



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců: **1) K. S., 2) M. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje** se sídlem Jeremenkova č. 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. K. R.**, zastoupená JUDr. Karlem Vítkem, advokátem se sídlem Dobrovského 25, Olomouc, **II. M. D.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 5. 2013, č. j. 22 A 191/2011 – 42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 5. 2013, č. j. 22 A 191/2011 – 42, bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „stěžovatel“) ze dne 15. 8. 2011, č. j. KÚOK/22563/2010/ODSH-SH/7202, a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobců (dále jen „účastníci řízení“) a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Hlubočky ze dne 11. 1. 2010, č. j. StÚ/225/07-13K, jímž bylo určeno, že na pozemcích p. č. 2451, 2453, 2455, 2457, 2459 a 2662, v k. ú. Hlubočky (dále jen „dotčené pozemky“) se nenachází účelová komunikace. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že stěžovatel, stejně jako orgán I. stupně, se při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí řídil úvahami, které byly v rozporu s obsahem správních spisů a odporují zásadám logického myšlení. Především vyjádřil nesouhlas s hodnocením čestných prohlášení bývalých vlastníků. Správní orgán I. stupně podle jeho názoru svou desinterpretací způsobil zkreslení tvrzeného skutkového stavu a stěžovatel tuto vadu neodstranil. Pouze uvedl, že se v čestných prohlášeních nehovoří o komunikaci, ale cestě. Tento důraz na pojmosloví označil krajský soud za zcela účelový. Účastníci řízení předložili řadu fotografií dokládající stav předmětných pozemků v minulosti a v současnosti. Z fotografií dokládajících stav pozemků v minulosti jsou patrné vyježděné koleje a také parkování osobních automobilů přímo před chatami. Fotografie ze současné doby pak ukazují, že na místě již nejsou vyježděné koleje a že pozemky byly oploceny. Tuto skutečnost vyhodnotil stěžovatel jako důkaz svědčící o věrohodnosti tvrzení uváděných ve vyjádření osob zúčastněných na řízení. Tato jeho úvaha však nezapadá logicky

do hodnocení, zda zde v minulosti existovala obecně užívaná komunikace, neboť vyhodnocuje skutečnosti existující nyní, resp. v době podání žádosti, které v žádném případě nemohou zvěrohodnit tvrzení osob zúčastněných na řízení, jež se vztahují k době minulé, kdy podle tvrzení účastníků řízení byly označené pozemky běžně užívány jako příjezdová komunikace. V dalším řízení tak bude nutno znovu posoudit otázku užívání dotčených nemovitostí z hlediska režimu obecného užívání tvrzené účelové komunikace. Pokud by v dalším řízení dospěly správní orgány k závěru, že se nejednalo o cestu obecně užívanou, nemohlo by jít ani o pozemní komunikaci ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a celou věc by bylo nutné řešit ne prostřednictvím institutů veřejného práva, ale práva soukromého. Krajský soud zdůraznil, že obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat. S touto otázkou bude dále spojeno také posouzení, zda případné obecné užívání existuje „od nepaměti“, přičemž v posuzované věci bude pojem „od nepaměti“ představovat období od počátku existence chatové osady. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 46, nelze-li určit počátek obecného užívání a souhlas vlastníků, resp. kvalifikovaný nesouhlas, daný v té době, jedná se o užívání od nepaměti. Teprve po vyřešení tohoto okruhu otázek může být posouzeno naplnění účelu pozemní komunikace podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a podmínky nezbytné komunikační potřeby. Bude-li tedy zjištěno obecné užívání pozemku od nepaměti a naplnění dvou dalších znaků, tj. účelu pozemní komunikace a podmínky nezbytné komunikační potřeby, bude nutno deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že napadený rozsudek je nezákonný, protože krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda se správní orgány řádně vypořádaly s existencí obecně užívané účelové komunikace. Tato otázka byla samotným předmětem správního řízení. S poukazem na právní úpravu (§ 2 odst. 1 a 2 a § 7 zákona o pozemních komunikacích a obecném odkazu na judikaturu Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu vztahující se k účelovým komunikacím a definující znaky veřejně přístupné účelové komunikace stěžovatel uvedl, že správní orgány opakovaně rozhodly, že se na označených nemovitostech nenachází účelová komunikace, a tímto výrokem se náležitě vypořádaly se stěžejní otázkou existence pozemní komunikace podle ust. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soud zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Účastníci řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve poukázali na to, že předmětná komunikace jako jediná příjezdová cesta s možností průjezdu vozidel a bezpečného průchodu osob byla využívána jejich rodiči od roku 1954 a jimi samotnými od roku 1969. Za předchozích vlastníků byla příjezdová cesta užívána neuzavřeným okruhem osob i vozidel bez jakéhokoliv omezení. Nové vlastnice však zamezovaly v užívání přístupové komunikaci různými překážkami a v roce 2007 byl průjezd zcela znemožněn. Komunikaci užívali také ostatní chataři, jejich příbuzní, návštěvy z tuzemska i zahraničí. Dále sloužila k donáše vody z veřejné studny, přepravě materiálů, břemen a mechanizace při opravách, zajišťování přístupu dodavatelů při provádění údržby a oprav apod. Od nepaměti užívaná příjezdová komunikace navazuje na ostatní účelové komunikace nad krajními chatami. V současné době umožňuje jen příjezd na krajní pozemky nových vlastníků, neboť jsou na ní umístěny různé překážky a v některých místech provedeny terénní úpravy. Pás cesty včetně napojení na ostatní komunikace je zřetelně viditelný a na pozemku účastníků řízení jsou dosud stopy po těžkých vozidlech. Jako další důkaz pro svá tvrzení předložili účastníci řízení čestná prohlášení dlouholetých bývalých majitelů chat. Z uvedeného je podle jejich názoru zřejmé, že veřejně přístupná příjezdová cesta existovala od založení chatové osady. Umístěním překážek na příjezdové cestě je jim řadu let

pokračování

znemožňováno užívání chaty, provádění nejnútnejší údržby a oprav, je vyloučena návštěva starších příbuzných, průjezd kočárku s vnoučetem a náležitě obhospodařování pozemku. Protože se jedná o oplocení pozemku a umístění překážek bez příslušného stavebního řízení, jedná se o zjevné porušení stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle obsahu spisu podali účastníci řízení odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu Hlubočky, odbor správy majetku a výstavby ze dne 11. 1. 2010, kterým bylo určeno, že na pozemcích p. č. 2451, 2453, 2455, 2457, 2459 a 2462 v k. ú. Hlubočky se nenachází účelová komunikace. Stěžovatel podané odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil s tím, že účastníci řízení neprokázali jednoznačně existenci účelové komunikace a byly zjištěny skutečnosti, které odůvodňují existenci tzv. výprosy, která je soukromoprávním institutem, jímž je dočasně povolen přejezd přes pozemek vlastníků. Toto rozhodnutí bylo na základě žaloby podané účastníky řízení zrušeno krajským soudem. Stěžovatel i druhým (napadeným) rozhodnutím odvolání účastníků řízení zamítl.

Podle ust. § 2 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Pozemní komunikace se dělí na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace.

Podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace 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. Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.

Podle ust. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích smí každý v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.

Z citovaných ustanovení lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené v § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích.

S účelovou pozemní komunikací je spojen režim obecného užívání upravený v ust. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Obecné užívání lze podřadit pod pojem veřejné užívání v právní teorii definovaný jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (cit. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307). Jedná se tedy o veřejnoprávní

oprávnění každého užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, a to v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví subjektů veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých osob. V případech, kdy účelovou pozemní komunikaci vlastní soukromá osoba, může se veřejnoprávní oprávnění každého užívat takovou účelovou komunikaci dostat do rozporu s jejím vlastnickým právem. Otázkou takového střetu se již své judikatuře zabýval Nejvyšší správní soud, Nejvyšší soud i Ústavní soud shodně dospěly k závěru, že omezit vlastnické právo lze ve veřejném zájmu buď se souhlasem vlastníka nebo bez projevené vůle vlastníka na základě zákona a za náhradu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000, nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Správní orgán proto při posuzování existence veřejně přístupné účelové komunikace musí zkoumat, zda vlastník, příp. jeho předchůdce, dal souhlas se zřízením účelové komunikace. Pokud by bylo prokázáno, že souhlas byl udělen, současný vlastník jej nemůže odvolat (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005). Nemůže tedy pozemek ani zahrazovat, a tím znemožňovat ostatním vlastníkům nemovitostí využívat veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemků dotčených tvrzenou účelovou komunikací, protože v opačném případě by se jednalo o nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva. Podle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je, vedle souhlasu vlastníka, dalším definičním znakem veřejně přístupné účelové komunikace nutná komunikační potřeba pro jiné osoby než je vlastník předmětného pozemku. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99 konkrétně uvádí, že *„[v] souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. 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 (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu 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. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě, na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území – to je úkolem silničního správního úřadu.“*

Stěžovatel v kasační stížnosti pouze namítal že se správní orgány řádně vypořádaly s otázkou neexistence veřejně přístupné účelové komunikace.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že napadené správní rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, i když z poněkud jiných důvodů. Pokud správní orgány hodnotily jako důkaz čestná prohlášení, postupovaly v rozporu se zákonem č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jaké podklady mohou být použity pro vydání rozhodnutí je stanoveno v ust. § 50 odst. 1 správního řádu. Čestným prohlášením může pouze účastník nahradit předložení listiny, a to za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Není sice zcela vyloučeno, aby správnímu orgánu bylo předloženo čestné prohlášení účastníka řízení nebo jiné osoby, ale takový úkon nemá účinky jiného důkazu, tzn. není např. možné učinit čestné prohlášení namísto důkazu svědeckou

pokračování

výpovědí. Pokud tedy účastníci řízení předložili ve správním řízení čestná prohlášení bývalých vlastníků, která obsahovala skutečnosti, které mohly přispět ke zjištění skutkového stavu, stěžovatel, resp. správní orgán I. stupně, si měl opatřit takové podklady pro své rozhodnutí, které by byly v souladu s ust. § 50 a násl. správního řádu, např. provést důkaz svědeckou výpovědí bývalých vlastníků. Stěžovatel tak však neučinil, a proto vydal své rozhodnutí na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Proto jakékoliv hodnocení obsahu čestných prohlášení je právně irelevantní.

Pokud stěžovatel uvádí, že se na pozemku p. č. 2451 v k. ú. Hlubočky fakticky žádá komunikace nenachází, protože je listinným důkazem prokázáno, že se jedná o parcelu vedenou v katastru nemovitostí jako zahrada, tato skutečnost je irelevantní. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil již ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128 v tom směru, že *[n]ení totiž podstatné, jak je příslušný 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 účelové komunikace uvedené v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde 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* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128). I z výše uvedeného tak vyplývá, že stěžovatel založil své rozhodnutí na nesprávně hodnocených skutečnostech, resp. na nesprávně zjištěném stavu věci.

S ohledem na důvody výše uvedené je třeba doplnit dokazování za použití všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci (§ 51 odst. 1 správního řádu), o němž nejsou důvodné pochybnosti, aby mohlo být řádně posouzeno, zda jsou naplněny pojmové znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná a podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. ji zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 za použití ust. § 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníkům řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 19. prosince 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

D O P L Ň U J Í C Í U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců: **1) K. S., 2) M. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. K. R.**, zastoupená JUDr. Karlem Vítkem, advokátem se sídlem Dobrovského 25, Olomouc, **II. M. D.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 5. 2013, č. j. 22 A 191/2011 – 42, tímto doplňujícím usnesením,

t a k t o :

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 7 As 55/2013 - 32, **se doplňuje** takto:

III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 7 As 55/2013 – 32, byla zamítnuta kasační stížnost a bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení však bylo opomenuto rozhodnout o nákladech řízení osob zúčastněných na řízení.

Osoba zúčastněná na řízení má podle ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které by jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V tomto řízení však Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil a nebyl dán ani důvod hodný zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů řízení.

Vzhledem k tomu, že v rozsudku nebylo o nákladech řízení osob zúčastněných na řízení rozhodnuto, byl rozsudek i bez návrhu doplněn tímto usnesením (§ 166 odst. 1, 2 o. s. ř. za použití § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. ledna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu