

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Jany Brothánkové, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové a Barbary Pořízkové ve věci žalobce: **J. H.**, zast. 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: **I) J. F., II) Ing. P. L., III) A. D.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2012, čj. KUZL-4057/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 6. 2014, čj. 22 A 108/2012 - 84,

t a k t o :

Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení

[1] K žádosti osoby zúčastněné na řízení I. určil Obecní úřad Hutisko - Solanec podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodnutím ze dne 5. 12. 2011, že na pozemku žalobce č. 982/5 existuje veřejně přístupná účelová komunikace v úseku od napojení na komunikaci na pozemku č. 1426/2 až po komunikaci na pozemku č. 770/20, vše v k. ú. Hutisko. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Rozhodnutím ze dne 6. 4. 2012 žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí obecního úřadu potvrdil.

[2] Krajský soud v Ostravě shora uvedeným rozsudkem zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Shledal, že ve správním řízení byly zjištěny podmínky pro existenci účelové komunikace dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích: existence cesty v terénu a její užitelnost dopravními vozidly a dále to, že cesta 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. Dalším definičním znakem veřejně přístupné účelové komunikace je podle ustálené judikatury souhlas jejího vlastníka s veřejným užíváním cesty udělený v minulosti, byť konkludentně. Z výpovědi svědků v řízení před správními orgány krajský soud ověřil, že právní předchůdci žalobce 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, čj. 2 As 44/2011 - 99, č. 2370/2011 Sb. NSS, že při nesporném prokázání souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace je nadbytečné tuto podmínku zkoumat.

[3] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Napadal závěr krajského soudu o konkludentně uděleném souhlasu jeho právních předchůdců s veřejným užíváním cesty. Stěžovatel dále poukazoval na konkrétní jiné možnosti přístupu k sousedním nemovitostem, které jsou reálné a využitelné. Podmínka nutné komunikační potřeby tedy není v projednávané věci naplněna.

[4] Osoba zúčastněná na řízení I. ve svém vyjádření 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. Posuzovaná cesta je jedinou příjezdovou komunikací k jejímu domu.

[5] Osoba zúčastněná na řízení II. ke kasační stížnosti uvedla, že souhlas právních předchůdců stěžovatele s užíváním účelové komunikace byl udělen ústně, nikoli jen konkludentně, a to v době nabytí sousední nemovitosti jejím otcem. Řešení přístupu k její nemovitosti navrhané stěžovatelem není vyhovující, neboť tyto cesty vedou přes místy podmáčené louky a strmé lesní stezky. Cesta provizorně jí využívána končí 150 metrů vzdušnou čarou od jejího pozemku; přístup k pozemku je tak možný pouze pěšky, strmou lesní cestou. Cestu přes pozemek stěžovatele využívá v současné době jen omezeně, neboť stěžovatel ji ohrožoval nejen slovně, ale i vidlemi a házením smrkových kůlů pod kola vozidla.

[6] Osoba zúčastněná na řízení III. trvala naopak na tom, že v době jejího dětství končila cesta pod chlévem příslušejícím k nemovitostem č. p. 175 a 262 a dále byla 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 vytvořit makadamem zpevněnou cestu. Žalovaný se podle ní nezabýval jinými komunikačními alternativami.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Pátý senát Nejvyššího správního soudu (dále též předkládající senát), kterému byla věc přidělena, dospěl k závěru, že pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je zásadní zodpovězení otázky, zda je při zkoumání existence veřejně přístupné účelové komunikace nezbytné posoudit nutnost komunikační potřeby i v případě, že byl dán souhlas vlastníka, respektive jeho právních předchůdců, s obecným užíváním cesty. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 44/2011 - 99 dovozoval, že při nesporném prokázání souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace je nadbytečné otázku nutné komunikační potřeby zkoumat. Stěžovatel se naproti tomu domáhá posouzení alternativní možnosti přístupu k sousedním nemovitostem.

[9] Při předběžném posouzení této otázky předkládající senát zjistil, že na ni existují v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozdílné odpovědi. Většina rozhodnutí, která se k této problematice vyjadřují, vychází z názoru, že pro rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace musí být kumulativně naplněn jak (i) znak v minulosti alespoň konkludentně vyjádřeného souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním, tak i (ii) nutné komunikační potřeby (tj. nemožnosti jiného přiměřeného přístupu k nemovitostem, jež mají být cestou dopravně napojeny na komunikační síť). Již v rozsudku ze dne 27. 10. 2004,

čj. 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.“ V rozsudku ze dne 26. 6. 2008, čj. 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).“**

[10] Stejný názor byl vyjádřen dále v rozsudcích ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009 - 66, č. 2012/2010 Sb. NSS, ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009 - 60, č. 2028/2010 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, čj. 2 As 84/2010 - 128, ze dne 9. 1. 2013, čj. 8 As 19/2012 - 42, ze dne 10. 3. 2016, čj. 7 As 252/2015 - 25, a ze dne 28. 1. 2016, čj. 10 As 242/2014 - 29.

[11] Na druhou stranu existuje i menšinová judikatura, která zastává odlišný názor, a to, že v případě zjištění v minulosti uděleného souhlasu vlastníka pozemku (jeho právního předchůdce) s veřejným užíváním cesty, již při rozhodování o existenci veřejně přístupné účelové komunikace není zapotřebí zkoumat znak komunikační potřeby. V rozsudku ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011 - 99, o nějž se opírá i rozhodnutí krajského soudu v této věci, Nejvyšší správní 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 naposled 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.

[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.“

[12] Tyto závěry pak Nejvyšší správní soud zopakoval v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, čj. 9 As 55/2011 - 141, ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 As 68/2014 - 87, a ze dne 20. 12. 2013, čj. 7 As 94/2013 - 37.

[13] Předkládající senát měl tedy v nyní posuzované věci za to, že není oprávněn ve věci sám rozhodnout, neboť ať by se přiklonil ke kterémukoli z dosud vyslovených názorů, odchytil by se zároveň od právního názoru již vysloveného v jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Proto věc postoupil rozšířenému senátu.

[14] K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřil pouze stěžovatel, který uvedl, že považuje prokázání podmínky komunikační potřeby za nezbytné pro to, aby mohla být cesta prohlášena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

[15] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc rozhodnout spornou právní otázku.

[16] Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem předkládajícího senátu, že v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dva názorové proudy ohledně otázky, zda v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace při zjištění, že v minulosti byl dán souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním cesty na jeho pozemku, je nezbytné zkoumat zároveň i to, zda je dána komunikační potřeba. Většinový proud zastává názor, že pro deklarování existence účelové komunikace rozhodnutím dle § 142 správního řádu je nutné ověřit kumulativní naplnění obou podmínek. Naproti tomu menšinové judikatorní stanovisko, podle něhož postačuje zjištění souhlasu vlastníka, je vyjádřeno především v rozsudcích čj. 2 As 44/2011 - 99 (jehož právní věta publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyjadřuje právě tento názor) a čj. 7 As 94/2013 - 37.

[17] Pokud by rozšířený senát na tomto zjištění ustal, musel by konstatovat, že jeho pravomoc je dána.

[18] Existuje zde ovšem ustálená a zcela konzistentní judikatura Ústavního soudu, která kumulativní naplnění obou citovaných předpokladů považuje za nezbytnou podmínku pro ústavně konformní stanovení mezi výkonu vlastnických práv k pozemku v podobě zákonem stanovené povinnosti strpět obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace. V nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34, Ústavní soud uvedl, že „vedle nezbytného soublasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné 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.“ Tomu odpovídá i právní věta, s níž byl tento nálezn publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. N 2/48 SbNU 9: „Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se soublasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity soublas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 citovaného zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavně konformní výklad

je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné 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.“

[19] V nálezu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, se Ústavní soud k této myšlence znovu přihlásil. Konkrétně uvedl, že „v případech, v nichž zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za omezení vlastnického práva, lze je ústavně konformně omezit pouze se souhlasem vlastníka, čili existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí stpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud dovedl, že jeho jediný ústavně konformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Nadto vyslovil i podmínku potřebnosti, tj. 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.“ Rovněž v nálezech ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, Ústavní soud zopakoval, že deklarování cesty na pozemku jakožto účelové komunikace je možné výlučně při kumulativním splnění obou podmínek, tj. souhlasu vlastníka a komunikační potřeby.

[20] Rozšířený senát v minulosti opakovaně vyslovil myšlenku, že existuje hierarchický systém judikatury při výkladu práva. Již v usnesení ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004 - 53, č. 1833/2009 Sb. NSS, rozšířený senát na základě teleologického výkladu dospěl k názoru, že není dána jeho pravomoc, pokud důvodem zamýšleného odchýlení se od názoru vysloveného v předchozích rozhodnutích Nejvyššího správního soudu není přesvědčení o nesprávnosti takového názoru, nýbrž nutnost respektovat nálezy Ústavního soudu. Rozšířený senát k tomu uvedl: „Pokud by zdejší soud připustil opačný výklad, tzn. aktivaci rozšířeného senátu v případě existence ustálené judikatury Ústavního soudu odporující judikatuře Nejvyššího správního soudu, mohlo by to ve svých důsledcích znamenat dva výsledky. Buď by se rozšířený senát cítil být vázán právními závěry Ústavního soudu, respektuje jeho ústavní vymezení; anebo by setrval na právních závěrech Nejvyššího správního soudu. První řešení by znamenalo, že funkce rozšířeného senátu by byla ponížena z pozice významného sjednocovatele judikatury na pouhého formálního hlasatele názorů Ústavního soudu, což by s sebou nutně přinášelo i faktickou svázanost jeho členů při formování výsledných právních závěrů. Druhé řešení by oproti tomu sice neznamenalo snížení funkce rozšířeného senátu, nicméně představovalo by zásadní obrožení funkčnosti soudního systému. Toto řešení je totiž pojmově založeno na možnosti vzniku odlišnosti judikatury ke stejným právním otázkám správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé. Jestliže tedy první z nabízených možností činí rozhodování rozšířeného senátu veskrze zbytečným a jen formálním, představuje druhá možnost systémové riziko. Nejvyšší správní soud nicméně ve svých úvahách vycházel ze skutečnosti, že celý vnitrostátní právní řád je založen na principu vnitřního souladu a hierarchického uspořádání. Tato základní maxima musí být nazírána jako dominující hledisko při výkladu jeho jednotlivých součástí. (...) Právě v tomto kontextu vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, kterou je podle čl. 83 Ústavy ČR ochrana ústavnosti. Ústavní soud je tedy hlavní interpretátor ústavního pořádku a právě v tomto smyslu musí být jeho rozhodnutí závazná.“

[21] V usneseních ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008 - 56, č. 1948/2009 Sb. NSS, a ze stejného dne čj. 8 Afs 73/2007 - 107, pak rozšířený senát popřel svou pravomoc rozhodnout v případech, kdy v průběhu projednávání věci před rozšířeným senátem o sporné otázce rozhodl Ústavní soud nálezem.

[22] Rozšířený senát tento svůj názor dále rozpracoval v usnesení ze dne 12. 1. 2011, čj. 1 Afs 27/2009 - 98, č. 2230/2011 Sb. NSS. Na jedné straně zdůraznil závaznost nálezů Ústavního soudu pro rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, a to i mimo konkrétní věci, v nichž rozhodl Ústavní soud kasačním nálezem. Na druhé straně ovšem připustil, že za určitých výjimečných okolností se od názoru zaujatého v nálezech Ústavního soudu může Nejvyšší správní soud odchýlit. V bodu 19 citovaného usnesení k tomu rozšířený senát uvedl: *„Judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu připouští v ojedinělých a zcela specifických případech možnost odchýlení se od judikatury Ústavního soudu. V již zmíněném nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 Ústavní soud sám vyslovil, že jeho názory nemohou být kategoricky neměnné a výjimečně je možné připustit, že obecné soudy mohou dojít k jiným ústavněprávním závěrům a uplatnit konkurující právní úvahy. Taková polemika s Ústavním soudem nemůže být bez dalšího považována za porušení čl. 89 Ústavy. Odkázal na svůj předchozí nálezh sp. zn. III. ÚS 252/2004, podle něhož tak soud smí učinit, je-li oprávněn a z vážných důvodů přesvědčen, že by nebylo správné následovat rozhodovací praxi Ústavního soudu.“* Pokud tak Nejvyšší správní soud zamýšlí rozhodnout, musí tak ovšem učinit výslovně, jednoznačně a předestřením konkurujících právních úvah. Existuje-li předchozí judikatura souladná s názorem Ústavního soudu, je nutné postupovat podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[23] Obdobně se vyjádřil k principiální závaznosti judikatury Ústavního soudu pro rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS. Jestliže rozhodl Ústavní soud nálezem o právní otázce v obdobné věci, je podle tohoto usnesení prolomena jinak přísná vázanost předchozím kasačním rozsudkem Nejvyššího správního soudu v téže věci: *„Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvážil Ústavní soud (...) Závaznost těchto rozhodnutí stojí jednak na sjednocovací funkci určitých orgánů v rámci soudní hierarchie, jednak na skutečnosti, že i mimo přímou závaznost rozhodnutí toho kterého soudu v konkrétní věci, lze důvodně předpokládat stejné posouzení v případech obdobných.“*

[24] Rozšířený senát nedávno vyloučil vlastní rozhodovací pravomoc i v případech, kdy by se předkládající senát hodlal odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, byla-li rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva shledána jako nezbytná pro dodržení standardů ochrany základních práv zaručených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. V usnesení ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015 - 40, uvedl: *„Rozšířený senát proto shrnuje, že i kdyby snad vyhodnotil v této otázce usnesení čtvrtého senátu jako návrh na odklon od stávající konzistentní judikatury, není rozšířený senát vůbec příslušný v této otázce rozhodovat. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci, ve které byla Česká republika účastníkem, je pro Českou republiku závazný (čl. 46 odst. 1 Úmlvy). Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Rozšířený senát nemůže snižovat standard ochrany lidských práv daný dosavadní judikaturou NSS, která byla shledána nedávným rozsudkem Evropského soudu nezbytnou podmínkou pro dodržení požadavků Úmlvy ze strany České republiky (srov. k tomu ostatně v poněkud jiném kontextu usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008 - 56, č. 1948/2009 Sb. NSS, resp. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS).“*

[25] Pokud se výše citované závěry ohledně pravomoci rozšířeného senátu vztáhnou na konkrétní věc, je třeba konstatovat následující. Existuje zde tradiční a dominantní judikatura Nejvyššího správního soudu (již od roku 2004 do současnosti), která vyžaduje pro deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace kumulativní naplnění obou znaků, tj. (i) souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty a (ii) nezbytné komunikační potřeby. Dále zde existuje zcela konzistentní a jednotná, jasně vyjádřená a argumentačně podpořená nálezhová judikatura Ústavního soudu, která prve uvedený názor pokládá za podmínku souladu

veřejnoprávního omezení vlastnického práva v důsledku obecného užívání cesty s ústavním pořádkem. Existuje zde také několik málo odlišných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která sice zčásti spadají do období po citovaných nálezech Ústavního soudu, ale tuto judikaturu náležitě nereflektují, ani se vůči ní nevymezují, resp. s ní argumentačně nijak nepolemizují. Odlišné stanovisko (tj. že v případě souhlasu vlastníka již není třeba zkoumat znak nutné komunikační potřeby) je v nich tedy vysloveno toliko mimoděk, bez bližšího vysvětlení a bez toho, aby se výslovně, jednoznačně a s předestřením konkurujících právních úvah chtěla tato rozhodnutí od názoru Ústavního soudu odchýlit. Ani předkládající senát v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyslovil úvahy, na jejichž základě by bylo možné usuzovat, že se hodlá od názoru vysloveného v nálezech Ústavního soudu odchýlit. Předkládající senát pouze poukázal na rozpory v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, aniž sám zaujal ke sporné otázce vlastní názor. Judikaturu Ústavního soudu v usnesení o postoupení věci (mimo její citace obsažené v odkazovaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu) nezmínil, ani se s ní nijak argumentačně nevyporádal.

[26] Za těchto okolností není dána pravomoc rozšířeného senátu o sporné otázce rozhodnout. Judikatura totiž byla sjednocena opakovanými konzistentními nálezy Ústavního soudu, které byly pouze v ojedinělých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu opomenuty, a jejich názor odlišný od Ústavního soudu nebyl blíže odůvodněn. Lze zde tedy připomenout závěry vyslovené rozšířeným senátem již ve shora citovaném usnesení čj. 2 Afs 66/2004 - 53. Pokud by rozšířený senát v projednávané věci sám rozhodoval o postoupené právní otázce, mohl by buď pouze zopakovat názor vyslovený Ústavním soudem, což by postrádalo smyslu, nebo by názor vyslovený v nálezech Ústavního soudu popřel. Pro případné odchýlení se od názoru vysloveného Ústavním soudem však rozšířený senát nenalezl ani v namítaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, ani v usnesení o postoupení věci žádné relevantní argumenty. Předkládající senát tak byl povinen především následovat nálezovou judikaturu Ústavního soudu. Kdyby se od ní hodlal odchýlit, musel by tak učinit kvalifikovaným způsobem za výjimečných a striktně stanovených podmínek popsanych v citovaném usnesení čj. 1 Afs 27/2009 - 98. Pouze v takovém případě by mohl o věci rozhodovat rozšířený senát. To však z usnesení o postoupení věci nevyplývá.

IV. Závěr

[27] Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že v dané věci není dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc se tedy vrací pátému senátu bez věcného rozhodnutí k dalšímu řízení.

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

V Brně dne 2. února 2017

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu