

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Lenky Matyášové ve věci žalobce: **J. H.**, zastoupený JUDr. Janou Holubcovou, advokátkou se sídlem Dolní Bečva 494, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, třída Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** 1) J. F., 2) Ing. P. L., 3) A. D., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 6. 2014, č. j. 22 A 108/2012 - 84,

t a k t o :

Věc **se postupuje** k rozhodnutí rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení

K žádosti osoby zúčastněné na řízení 1) zahájil Obecní úřad Hutisko - Solanec (dále jen „obecní úřad“) v roce 2011 řízení ve věci existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. 982/5 v k. ú. Hutisko podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

Rozhodnutím ze dne 5. 12. 2011, č. j. 5/XII/2011-Rozh., obecní úřad rozhodl, že na pozemku parc. 982/5 v k. ú. Hutisko v úseku od napojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci na parc. č. 1426/2 v k. ú. Hutisko až po veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemku parc. č. 770/20 v k. ú. Hutisko existuje veřejně přístupná účelová komunikace.

Proti tomuto rozhodnutí se coby vlastník předmětného pozemku ohradil žalobce (dále „stěžovatel“) odvoláním. Rozhodnutím ze dne 6. 4. 2012, č. j. KUZL - 4057/2012, žalovaný zamítl stěžovatelovo odvolání a rozhodnutí obecního úřadu potvrdil.

Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného. Z § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), dovodil, že prvním definičním znakem účelové pozemní komunikace je znatelnost cesty v terénu a její užitelnost dopravními vozidly. Tento bod měl za splněný, neboť obecní úřad provedl místní šetření, při němž konstatoval, že cesta je v terénu znatelná; jedná se o polní cestu o šířce cca 2,5 metrů s místy kamenitým povrchem.

Tato zjištění žádný z účastníků nezpochyboval. Stěžovatel toliko tvrdil protiprávnost založení cesty, neboť zde měl tehdejší národní výbor neoprávněně nasypat makadam. Okolnosti samotného zřízení cesty však nejsou podle krajského soudu v řízení podle § 142 správního řádu rozhodnými skutečnostmi. Navíc z výpovědi svědků B., U., R. a V. vyplynulo, že cesta v daném místě existovala nejpozději již v roce 1943, zatímco ke stěžovatelem zmíněnému násypu makadamu došlo až v osmdesátých letech 20. století. Tvrzení osoby zúčastněné na řízení 3), že v uvedeném místě cesta nikdy nebyla, měl krajský soud za vyvrácené ostatními důkazy. Druhým definičním znakem účelové pozemní komunikace, vyplývajícím z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, byla podle krajského soudu funkce komunikace jakožto spojnice pro vlastníky sousedních nemovitostí. I tento znak byl splněn, neboť zjištění obecního úřadu, že cesta spojuje nemovitosti dotčených osob s centrem obce, zůstalo nezpochybněno. Dalším definičním znakem veřejně přístupné účelové komunikace byl podle krajského soudu souhlas jejího vlastníka, což je dovozováno judikaturou Ústavního soudu i obou nejvyšších soudů z § 19 zákona o pozemních komunikacích. Tento souhlas může být dán i konkludentně, absencí aktivního bránění užívání komunikace. Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, takový souhlas v zásadě přechází i na pozdějšího vlastníka. V posuzovaném případě krajský soud zjistil, že při ústním jednání před obecním úřadem osoba zúčastněná na řízení 2) a V. L. shodně uvedly, že cestu užívaly od roku 1983 jako jedinou možnou příjezdovou komunikaci ke své nemovitosti po výslovně uděleném souhlasu tehdejších vlastníků pozemků, jenž byl udělen za přítomnosti E. B. i samotného stěžovatele. Ten k užívání neměl výhrady až do roku 2007, kdy začal cestu zahrazovat. M. a A. U. vypověděli, že cestu užívali jako jedinou příjezdovou komunikaci ke svému domu od roku 1966 a že od roku 1988, kdy začali stavět chalupu, matka stěžovatele průjezdu nikdy nebránila. I oni uvedli, že pokojný stav trval do roku 2007. Svědek R. uvedl, že tam cesta byla „vždycky“, svědek B., že tam byla již v roce 1943, a svědkyně V. (narozena v roce X), že tam byla od jejího dětství. Tuto cestu užívali s vědomím vlastníků pozemku a bez výhrad z jejich strany. Stěžovatel ani osoba zúčastněná na řízení 3) nesdělili, jakým způsobem měli jejich právní předchůdci projevovat nesouhlas s užíváním pozemku osobami odlišnými od pracovníků JZD. Krajský soud na tomto skutkovém základě dovodil, že právní předchůdci konkludentně vyjádřili souhlas s užíváním komunikace. K otázce nezbytnosti komunikační potřeby krajský soud konstatoval, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publ. pod č. 2370/2011 Sb. NSS, že při nesporném prokázání souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu nadbytečné tuto otázku zkoumat. Správní orgány tak činily toliko pro přesvědčivost argumentace. Závěrem krajský soud poznamenal, že pokud došlo od skončení správního řízení ke změnám, například vybudování dalších cest, má stěžovatel možnost iniciovat řízení o úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, odkazující na kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že v části týkající se konkludentního souhlasu právních předchůdců stěžovatele a v části týkající se viditelnosti cesty na předmětném pozemku není právní posouzení krajského soudu skutkově podložené. O konkludentním souhlasu právních předchůdců stěžovatele lze mít oprávněné a opodstatněné pochyby s ohledem na již žalobou zmiňované společenské poměry do roku 1989 a poté až do roku 1993, kdy dřívější JZD vydalo nemovitosti k zemědělskému hospodaření. Nelze přijmout bez pochybností závěr, že předchůdci stěžovatele se zpřístupněním cesty konkludentně souhlasili. Oproti tvrzení svědků B. a R. stojí tvrzení svědkyně V., podle níž byla bez vědomí stěžovatele cesta upravena. Stěžovatel již v žalobě poukazoval na jiné možnosti

pokračování

přístupu k sousedním nemovitostem, které jsou reálné a využitelné. Podmínka nutné komunikační potřeby tedy není naplněna. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) jezdí ke svým nemovitostem jinou cestou. Napadeným rozsudkem nebylo důsledně zkoumáno, zda nedochází k neodůvodněnému omezení jeho vlastnického práva. Pozemek slouží k výkonu jeho zemědělského podnikání i k obživě jeho syna a snachy. Stěžovatel uvádí, že JUDr. M. H., který je jako oprávněná úřední osoba podepsán pod rozhodnutím žalovaného, mu dne 21. 3. 2012 telefonicky sdělil, že pokud by zástupci obce Hutisko - Solanec uvedli, že existují i jiné možnosti přístupu a příjezdu k sousedícím nemovitostem, rozhodl by ve věci jinak. Krajský soud se blíže nezabýval tím, že předmětná účelová komunikace prochází souborem budov tvořících statek stěžovatele, majících charakter uzavřeného objektu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti a další podání

Osoba zúčastněná na řízení 1) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že o neexistenci jiné komunikační alternativy svědčí fakt, že obec Hutisko - Solanec má vybudovat nějakou novou cestu. To bylo potvrzeno i v průběhu místního šetření. Komunikace zobrazené v mapách předložených stěžovatelem existují pouze na papíře. Soubor staveb, které stěžovatel nazývá statkem, zahrnuje tři rodinné domy, dva chlévy a stodolu. Jedná se o dříve samostatné budovy několika původních vlastníků, které mají dodnes samostatná čísla popisná. Stěžovatel od roku 2007 až do současnosti, navzdory správním i soudním rozhodnutím, stále verbálně napadá všechny, kteří tuto veřejně přístupnou účelovou komunikaci používají, klade na ni překážky a znemožňuje její údržbu a opravu. Tato komunikace je jediná příjezdová cesta k domu osoby zúčastněné na řízení 1).

Osoba zúčastněná na řízení 2) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti tvrdila, že souhlas právních předchůdců stěžovatele s užíváním předmětné účelové komunikace byl udělen ústně, nikoli jen konkludentně, a to při místním šetření v době nabytí sousední nemovitosti otcem osoby zúčastněné na řízení 2). Další ústní souhlas udělila právní předchůdkyně stěžovatele v době, kdy začaly konflikty se stěžovatelem. Když se osoba zúčastněná na řízení 2) pokusila o dohodu se stěžovatelem a navrhla zřízení věcného břemene, případně nájemní smlouvy, odmítl ji stěžovatel se slovy „*Jezdíš? Jezdíš! Tak není co zřizovat*“. Viditelnost cesty byla potvrzena při místním šetření obecním úřadem. Řešení navrhované stěžovatelem není vyhovující, neboť uvedené cesty vedou přes místy podmáčené louky a strmé lesní stezky. Cesta provizorně využívaná osobou zúčastněnou na řízení 2) končí 150 metrů vzdušnou čarou od jejího pozemku; přístup k pozemku je tak možný pouze pěšky, strmou lesní cestou. Cestu přes dvůr stěžovatele využívá omezeně vzhledem k tomu, že ji stěžovatel ohrožoval nejen slovně, ale i vidlemi a házením smrkových kůlů pod kola vozidla. Přitom osoba zúčastněná na řízení 2) tuto komunikaci využívala bez jakýchkoli výhrad od roku 1983 do roku 2007. Charakter a počet budov se od roku 1983 nezměnil.

Osoba zúčastněná na řízení 3) vyjádřila podiv nad tím, že její výpověď byla krajským soudem vyhodnocena jako nevěrohodná. Trvá na tom, že v době, kdy vyrůstala, končila cesta pod chlévem příslušejícím k nemovitostem č. p. 175 a č. p. 262 a dále pokračovala louka. Po louce sousedé chodili a sloužila i ke svozu sena z luk či dřeva z lesů. V rámci kolektivizace zemědělství jim byl majetek odebrán a přidělen JZD k užívání. V té době jejich louku používali i sousedé k průjezdu ke svým nemovitostem; jakákoli reakce by byla z jejich strany bezpředmětná, stejně jako v případě, kdy se bez jejich souhlasu rozhodl národní výbor nasypat na část louky makadam. Žalovaný se podle ní nezabýval jinými komunikačními alternativami.

Stěžovatel ve svém dalším podání rozporoval tvrzení uvedená ve vyjádřeních osob zúčastněných na řízení 1) a 2). Dále sdělil, že má obavu z chování osoby zúčastněné na řízení 1) a jejího syna a z toho, že společnost LINESSA Medical s.r.o., vlastníci pozemky nad jeho pozemky, začne podnikat v oblasti ubytování osob, což by mohlo vést k zániku jeho podnikání.

Na to ještě zareagovala osoba zúčastněná na řízení 2), která trvala na pravdivosti svých tvrzení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je zásadní zodpovězení otázky, zda je při zkoumání existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích nezbytné posoudit nutnost komunikační potřeby i v případě, že byl dán souhlas vlastníka, respektive jeho právních předchůdců, s obecným užíváním cesty.

Zatímco krajský soud dovodil s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publ. pod č. 2370/2011 Sb. NSS, že při nesporném prokázání souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace je nadbytečné otázkou nutné komunikační potřeby zkoumat; stěžovatel trvá na tom, že krajský soud měl alternativní možnosti přístupu k sousedním nemovitostem zhodnotit a nespokojit se s tím, že je toto zkoumání nadbytečné pro nesporné prokázání souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení této otázky zjistil, že na ni existují v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozdílné odpovědi.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, o němž se opírá krajský soud, uvedl:

„[27] Na základě uvedené judikatury, která je východiskem i pro současnou rozhodovací činnost soudů (za všechny např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64) lze obecně vymezit následující základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v ust. § 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastníkem pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastníkem pozemku vyslovil souhlas.

[28] K tomu nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005). V obecné rovině se k tomuto závěru, který jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno, přiklonil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě nicméně bude, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60). Rovněž je nutné rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz naposledy uvedený náleží Ústavního soudu, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

pokračování

[29] V prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu – vlastník fakticky ‚věnoval‘ tuto komunikaci do veřejného užívání.“

Zároveň pak ale v odst. 33 téhož rozhodnutí zdejší soud uvedl, že je „možné dospět k obecnému závěru, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je – vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace – vyžadován souhlas vlastníků a nezbytná komunikační potřeba (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128).“

Na uvedené závěry navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 - 141:

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

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

V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastníkem pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky ‚věnoval‘ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je však situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastníka o ní neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v takovém případě představuje potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci (tj. její obecné užívání), a v takovém případě bude nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu.

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

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

Z citované pasáže rozsudku devátého senátu není zcela zřetelný jeho postoj k výše vymezené právní otázce. Z třetího citovaného odstavce vyplývá, že pokud byl souhlas prokazatelně dán, není již třeba zkoumat existenci nutné komunikační potřeby. Pátý citovaný odstavec však naznačuje, že je třeba trvat na naplnění obou těchto podmínek, tedy udělení souhlasu i komunikační nezbytnosti.

Závěr o nadbytečnosti zkoumání nutnosti komunikační potřeby v případě udělení souhlasu zopakoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 20. 12. 2013, č. j. 7 As 94/2013 - 37: „Vzhledem k tomu, že účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemků, resp. vlastníkem pozemků strpěl užívání pozemků jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, nic nebránilo tomu, aby se společně se vznikem či zřízením této účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace pak bylo v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenabraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky ‚věnoval‘ tuto komunikaci do veřejného užívání předem neomezenému okruhu uživatelů (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99).“ Obdobně je tento závěr rekapitulován v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 - 87.

Zároveň však existuje četná judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž explicitně či implicitně plyne, že nutná komunikační potřeba je nepominutelným znakem veřejně přístupné účelové komunikace, a je proto třeba se jí zabývat i v případě udělení souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace.

Již v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, Nejvyšší správní soud konstatoval, vycházejíc přitom z judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu: „Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. (Bob A 10017/32). Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.“ Zároveň však uvedl, že „pokud vlastník pozemku zřídí účelovou komunikaci nebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace“, aniž by výslovně zmínil otázku nutné komunikační potřeby.

V rozsudku ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105, Nejvyšší správní soud dovodil, že „podmínkou jednoznačného závěru o tom, že se na určitých pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musí být prokázání toho, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přiblížit, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva a že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu a kde tento přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem).“

Za podmínku vzniku veřejně přístupné účelové komunikace považoval Nejvyšší správní soud naplnění nutné komunikační potřeby i v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb.: „Omezit vlastnické právo lze pouze se souhlasem vlastníka. Další podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku vedle nezbytného souhlasu vlastníka je též

pokračování

existence nutné a ničím nenabraditelné komunikační potřeby. (...) Druhou podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku, jak bylo předesláno, je existence nutné a ničím nenabraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“

Podobně k definičním znakům veřejně přístupné účelové komunikace přistoupil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb.: „Správní orgán byl proto povinen učinit jednoznačný závěr o tom, zda se na daném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Předpokladem takového jednoznačného závěru musí být jednak to, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přiblížit, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva, jednak to, že v daném případě je splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu (srov. již v bodě [27] cit. rozsudek č. j. 6 As 80/2006 - 105).“

K témuž závěru dospěl zdejší soud i v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128 („Podstatná pro posouzení, zda je zásah do soukromého práva stěžovatelů souladný s ústavním právem na ochranu vlastnictví, je nejen skutečnost, že pozemky byly jako veřejná účelová komunikace užívány a že se tak dělo za konkludentního souhlasu předechozích vlastníků, ale také skutečnost, že toto užívání bylo a je nezbytnou komunikační potřebou.“) a v rozsudku ze dne 8. 9. 2011, č. j. 8 As 55/2011 - 141 („Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je podmínkou pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace jednak souhlas vlastníka daného pozemku a jednak nutná a ničím nenabraditelná komunikační potřeba“).

Shodně se k otázce postavil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 As 19/2012 - 42:

„[22] Judikatura soudů v tomto směru dovodila (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 20/2003, a ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 As 2/2007 - 127, či náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), že pro závěr o tom, že se na určitém pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, musí být, vedle naplnění vymezených zákonných znaků, dále doloženo splnění dvou předpokladů. Za prvé je třeba doložit, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu je možné přiblížit, souhlasil s omezením svého vlastnického práva obecným užíváním veřejně přístupné účelové komunikace. Za druhé je třeba prokázat, že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, tedy že neexistuje jiná alternativa přístupu a přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem, např. věcným břemenem. Teprve pokud je splněna podmínka komunikační nezbytnosti pro potřeby vlastníka nemovitosti, je založeno i ‚právo‘ vstupu třetím subjektům.

[28] Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu dostatečný podklad ani pro přezkum vypořádání se s druhou z vymezených podmínek, a sice s existencí nezbytné komunikační potřeby. Z odůvodnění rozsudku nikterak nevyplývá, že by soud vážil účelnost využití předmětné komunikace a alternativní komunikační možnosti stěžovatele.

[29] Aby mohlo dojít k deklaraci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být na základě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území doložena existence nezbytné komunikační potřeby.“

Přesvědčení o nutnosti splnění podmínky nutné komunikační potřeby i v případě uděleného souhlasu vlastníka lze dovodit i z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 - 25, a ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 242/2014 - 29 (body 22–23).

Na uvedený rozpor v judikatuře poukázal šestý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14: „Stěžovatel ve své argumentaci odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, č. 2370/2011 Sb. NSS, přičemž sám Nejvyšší správní soud již naznačil, že daný rozsudek v některých otázkách vybočuje z dosavadní ustálené judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2014, č. j. 5 As 140/2012 - 22). Ani tím však nelze mylný závěr stěžovatele vysvětlit, neboť rozsudku č. j. 2 As 44/2011 - 99 vyčítá aktuální judikatura a odborná literatura pouze to, že umožňuje deklarovat účelovou komunikaci i tam, kde buď chybí souhlas vlastníka s veřejným užíváním (ale není nasycena nutná komunikační potřeba a vlastník dostane nábradu), nebo kde chybí nutná komunikační potřeba (ale souhlas vlastníka s veřejným užíváním je nepochybně prokázán), zatímco ustálená judikatura trvá v případě sporu na naplnění obou znaků současně. Ani tento v oblasti pozemních komunikací ojedinělý rozsudek však – na rozdíl od stěžovatele – oba znaky nesměšuje a nezřabuje nutnou komunikační potřebu k veřejnosti.“

Ještě dříve, v rozsudku ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012 - 22, avizoval povinnost výše uvedenou otázku předložit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu pátý senát: „Po zhodnocení věci je tedy Nejvyšší správní soud toho názoru, že souhlas stěžovatelů s veřejným užíváním pozemku nebyl dosud jednoznačně prokázán. Za této situace, kdy navíc řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, se zdejší soud nezabýval otázkou nutné komunikační potřeby. Pokud by v dalším řízení krajský soud, i po zhodnocení argumentů případných osob zúčastněných na řízení, opětovně dospěl k závěru, že souhlas stěžovatelů s veřejným užíváním komunikace byl dán, je třeba, aby krajský soud dále vyhodnotil, zda je k existenci veřejně přístupné účelové komunikace nutné, aby byla splněna i podmínka nutné komunikační potřeby za situace, kdy je zřejmé, že souhlas vlastníka (vlastníků) již netrvá. Nejvyšší správní soud přitom upozorňuje na to, že žalovaným připomínané rozsudky zdejšího soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 – 141, www.nssoud.cz, a ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, publikovaný pod č. 2370/2011 Sb. NSS, v tomto směru reprezentují názory odlišné od jinak stabilizované judikatury Nejvyššího správního soudu. Pokud by Nejvyšší správní soud v nynějším řízení otázku nutné komunikační potřeby řešil, byl by povinen ve smyslu § 17 s. ř. s. postoupit věc rozšířenému senátu zdejšího soudu; vzhledem ke konstatovaným vadám řízení před krajským soudem však nebylo účelné, aby tak Nejvyšší správní soud v této fázi řízení učinil.“

Právě tato situace nastala v nyní posuzované věci.

V. Závěr

Z uvedeného je zřejmé, že ve vztahu k výše vymezené sporné otázce je rozhodovací praxe senátů Nejvyššího správního soudu rozdílná. Proto pátý senát předložil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., k rozhodnutí sporné otázky, zda je k existenci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nutné, aby byla splněna i podmínka nutné komunikační potřeby, za situace, kdy je zřejmé, že v minulosti vlastník či jeho právní předchůdci dali souhlas s jejím užíváním.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do dvou týdnů od doručení tohoto usnesení.

pokračování

Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení mají právo se ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto usnesení vyjádřit k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 26. května 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu