odstranit pevnou překážku ve smyslu ust. § 29 odst. 3 citovaného zákona, která jimi byla neoprávněně umístěna na místní komunikaci U Jednoty. Z tohoto důvodu navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnul v celém rozsahu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Obecné i zvláštní užívání určitého statku, typicky právě veřejné cesty, jsou tradičními instituty veřejného práva, jež jsou v současné době vymezeny také v ust. § 19 až 29 zákona o pozemních komunikacích. Pro obecné užívání, tedy nevýlučné užívání statku odpovídající jeho určení, je charakteristické, že oprávnění k takovému užívání vzniká předem neurčenému okruhu uživatelů. Nejde o soukromá práva konkrétních osob k věci cizí (věcná břemena), a vzniká přímo ze zákona, na rozdíl od užívání zvláštního, které bývá vázáno na vydání určitého individuálního správního aktu (viz Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 až 307).

Jak vyplývá z dosavadní judikatury (např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 a ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, dostupný na www.nssoud.cz), je zákon o pozemních komunikacích třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná pozemní komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku. Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním

institutem obecného užívání pozemní komunikace. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho přenecháním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání přenechána, jež ale byla jako veřejná cesta užívána „od nepaměti“, je veřejně přístupnou pozemní komunikací. Ke vzniku veřejně přístupné pozemní komunikace není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné místní komunikace uvedené v ust. § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o veřejně přístupnou pozemní komunikaci, která slouží převážně místní dopravě na území obce.

V daném případě městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že skutkový stav mezi účastníky řízení nebyl sporný a že správními orgány bylo nepochybně zjištěno, že na předmětné části pozemku ve vlastnictví stěžovatelů se nachází místní komunikace III. třídy U Jednoty. Stěžovatelé však jak ve správním, tak i soudním řízení konzistentně tvrdí, že předmětná část jejich pozemku nebyla nikdy užívána jako pozemní komunikace, neboť v minulosti byl tento pozemek po celém svém obvodu oplocen a poté byly na jeho hranici vysázeny dřeviny, což prokazovali fotografiemi a čestným prohlášením Z. K. Správní orgány jsou sice podle ust. § 57 odst. 3 správního řádu vázány pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce, ale z rozhodnutí ze dne 16. 7. 1996, z něhož magistrát i městský úřad vycházely, nelze vzhledem k jeho obsahu dovodit, že součástí místní komunikace U Jednoty je i část pozemku stěžovatelů p. č. 211/1. V tomto rozhodnutí jsou pouze vyjmenovány názvy komunikací, které se zařazují do sítě místních komunikací III. třídy, aniž by tyto byly blíže specifikovány, např. uvedením p. č. pozemků, na nich se nacházejí. Relevantním důkazem není ani sdělení magistrátu ze dne 9. 2. 2010, č. j. MHMP-101748/2010/DOP-Rd/Čd, protože se pouze odvolává na rozhodnutí z roku 1996. V této souvislosti je třeba poukázat na skutečnost, že dne 23. 2. 1998 proběhlo na Místním úřadě městské části Praha – Libuš jednání, jehož předmětem bylo „*zajištění užívání komunikace U Jednoty resp. projednání možnosti jejího rozšíření o části pozemků č. parc. 211/1 a 211/2 v kat. území Písnice*“. Výsledkem tohoto jednání byl příslib zástupců Místního úřadu městské části Praha – Libuš, že navrhnou hl. m. Praze vykoupení předmětných částí pozemků ve prospěch rozšíření části komunikace U Jednoty. Je tedy nepochybné, že existence místní komunikace na části pozemku stěžovatelů p. č. 211/1 je sporná. Tato skutečnost má však zásadní význam pro posouzení toho, zda dřeviny vysazené na pozemku stěžovatelů mají povahu pevných překážek ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích, a tedy zda lze stěžovatelům uložit povinnost tyto odstranit. Nejvyšší správní soud proto shledal vadu řízení spočívající v tom, že skutkový stav, z něhož magistrát v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl městský soud rozhodnutí správního orgánu zrušit (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je opodstatněná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku městského soudu zrušil Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. také

rozhodnutí magistrátu. Podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. byla věc vrácena magistrátu k dalšímu řízení.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu stěžovatelů na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003 - 44, č. 173/2004 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz), protože o kasační stížnosti bylo věcně rozhodnuto po nezbytném poučení účastníků řízení bez zbytečného odkladu, takže odpadl důvod pro rozhodování o odkladném účinku.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože stěžovatelé měli v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, mají právo na náhradu nákladů těchto řízení.

V řízení o žalobě sestávaly náklady řízení stěžovatelů ze soudního poplatku ve výši 2000 Kč a odměny a náhrady hotových výdajů jejich zástupce. Odměna zástupce činí za tři úkony právní služby (převzetí věci, podání žaloby a návrhu na přiznání odkladného účinku) 3 x 3360 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“)], tj. celkem 10 080 Kč. Náhrada hotových výdajů činí 900 Kč (3 x 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 vyhlášky). Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 12 980 Kč.

V řízení o kasační stížnosti sestávají náklady řízení stěžovatelů ze zaplacených soudních poplatků ve výši 6000 Kč a odměny a náhrady hotových výdajů jejich zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (podání kasační stížnosti a návrhu na přiznání odkladného účinku) 2 x 3360 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d), § 12 odst. 4 vyhlášky], tj. celkem 6720 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 vyhlášky). Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 13 320 Kč.

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

V Brně dne 13. ledna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu