



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: **a) M. B., b) I. B.**, oba zast. Mgr. Josefem Liscem, advokátem, se sídlem Klínovecká 1407, Ostrov, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobců ad a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 5. 2013, č. j. 57 A 93/2011 – 69,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 5. 2013, č. j. 57 A 93/2011 – 69, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 14.11.2011, č. j. 3507/DS/11-2, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit na nákladech řízení před krajským soudem a na nákladech řízení o kasační stížnosti **14.560 Kč** každému ze žalobců, k rukám jejich právního zástupce, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 1. 9. 2011, č. j. MěÚO-32491/2011/ODS/Mat, konstatoval Městský úřad Ostrov (správní orgán I. stupně), že na části pozemku st. p. č. 10/1 (jenž vlastní žalobci), kterou tvoří 4,2 m široká spojnice mezi p. p. č. 18/1 a p. p. č. 37/1, vše v k. ú. Horní Žďár u Ostrova, se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též silniční zákon), určená k obecnému užívání podle § 19 odst. 1 silničního zákona.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podali žalobci odvolání k žalovanému, v němž namítali, že jim správní orgán I. stupně překročil svou pravomoc. Dále uvedli, že vždy vyjadřovali nesouhlas s užíváním části předmětné parcely jako účelové komunikace, nebyli srozuměni ani s tvrzením, že správní orgán I. stupně neeviduje žádné námitky předchozích vlastníků dotčené parcely s jejím veřejným užíváním. Podle jejich názoru není ani splněna podmínka tzv. nezbytné komunikační potřeby, neboť všichni vlastníci sousedících nemovitostí mají ke svým nemovitostem zajištěn přístup i jinou cestou, nemusejí tak využívat jejich pozemku. Dále žalobci namítli, že jim není známo, odkud plyne označení příslušné části jejich parcely jako místní komunikace pod označením III/503c, které je zmíněno v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[3] Žalovaný však rozhodnutím ze dne 14. 11. 2011, č. j. 3507/DS/11-2 (napadené rozhodnutí) rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil pouze tak, že do něj doplnil označení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v ostatním jej potvrdil. Shledal totiž, že správní orgán I. stupně ve věci rozhodl na základě § 40 odst. 5 silničního zákona a dle § 10, § 11 odst. 1 písm. b) a § 142 odst. 1 správního řádu, tedy v rámci své pravomoci. Protože k vykazování vlastníků okolních nemovitostí z předmětné parcely žalobců podle žalovaného dochází až od března roku 2011, ačkoli jsou žalobci jejími vlastníky od roku 2008, neshledal žalovaný jako důvodnou ani námitku, že žalobci vždy vyjadřovali nesouhlas s takovým užíváním jejich parcely. Podle zjištění žalovaného nebyly zaznamenány ani žádné námitky předchozích vlastníků dotčené parcely proti jejímu využití jako účelové komunikace. Její evidence městem Ostrov jako místní komunikace III/503c podle žalovaného značí, že jde o obslužnou místní komunikaci III. třídy, která vznikla za účinnosti zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, což dokládá existenci veřejně přístupné komunikace na předmětné parcele již před rokem 1997. Takové označení však není v souladu se stávající právní úpravou a proto nevyvolává žádné právní následky. Nutnou komunikační potřebu využití části předmětné parcely pak žalovaný spatřoval v přístupu ze severní části lokality k přechodu pro chodce přes silnici I/25 a rovněž v příjezdu vozidla těžšími než 4 tuny, protože alternativní přístup k nemovitostem v jižní části lokality je veden přes mostek osazený svislou dopravní značkou B 13 „zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje vyznačenou mez“, s uvedením maximální přípustné hmotnosti vozidel 4 tuny. Závěrem svého rozhodnutí žalovaný s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází přímo ze zákona, ne rozhodnutím správního orgánu. Jestliže vlastník (jeho právní předchůdci) se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, a to i konkludentně, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání této komunikace; toto obecné užívání pak nemůže být vyloučeno následným jednostranným úkonem vlastníka, ani jeho právního nástupce.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobou podanou Krajskému soudu v Plzni, v níž zopakovali svou argumentaci z podaného odvolání. Znovu namítli překročení pravomoci správního orgánu I. stupně, zdůraznili, že vždy projevovali nesouhlas s užíváním části své parcely jako cesty, zopakovali, že jim není známo, v jaké dokumentaci je příslušná část jejich parcely vedena jako místní komunikace pod označením III/503c, když tato skutečnost není zaznamenána v katastru nemovitostí, a proto jim z ní nemohou plynout žádné povinnosti. Žalobci poté znovu vyjádřili svůj názor, že vlastníci všech sousedících nemovitostí mají ke svým nemovitostem zajištěn přístup z hlavní komunikace, aniž by museli projíždět jejich parcelou.

[5] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 7. 5. 2013, č. j. 57 A 93/2011 – 69, žalobu zamítl a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Dospěl

pokračování

totiž k závěru, že odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného je dostatečné, přesvědčivé a logické, konstatoval, že byly splněny podmínky pro vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na parcele žalobců; podle názoru krajského soudu rovněž správní orgány nepřekročily svou pravomoc. Krajský soud poté sice dal zapravdu žalobcům, že tvrzení žalovaného, podle něhož žalobci nikdy nevyjádřili nesouhlas s užíváním parcely, nemusí odpovídat skutečnosti, tato otázka však podle jeho názoru není pro věc podstatná, neboť předmětná parcela byla veřejností používána předtím, než se žalobci stali jejími vlastníky, rozhodující pro vznik veřejné účelové komunikace tedy bylo chování právních předchůdců žalobců. Stejně tak krajský soud žalobcům přisvědčil, že vnitřní evidence cesty jako místní komunikace, která neodpovídá platným zákonům, nemá vůči třetím osobám žádné právní účinky, je však jedním z důkazů o existenci předmětné cesty již za předchozích vlastníků předmětné parcely (před nabytím účinnosti silničního zákona č. 13/1997 Sb.). Tvrzení žalobců, že vlastníci okolních nemovitostí mohou využít pro přístup ke svým nemovitostem alternativní cesty, pak krajský soud označil za nepravdivé.

[6] Rozsudek krajského soudu napadli žalobci (dále stěžovatelé) včas podanou kasační stížností, v níž znovu zopakovali své námitky, které již uplatnili proti rozhodnutím správních orgánů. Stěžovatelé opět vyjádřili své stanovisko, podle něhož správní orgán I. stupně svým svévolným rozhodnutím, které nemá zákonnou oporu, překročil svou pravomoc a výrazně zasáhl do jejich vlastnických práv. Podle stěžovatelů jde o svévolné rozhodnutí, neboť nemá oporu v zákoně. Stěžovatelé tvrdí, že vždy projevovali nesouhlas s jakýmkoli omezením svých vlastnických práv k předmětnému pozemku, není tedy pravda, že nesouhlas nevyslovili, jak tvrdí správní orgány. Podle jejich názoru ani jejich právní předchůdci nikdy neudělili souhlas se zřízením účelové komunikace na předmětné parcele. I nadále stěžovatelům není zřejmé, kde je vedena část jejich parcely jako místní komunikace pod označením III/503c, když toto označení není zaznamenáno v katastru nemovitostí; stěžovatelé se domnívají, že jde o pouhý vnitřní záznam bez jakéhokoli právního účinku. Stěžovatelé jsou stále toho názoru, že vlastníci okolních nemovitostí mají přístup ze silnice I/25 ke svým nemovitostem zajištěn jinou trasou a není tak nutné, aby využívali právě jejich parcelu.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti shrnul argumentaci, kterou k vypořádání námitek stěžovatelů použil již ve svém napadeném rozhodnutí a posléze i v řízení před krajským soudem. S odkazem na právní úpravu konstatoval, že správní orgán I. stupně svým rozhodnutím nepřekročil svou pravomoc, uvedl, že veřejně přístupná účelová komunikace na předmětné parcele stěžovatelů vznikla konkludentním souhlasem jejich právních předchůdců a konstatoval, že označení místní komunikace III/503c skutečně nemá žádné právní následky vůči třetím osobám. Nakonec svého vyjádření v souladu se závěry uvedenými ve svém napadeném rozhodnutí a názorem krajského soudu žalovaný opět popsál, v čem spočívá nutná komunikační potřeba předmětné účelové komunikace.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[8] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti [§ 109 odst. 3 věta před středníkem zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.)] a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[9] Ačkoli stěžovatelé výslovně nepodřadili důvody, z nichž rozsudek krajského soudu napadají, kasačním důvodům dle § 103 odst. 1 s. ř. s., je z podané kasační stížnosti zřejmé, že je podána z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky podmínek vzniku a existence veřejné účelové komunikace a procesních pochybení správních orgánů. Nejvyšší správní soud tedy kasační námitky podřazuje pod důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou spočívající v tvrzení, že správní orgány překročily svou pravomoc, když rozhodly o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na části parcely stěžovatelů.

[12] Podle § 10 správního řádu „*Správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.*“ Místní příslušnost správního orgánu je na základě § 11 odst. 1 písm. b) správního řádu v řízení týkajících se nemovitosti určena „*místem, kde se nemovitost nachází.*“ Podle § 142 odst. 1 správního řádu „*Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*“ Ustanovení § 40 odst. 5 písm. c) silničního zákona zní: „*Obce vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací.*“

[13] V konkrétním případě podala žádost o vydání rozhodnutí o existenci veřejné účelové komunikace majitelka pozemku sousedícího s předmětným pozemkem stěžovatelů, paní A. N., která uvedla, že potřebuje nutně využívat cestu, která přes pozemek stěžovatelů vede. Protože si však stěžovatelé cca od března 2011 nepřejí, aby tato cesta byla takto využívána, opakovaně mezi nimi dochází ke konfliktům. Nejvyšší správní soud má za to, že tím je naplněn požadavek existence právního zájmu na rozhodnutí správních orgánů co do existence veřejné účelové komunikace. Protože rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno na žádost oprávněné osoby, je nutno odmítnout názor stěžovatelů, že bylo vydáno svévolně.

[14] Stěžovatelé ve své kasační stížnosti rovněž uvedli, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemá zákonnou oporu s odkazem na znění § 7 odst. 1 věty druhé silničního zákona, která zní: „***Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud jde to nezbytně nutné k ochraně zájmů tohoto vlastníka.***“ Stěžovatelé přitom tučně vyznačili prvních deset slov této věty. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že toto ustanovení upravuje řízení o úpravě režimu veřejného užívání účelové komunikace. Takové řízení je však z podstaty věci možné vést teprve tehdy, když je najisto postaveno, že zde existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Předmětem takového správního řízení (na rozdíl od řízení v předmětné věci) pak je omezení či úprava veřejného přístupu na účelovou komunikaci. Vzhledem k tomu, že právě tuto skutečnost stěžovatelé popírají, bylo předmětem řízení v rozhodované věci právě posouzení, zda tu taková účelová komunikace je či není. Po vyřešení této otázky pak bude na zvážení stěžovatelů, zda využijí ustanovení § 7 odst. 1 věta druhá silničního zákona a iniciují příslušné řízení o úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci.

[15] Námitka překročení pravomocí správních orgánů tedy nebyla shledána důvodnou.

[16] Dále se Nejvyšší správní soud zaměřil na námitku nesprávného posouzení otázky existence veřejné účelové komunikace. Stěžovatelé se domnívají, že v jejich případě nebyly splněny podmínky vzniku veřejné účelové komunikace, neboť s jejím vznikem nesouhlasí a nesouhlasili ani jejich právní předchůdci, vlastníci sousedních nemovitostí navíc mohou pro přístup ke svým nemovitostem využít alternativních cest, není tak dána ani komunikační nezbytnost této účelové komunikace. Rozhodnutí správních orgánů výrazným způsobem zasáhlo do vlastnického práva stěžovatelů, ačkoli pro to nebyl dán zákonný důvod.

[17] Při posouzení této otázky je nutné vyjít z vymezení veřejně přístupné účelové komunikace. Podle § 2 odst. 1 silničního zákona je pozemní komunikací „*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 podle druhého odstavce téhož ustanovení dělí podle svého určení, dopravního významu a stavebně – technického vybavení na čtyři kategorie - dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, pro účelové komunikace platí, že jejich vlastníkem může být i osoba soukromého práva a rovněž o jejich vzniku nerozhodují správní orgány (§ 3 odst. 1 silničního zákona *a contrario*), vznikají tedy přímo ze zákona při naplnění jejich definičních znaků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, č. 2012/2010 Sb. NSS; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná z www.nssoud.cz).

[18] Podle silničního zákona musí tedy jít o pozemní komunikaci ve smyslu § 2 odst. 1 silničního zákona, která dále podle § 7 odst. 1 musí sloužit „*ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*“ Podle konstantní judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu však naplnění pouze těchto podmínek ke vzniku veřejné účelové komunikace na soukromém pozemku nestačí. Nelze totiž přehlédnout skutečnost, že vznik veřejné účelové komunikace je zásahem do vlastnického práva. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod platí, že omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 Sb. NU 9, dostupný z nalus.usoud.cz) konstatoval, že pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (např. kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka. Je-li však takový souhlas vlastníka dán, nelze již o nuceném omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod hovořit. Ke vzniku veřejné účelové komunikace je tedy třeba rovněž souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést.

[19] Souhlas se vznikem účelové komunikace může přitom vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně. Pokud tedy vlastník neprojevil kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, platí, že jeho souhlas byl dán. K tomu lze z ustálené judikatury lze citovat, že „*[j]estliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66). Souhlasil-li vlastník se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 silničního zákona. Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem*

neomezeným okruhem uživatelů.“ (cit. Staša J.: Veřejné užívání. in: Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 325 – 326). Takový účinek pak nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný z www.nsoud.cz). Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít.

[20] Další judikatorně odvozenou podmínkou vzniku veřejné účelové komunikace je existence její ničím nenahraditelné komunikační nutnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42, č. 2826/2013 Sb. NSS). Cílem posuzování, zda v konkrétním případě tato nutnost je dána nebo ne, je zajistit proporcionalitu mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku širokou veřejností a omezením, které toto užívání přináší vlastníkům dotčeného pozemku. Zjednodušeně řečeno, existuje-li jiný vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu.

[21] K těmto dvěma dalším podmínkám pak ve smyslu shora citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 přistupuje ještě jedna. Veřejná účelová komunikace nevznikne v případě, kdy bude komunikační spojení mezi nemovitostmi na daném pozemku zajištěno soukromoprávním institutem, jako například zřízením věcného břemene či prostřednictvím individuálních souhlasů apod.

[22] Nejvyšší správní soud na tomto místě tedy shrnuje, že aby v určitém případě vznikla veřejná účelová komunikace, je třeba, aby byly naplněny její zákonné znaky uvedené v § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 silničního zákona, byl zde dán alespoň konkludentně v minulosti udělený souhlas vlastníka příslušného pozemku či jeho právního předchůdce se vznikem této komunikace, a aby tato účelová komunikace naplňovala důležitou komunikační nutnost a její funkce zároveň nebyla zajištěna soukromoprávním institutem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, č. 2028/2010 Sb. NSS).

[23] V posuzovaném případě je zřejmé, že předmětná komunikace zákonné znaky pozemní komunikace splňuje. Jde o cestu uzpůsobenou k užití silničními vozidly i chodci, z ohledání, které provedl správní orgán I. stupně, je zřejmé, že jde o zpevněnou cestu, která může být vozidly i chodci používána. Pochybnosti nevznikají ani ohledně naplnění znaků dle § 7 odst. 1 silničního zákona, neboť mezi účastníky není sporu, že cesta je užívána ke spojení nemovitostí s ostatními nemovitostmi a pozemními komunikacemi. Stěžovatelé však požadují, aby na jejich pozemek vstupovali pouze zákazníci jejich pohostinství.

[24] Stěžovatelé vyjádřili námitku, podle níž v případě jejich pozemku neexistuje komunikační nutnost, respektive že všichni vlastníci sousedních nemovitostí mají zajištěn přístup z hlavní komunikace, aniž by k tomu museli používat jejich pozemek. Správní orgány však zjistily, že tomu tak není. Celá lokalita je napojena na hlavní komunikaci I/25 prostřednictvím dvou mostků přes místní vodoteč, která předmětnou komunikaci a jí obsluhovanou lokalitu od hlavní silnice odděluje. Pozemek stěžovatelů rozděluje zhruba v polovině mezi oběma mostky předmětnou účelovou komunikaci na dvě části. Od jižního mostku vede přechod pro chodce přes zmíněnou hlavní komunikaci k autobusové zastávce. Je zřejmé, že jediná bezpečná cesta k zastávce autobusu pro vlastníky nemovitostí v severní části lokality vede právě přes pozemek stěžovatelů. Použití severního mostku k pěšímu příchodu na autobusovou zastávku bez průchodu přes pozemek stěžovatelů by znamenal pro chodce podstatné riziko,

pokračování

neboť (jak vyplývá ze zmíněné fotodokumentace) by museli projít několik desítek metrů pro krajnici hlavní silnice, na níž je povolena rychlost do 70 km/h a není opatřena chodníkem. Průjezd pozemkem stěžovatelů je také nutný pro vozidla nad 4 tuny (např. popelářského vozu) směřující do jižní části lokality, neboť jižní mostek je osazen dopravní značkou zakazující vjezd těžším vozidlům. Z těchto zjištění podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečným způsobem vyplývá komunikační nutnost předmětné veřejné účelové komunikace přes pozemek stěžovatelů. I tato námitka stěžovatelů je tedy nedůvodná.

[25] Pokud jde o další kasační námitku, která zpochybňuje splnění podmínky souhlasu vlastníků předmětného pozemku se vznikem veřejné účelové cesty, je nutno předeslat, že souhlas vlastníků pozemku (především v případě dovozovaného souhlasu konkludentního) není možno zjišťovat k libovolnému časovému období. Souhlas totiž musí být dán v době vzniku komunikace jako veřejné cesty (respektive ve smyslu terminologie silničního zákona veřejně přístupné účelové komunikace). Pokud se dobu vzniku veřejné cesty nepodaří zjistit, neboť se jedná o dlouhodobě veřejně užívanou komunikaci a její vznik nelze doložit ani svědeckými výpověďmi ani listinami z archivů, jedná se o historickou cestu tzv. „odnepaměti“. V takovém případě platí domněnka existence konkludentního souhlasu s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, bod 35) a ten tak nemusí být prokázován.

[26] V daném případě je třeba správním orgánům vytknout, že vůbec nezjišťovaly, kdy předmětná komunikace jako veřejná cesta vznikla, respektive zda se jedná o cestu veřejně užívanou „odnepaměti“, jak tvrdila navrhovatelka ve správním řízení. Pokud žalovaný dovozoval, že předmětná účelová komunikace byla využívána již v době, kdy jejími vlastníky byli právní předchůdci stěžovatelů, pak je nutno konstatovat, že pro takový závěr se ve spise nenacházejí dostatečné podklady. Ve spise je sice založeno vyjádření města Ostrov, odboru správy majetku ze dne 1. 8. 2011, čj. MěÚO/26774/2011, z něhož vyplývá, že na pozemku stěžovatelů je evidována místní komunikace pod označením III/503c, která není vedena jako stavba na cizím pozemku. Z tohoto vyjádření však nelze zjistit, kdy předmětná komunikace vznikla, respektive kdy byla jako místní komunikace zaevidována. Úvaha žalovaného, že z této skutečnosti vyplývá, že cesta jako místní komunikace musela existovat již před rokem 1997, neboť stávající právní úprava (silniční zákon) neumožňuje, aby místní komunikace byly ve vlastnictví jiných osob než obcí, je pak pouhou spekulací. Evidenci místních komunikací provádějí obce prostřednictvím tzv. pasportů (§ 5 vyhlášky č. 104/1997 Sb.). V daném případě z vyjádření obce nevyplývá, kdy byl pasport předmětné komunikace pořízen, zda nebyl např. nesprávně pořízen i za stávající právní úpravy (přesto, že zahrnutí cesty ve vlastnictví soukromé osoby do místní komunikace neumožňuje), případně i v době po nabytí vlastnického práva k předmětnému pozemku stěžovatelů, kteří s veřejným užíváním cesty nesouhlasili. Ani samotné tvrzení navrhovatelky ve správním řízení nelze považovat za dostatečný podklad pro zjištění skutkového stavu, zejména pokud s takovým tvrzením jiní účastníci řízení (stěžovatelé) nesouhlasí.

[27] Protože skutečnost rozhodná z hlediska posouzení otázky, zda byl dán souhlas vlastníka pozemku se vznikem veřejné cesty v době vzniku veřejně přístupné účelové komunikace (veřejné cesty), respektive zda se jedná o veřejnou cestu „odnepaměti“, nebyla ve správním řízení spolehlivě zjištěna, je naplněn důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., což má za následek nutnost zrušit jak napadený rozsudek krajského soudu, tak i napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[28] V dalším řízení se žalovaný zaměří na zajištění dostatečných podkladů pro zjištění, kdy předmětná komunikace jako veřejně užívaná cesta (ať již ve formě místní nebo účelové komunikace, případně jiné veřejné komunikace dle předchozí právní úpravy, vznikla). Pokud se toto podaří spolehlivě zjistit, bude třeba se dále zabývat tím, zda souhlas (tehdejšího) vlastníka k veřejnému užívání cesty byl dán, byť i jen v konkludentní formě. Pokud se dobu vzniku veřejně užívané cesty na daném pozemku spolehlivě zjistit nepodaří (ani s využitím svědeckých výpovědí místních obyvatel a dostupných listinných důkazů), pak lze učinit závěr, že se jedná o cestu veřejně užívanou „odnepaměti“. V takovém případě, jak vyplývá z judikatury citované výše, je nutno vycházet z toho, že konkludentní souhlas s užíváním cesty jako veřejně přístupné komunikace byl dán. V rámci tohoto zjišťování skutkového stavu správní orgány především vyslechnou svědky z řad místních obyvatel, kteří se mohou k výše uvedeným rozhodným okolnostem vyjádřit. Dále je možné též provést listinné důkazy (např. pasport příslušné komunikace, archivní dokumenty ke vzniku komunikace, doplňující vyjádření obce či jiných správních orgánů). V rámci dokazování je ovšem možno využít i již shromážděných podkladů obsažených ve správním spise, zejména fotodokumentace pořízené správním orgánem během místního šetření.

[29] Pokud bude zjištěn souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace, případně souhlas konkludentní, včetně souhlasu presumovaného v případě komunikace veřejně užívané „odnepaměti“, pak lze ovšem stěžovatele odkázat na to, že souhlas jednou udělený přechází na vlastníka pozdějšího (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 28).

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Nejvyšší správní soud tedy musel přistoupit ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu a podmínky pro jeho zrušení byly splněny již v době rozhodování krajského soudu, zrušil Nejvyšší správní soud zároveň i napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé měli ve věci úspěch, proto mají vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, a to jak řízení před krajským soudem, tak i řízení o kasační stížnosti. Uplatnitelné náklady soudního řízení sestávají ze zaplacených soudních poplatků v úhrnné výši 16.000 Kč (každý ze stěžovatelů 8.000 Kč) a dále z nákladů právního zastoupení. V řízení před krajským soudem mají stěžovatelé právo na náhradu odměny za právní zastupování za dva úkony jejich právního zástupce (převzetí právního zastoupení a podání žaloby) ve výši po 2.100 Kč za úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění do 31. 12. 2012], v řízení o kasační stížnosti mají stěžovatelé právo na náhradu odměny za právní zastoupení za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění od 1. 1. 2013]. Stěžovatelé mají dále právo na náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Každý ze stěžovatelů tak má nárok na náhradu nákladů právního zastoupení ve výši 8.200 Kč. Protože oba stěžovatelé měli společného právního zástupce, mají právo na náhradu nákladů za právní zastoupení každého z nich sníženou o 20% (srov. § 12 odst. 4 advokátního tarifu). Po této redukci tak má každý ze stěžovatelů uplatnitelné náklady právního zastoupení ve výši 6.560 Kč. Právní zástupce stěžovatelů nedoložil soudu, že by byl plátcem daně z přidané hodnoty, proto se náklady právního zastoupení nezvyšují o částku daně.

pokračování

Každý ze stěžovatelů tak má právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem a řízení o kasační stížnosti ve výši 14.560 Kč.

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

V Brně dne 19. srpna 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu