



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobců: **a) J. K., b) H. K.**, oba zastoupeni JUDr. Josefem Čechem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 35, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupený Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Řetězová 2, Děčín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. M. N., II. E. N.**, oba zastoupeni JUDr. Zuzanou Kudrnovou, advokátkou se sídlem Litoměřická 24, Žitenice, **III. V. M., IV. V. B., V. J. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2014, č. j. 15 A 51/2013 – 96,

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.
- 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 Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2014, č. j. 15 A 51/2013 - 96, byla zamítnuta žaloba podaná žalobci (dále jen „stěžovatelé“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „krajský úřad“) ze dne 15. 2. 2013, č. j. 4731/DS/2012, JID: 17907/2013/KUUK, jímž bylo rozhodnutí Obecního úřadu Lovečkovice (dále jen „obecní úřad“) ze dne 6. 9. 2012, č. j. 13/7/2010/375/SSÚ/1, změněno tak, že „na částech pozemků p.č. 28/1, st.p.č.18, p.č. 19/1, 1477/1 a 1477/4 v k.ú. Knínice u Touchořin, a to od vjezdu z místní komunikace na pozemku p.č. 1436/1 k.ú. Knínice u Touchořin přes uvedené části pozemků až k hranici pozemku p.č. 17/3 v k.ú. Knínice u Touchořin se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona určená pro přístup a příjezd k okolním nemovitostem, a tento stav trvá minimálně od 7. 2. 1994. Situování této komunikace je znázorněno tečkovanou čarou s popisem „cesta“ ve vytyčovací náčrtu č. zak. 146-40/2010 ze dne 22. 3. 2010, ověřeném dne 30. 3. 2010, který je přílohou tohoto rozhodnutí.“ Zbytek rozhodnutí obecního úřadu byl potvrzen. Krajský soud se v odůvodnění rozsudku obsáhle zabýval žalobními námitkami a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je věcně správné, protože ve správním

řízení byl prokázán konkludentní souhlas stěžovatelů, resp. jejich právních předchůdců, s užíváním veřejné účelové komunikace a zároveň bylo prokázáno, že neexistuje žádná jiná přístupová cesta k okolním nemovitostem. Krajský soud také neshledal, že by napadené správní rozhodnutí bylo zatíženo vadami, které namítali stěžovatelé, nebo že by bylo v rozporu s judikaturou, na níž v žalobě poukazovali, nebo bylo v rozporu s právní úpravou včetně ust. § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a čl. 11 odst. 1 a odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Proti tomuto rozsudku podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítali, že obecní úřad oznámil zahájení správního řízení na žádost osob zúčastněných na řízení I. a II., v níž byl předmět řízení vymezen takto: „...*určení charakteru místní komunikace vedoucí přes pozemek p.č. 1477/1 ve vlastnictví pana J. K.*“; a proto se netýkal pozemků p.č. 28/1, st.p.č. 18, p.č. 19/1 a 1477/4 v k.ú. Knínice u Touchořin. Dne 13. 10. 2010 však obecní úřad vydal z vlastního podnětu nové vyrozumění o zahájení správního řízení, kde předmět řízení byl označen jako „*posouzení, zda pozemky p.č. 28/1, 18, 19/1, 1477/1 a 1477/4 k.ú. tvoří účelovou komunikaci či nikoliv*“. Obecní úřad tak předmět řízení z vlastního podnětu podstatným způsobem rozšířil a správní řízení pak vedl nad rámec podané žádosti. Tímto postupem překročil svou pravomoc a jeho rozhodnutí je nicotným právním aktem. Pokud krajský úřad toto rozhodnutí víceméně potvrdil, je také jeho rozhodnutí třeba považovat za nicotný akt. Jestliže následně krajský soud neshledal postup správních orgánů vadným, je takové právní posouzení nezákonné. Stěžovatelé dále namítali, že rozhodnutí krajského úřadu je zmatečné, neboť z něho není bez pochybností zřejmé, který „zbytek rozhodnutí Obecního úřadu Lovečkovice“ se potvrzuje. Uvedený způsob rozhodnutí krajského úřadu není odůvodněn či vysvětlen ani v jeho odůvodnění. Napadené rozhodnutí je tak „v rozporu samo se sebou“, když je ve svém celku nelogické, a tedy nesrozumitelné, což způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Vnitřní rozpornost rozhodnutí je důvodem jeho nicotnosti, jak výslovně uvádí ust. § 77 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jde tedy o důvodně vytyčanou vadu řízení, pro kterou měl krajský soud rozhodnutí krajského úřadu zrušit. Stěžovatelé rovněž namítali, že výrok napadeného správního rozhodnutí není dostatečně přesný, určitý a není vykonatelný. Krajský úřad převzal větší část výroku obecního úřadu, kde se uvádí, že „*na částech pozemků*“, které jsou následně označeny katastrálními čísly, ale žádné části těchto pozemků nejsou specifikovány. V další části výroku je přesto odkazováno „*přes uvedené části pozemků až k hranici pozemku..... se nachází veřejně přístupná účelová komunikace...*“, ačkoliv v předchozí části výroku žádné části pozemků vymezeny nejsou. Krajský úřad tuto převzatou část výroku doplnil odkazem na ve výroku citovaný vytyčovací náčrt ze dne 22. 3. 2010, č. 146-40/2010 (dále jen „náčrt“), který je přílohou rozhodnutí. Přitom uvedl, že „*situování této komunikace je znázorněno tečkovanou čarou*“. Krajský soud se podle stěžovatelů v napadeném rozsudku dostatečně nezabýval námitkou, že v náčrtu je na pozemcích p.č. 28/1, st.p.č. 18 a p.č.19/1 několik tečkovaných čar, přičemž z náčrtu ani z rozhodnutí není patrné, které tečkované čáry vymezují „cestu“. Uvádí-li krajský soud, že krajský úřad jasně vymezil, kde se nachází předmětná účelová komunikace tím, že ve výroku uvedl, že se jedná o tečkovanou čáru s popisem „cesta“, nelze s tímto názorem souhlasit, neboť takové vymezení není dostatečně určité. Přes označené pozemky je v náčrtu vedeno několik tečkovaných čar, mezi nimiž je nápis cesta. Z náčrtu tak není jasné, zda cesta má vést mezi čarami, které jsou blíže sebe nebo mezi čarami, které jsou dál od sebe. Krajský soud se také nezabýval žalobní námitkou, že pozemek, který je v současné době v katastru nemovitostí označen p.č. 1477/1, je v náčrtu označen jako p.č. 1477/3, a dále, že pozemek, který je označen v katastru nemovitostí jako pozemek p.č. 1477/4, je v náčrtu označen jako p.č. 1477/1 či (1477/2). Již z toho je zřejmé, že v rozhodnutí krajského úřadu uvedený náčrt není dostatečným podkladem pro přesné vymezení, kde má vést veřejně přístupná účelová komunikace. Jedná se tedy o důvodně vytyčanou vadu řízení, pro kterou měl krajský soud

pokračování

napadené rozhodnutí zrušit. Pokud jde o dílčí námitky, resp. žalobní argumentaci, se kterou se krajský soud v napadeném rozsudku nevypořádal, je v tomto směru napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Stěžovatelé dále namítali, že nikdy nevěnovali své pozemky ani výslovně ani konkludentně k obecnému užívání. Z hlediska skutkového i právního považují za zásadní, že vlastnické právo k pozemkům, přes které má vést sporná veřejně přístupná účelová komunikace, nabyli stěžovatel a) a jeho matka R. K. v restituci v roce 1993 a 1994. Pozemek zapsaný v katastru nemovitostí pod p.č. 1477/1 byl rodiči stěžovatele a) užíván výlučně jako soukromá polní příjezdová cesta ke stodole na pozemku st.p.č. 18, kterou nikdo jiný neužíval. Po pozemcích p.č. 28/1 a st.p.č. 18 žádná cesta nevedla, neboť byly využívány jako zahrada a travní porost. Tato polní cesta před přechodem předmětných pozemků na stát v roce 1956, nikdy nesloužila k obecnému užívání. Pozemky p.č. 28/1, st.p.č. 18 a p.č. 1477/1 byly stěžovateli a) a jeho matce v restituci vráceny bez toho, že by v dohodě o jejich vydání bylo uvedeno jakékoliv omezení jejich vlastnického práva a bez toho, že by byli srozuměni s tím, že na těchto pozemcích je veřejně přístupná účelová komunikace. Podle stěžovatelů nejsou správné úvahy a právní závěr krajského soudu týkající se údajného konkludentního souhlasu R. K. s obecným užíváním jejího pozemku. V době, kdy jí byl pozemek p.č. 28/1 (dne 7. 2. 1994) v restituci vrácen, jí bylo 86 let, přičemž již od osmdesátých let byla vážně nemocná a pobírala sociální dávky pro bezmocnost. Po celou rozhodnou dobu až do své smrti se zdržovala u své dcery v B. Vzhledem k této skutečnosti a svému zdravotnímu stavu neměla povědomí o faktickém či právním stavu pozemku, který jí byl v restituci vrácen, a nevěděla nic o tom, zda je či není užíván pro přístup k okolním nemovitostem. Podle stěžovatelů proto nelze bez dalšího předpokládat její konkludentní souhlas s obecným užíváním pozemku, když její výslovný souhlas prokázán nebyl. Stěžovatelé vyjádřili také nesouhlas se skutkovým a právním závěrem krajského soudu, že stěžovatel a) projevil konkludentní souhlas s veřejným užíváním jeho pozemků, když měl strpět užívání předmětné cesty minimálně od roku 1993, kdy část pozemků získal v restituci či v roce 2003, kdy získal další pozemek v dědickém řízení po R. K., a to minimálně do roku 2005. Stěžovatel a) pozemky st.p.č. 18 a p.č. 1477/1 v době od roku 1993 a pozemek p.č. 28/1 od roku 2003 nikdy nevěnoval obecnému užívání. Stěžovatelé poukazovali v žalobě na pravdivé skutečnosti, o nichž již s odstupem času nemohli předložit žádné listinné doklady (jednání s bývalými starosty Obecního úřadu Lovečkovice a stížnosti na to, že manželé N. a B. průjezdem a procházením přes pozemky stěžovatelů porušují jejich vlastnická práva, snahy stěžovatelů o oplocení jejich pozemků, za které jim bylo vyhrožováno pokutami, označování pozemků tabulemi, že se jedná o soukromé pozemky a že vstup na ně je zakázán, přičemž tyto tabule byly neznámými osobami opakovaně zničeny nebo odstraněny, ke kterým krajský soud nepřihlédl z důvodu jejich neprokazatelnosti. O tom, že stěžovatelé nesouhlasili s veřejným užíváním části jejich pozemků, svědčí také skutečnost, že osoby zúčastněné na řízení I. a II. podaly ve dvou případech k Okresnímu soudu v Litoměřicích žalobu o zřízení věcného břemene – práva cesty, kde uváděly, že jim stěžovatelé dlouhodobě brání v průchodu a průjezdu přes označené pozemky. Krajský soud se nevypořádal rovněž s tvrzením stěžovatelů, že je nutno rozlišovat, zda stěžovatelé přes projevovaný nesouhlas museli strpět, když přes jejich pozemky procházeli a projížděli ke svým nemovitostem osoby zúčastněné na řízení I. a II. nebo členové rodiny osoby zúčastněné na řízení IV., tedy konkrétní okruh uživatelů, avšak rozhodně nikdy nesouhlasili s tím, aby jejich pozemky užíval předem neomezený okruh třetích osob, které nejsou vlastníky sousedních pozemků či budov, včetně obsluhy nákladních automobilů a jiné těžké techniky. Takové jednání nikdy dobrovolně nestrpěli a neustále proti němu protestovali. Stěžovatelé tak nikdy nedali konkludentní souhlas a nevěnovali své pozemky k obecnému či veřejnému užívání. Krajský soud tedy nevyhodnotil dostatečně ani obsah a rozsah případného konkludentního souhlasu, který měli podle něj stěžovatelé projevit, tedy, zda se konkrétně jednalo o souhlas s obecným užíváním jejich pozemků nebo pouze o souhlas s užíváním pozemků zcela určitým počtem konkrétních osob, a to v omezeném rozsahu, který by výrazněji nezasahoval do jejich vlastnických práv. Stěžovatelé také namítali, že není splněna podmínka nezbytné a ničím nenahraditelné

komunikační potřeby. Krajský soud se ztotožnil s krajským úřadem, že v dané lokalitě neexistuje jiný přístup k nemovitostem ve vlastnictví ostatních účastníků řízení, než přes označené pozemky stěžovatelů, aniž by akceptoval stanovisko stěžovatelů, že komunikační alternativou může být tzv. historická cesta, která vede pouze po pozemku p.č. 1477/1. Podle stěžovatelů cesta vedená přes tento pozemek, byť nebyla po delší dobu užívána, vzhledem k umístění a stavu tohoto pozemku, popř. po minimálních úpravách, by mohla nepochybně sloužit jako plnohodnotná přístupová cesta k sousedním nemovitostem, a to až k pozemku p.č. 1477/4 a dále až k hranici pozemku p.č. 17/3. Na rozdíl od tvrzené cesty přes pozemky p.č. 28/1 a st.p.č. 18 je tento pozemek, a tudíž i případná cesta, přesně a nepochybně vyznačen v katastru nemovitostí. Zcela mylný je subjektivní názor krajského soudu, že alternativní vedení účelové komunikace by omezovalo stěžovatele minimálně stejně, jako je omezuje cesta vedená po pozemcích označených v napadeném správním rozhodnutí a že by navíc bylo nutno nově zbudovat cestu. Takzvaná „zřetelná cesta“, která byla „vybudována“ bez souhlasu stěžovatelů v době před tím, než jim byly předmětné pozemky vráceny v restituci, totiž vede po skutečně zemědělsky obhospodařovaných pozemcích p.č. 28/1 a st.p.č. 18 a odděluje na obou těchto pozemcích dvě části pozemků od sebe a znemožňuje tak jejich řádné a efektivní využívání. Komunikace vedená po těchto pozemcích tak omezuje a zasahuje do vlastnického práva stěžovatelů mnohem více, než by tomu bylo u cesty vedené po víceméně nevyužívaném travnatém pozemku, resp. zčásti i zpevněné ploše na pozemku p.č. 1477/1. Pokud jde o případnou cestu vedenou po pozemku p.č. 1477/1, rozhodně by se nejednalo o „vybudování komunikace“, ale o navrácení účelu historické cesty, která po tomto pozemku vedla. Svévole zřízená „cesta“ přes pozemky stěžovatelů p.č. 28/1 a st.p.č. 18 tedy není jedinou, ničím nenahraditelnou, komunikační alternativou přístupu k nemovitostem ostatních účastníků správního řízení. S ohledem na výše uvedené stěžovatelé navrhli, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry napadeného rozsudku, protože je považuje za právně i věcně správné a stížní námítky považuje za nedůvodné. Podle jeho názoru se v případě všech čtyř uplatněných námítek jedná o námítky, které byly uplatněny již v řízení o žalobě. S těmito námítkami se krajský soud velmi podrobně vypořádal v odůvodnění napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že se jedná o opakované námítky, odkázal krajský úřad v plném rozsahu na své rozhodnutí a na vyjádření k žalobě. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a přiznal mu právo na náhradu nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelé především namítali, že obecní úřad překročil svou pravomoc, neboť svévolně rozšířil předmět řízení a vedl tak správní řízení nad rámec žádosti osob zúčastněných na řízení I. a II.

Podle obsahu správního spisu je v žádosti osob zúčastněných na řízení I. a II. ze dne 12. 7. 2010 uvedeno: „... vzhledem k problémům, které se v poslední době vyskytly v souvislosti s používáním cesty přes pozemek 1477/1 – místní komunikace Váš tímto žádáme, aby OÚ Lovečkovice, jako věcně a místně příslušný silniční správní úřad určil, o jaký charakter této místní komunikace se jedná.“ V oznámení o zahájení správního řízení ze dne 14. 7. 2010 bylo uvedeno, že se jedná o správní řízení „ve věci určení charakteru účelové komunikace, vedoucí přes pozemek č.p.p. 1477/1 v Knínících, k.ú. Knínice.“. Poté, co se konalo místní šetření, obecní úřad zaslal účastníkům správního řízení vyrozumění o zahájení správního řízení ze dne 13. 10. 2010, ve kterém uvedl, že v původním oznámení byl

pokračování

nesprávně uveden pozemek, na kterém se má nacházet účelová komunikace, a že podle faktického stavu v terénu se jedná o pozemky p.č. 28/1, 18, 19/1, 1477/1 a 1477/4 v k.ú. Knínice, a proto toto pochybení napravuje touto cestou a vyrozumívá účastníky řízení o opravě zahájeného správního řízení.

Je tedy zřejmé, že předmětem žádosti osob zúčastněných na řízení I. a II. bylo určení charakteru reálně existující pozemní komunikace, která vede od vjezdu z místní komunikace (pozemek p.č. 1436/1) k hranici jejich pozemku p.č. 17/3. Jak vyplývá z fotografií, které jsou rovněž součástí správního spisu, jedná se o polní cestu, která je v terénu jasně patrná. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl předmět řízení dostatečně konkrétně určen již od počátku správního řízení a obecní úřad následně v jeho průběhu pouze upřesnil všechny pozemky, které jsou předmětnou cestou dotčeny. V žádném případě se tedy nejednalo o rozšíření předmětu řízení nad rámec podané žádosti, ale pouze o jeho upřesnění. Navíc o této skutečnosti byli všichni účastníci řízení řádně informováni, takže nemohlo dojít k porušení jejich procesních práv. Tato námitka stěžovatelů je proto nedůvodná.

Stěžovatelé dále namítali, že napadené správní rozhodnutí je nesrozumitelné a nepřezkoumatelné, neboť z něj není zřejmé, který zbytek rozhodnutí obecního úřadu jím byl potvrzen.

Krajský úřad ve výroku I. napadeného rozhodnutí částečně změnil (ve smyslu doplnil) výrok rozhodnutí obecního úřadu, a učinil tak tím způsobem, že původní text výroku nahradil novým zněním. Ve výroku II. pak uvedl, že „*Dle ust. § 90 odst. 5 správního řádu se zbytek rozhodnutí Obecního úřadu Lovečkovice, zn. 13/7/2010/375/SSÚ/1 ze dne 6. 9. 2012 potvrzuje.*“ Krajský soud proto správně poukázal na to, že krajský úřad nepostupoval v souladu s ust. § 90 odst. 5 správního řádu, neboť nezbyla žádná další část rozhodnutí obecního úřadu, která by mohla být potvrzována. Nejvyšší správní soud však ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že tato skutečnost nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí krajského úřadu z důvodu jeho nesrozumitelnosti, která by bránila meritornímu přezkumu. Z výroku tohoto rozhodnutí je jednoznačně zřejmé, jak krajský úřad rozhodl. Krajský úřad v podstatě potvrdil rozhodnutí obecního úřadu, tj. že na předmětných pozemcích se nachází veřejně přístupná účelová komunikace určená pro přístup a příjezd k okolním nemovitostem a pouze korigoval dobu, od které tento stav trvá, a dále se snažil upřesnit její polohu odkazem na náčrt. Tato stížní námitka proto také není důvodná.

Dále stěžovatelé namítali neurčitost výroku I. napadeného správního rozhodnutí, neboť z něj není zřejmé, které tečkované čáry vymezují předmětnou cestu.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na to, že účelem správního řízení bylo pouze určit, zda na předmětných pozemcích ve vlastnictví stěžovatelů existuje veřejně přístupná účelová komunikace. S ohledem na deklaratorní charakter předmětných správních rozhodnutí není nutné, aby v nich byla poloha účelové komunikace přesně a do detailu popsána, a to zejména za situace, kdy o její reálné existenci v terénu není pochyb. Jak vyplývá z fotografií založených ve správním spisu, jedná se o polní cestu, jejíž povrch je částečně zpevněn šterkem a drceným vápencem, a její poloha v terénu je jasně zřetelná. Z výše uvedených důvodů skutečnost, že na vytyčovací náčrtu je přes dotčené pozemky vedeno několik tečkovaných čar, nemůže mít za následek neurčitost výroku rozhodnutí krajského úřadu. Tato stížní námitka je proto rovněž nedůvodná.

V další stížní námitce stěžovatelé popírali, že by někdy dali konkludentně nebo výslovně souhlas s tím, aby jejich pozemky byly užívány jako veřejně přístupná účelová komunikace.

Podmínkami vzniku veřejně přístupné účelové komunikace se již opakovaně zabývaly Ústavní soud, Nejvyšší správní soud i Nejvyšší soud. Tyto podmínky Nejvyšší správní soud shrnul v rozsudku ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, který byl publikován pod č. 2028/2010 Sb. NSS a je dostupný na www.nssoud.cz. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl:

„Ke vzniku veřejné účelové komunikace na předmětném pozemku by došlo, pokud by komunikace byla jejím majitelem věnována veřejnému užívání nebo k němu byla konkludentně určena. Pro vznik veřejné účelové komunikace ze zákona je nutné splnění podmínek uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Musí se jednat 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.

(...) V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že vlastnické právo je omezené v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu za náhradu. Pokud některá z podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například kompenzace za něj), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka a nelze proto vůbec hovořit o nuceném (resp. vynuceném) omezení podle ustanovení § 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 80/2006 - 105).

Existuje-li tedy 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 zákona o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoli soukromoprávními.

Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevěn výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projevěným souhlasem nebo konkludentním strpěním. Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít (srov. též § 7 odst. 1 in fine zákona o pozemních komunikacích).“

pokračování

V rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, který byl publikován pod č. 2390/2011 Sb. NSS a je dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, který formuloval v právní větě, že „*Vlastník pozemku je vázán být i konkludentním soublasem svého právního předchůdce s tím, aby byl tento pozemek užíván jako veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; to však neplatí v případě, kdy k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci.*“

V dané věci je nesporné, že pozemky st.p.č. 18 a p.č. 1477/1 nabyli stěžovatel a) v roce 1993 v restituci a pozemek p.č. 28/1 nabyli v roce 1994 v restituci jeho matka R. K., přičemž stěžovatel a) jej po její smrti (X) nabyli v dědickém řízení v roce 2003. Z citované judikatury je zřejmé, že stěžovatel a) a jeho matka v době, kdy jim byly uvedené pozemky vráceny v restituci, nebyli vázáni tím, jak byly tyto pozemky užívány v minulosti. Rozhodným obdobím pro posouzení, zda byl dán, byť konkludentní, souhlas s tím, aby byly tyto pozemky užívány jako veřejně přístupná účelová komunikace, je tedy období od roku 1993 v případě stěžovatele a) a od roku 1994 v případě jeho matky.

R. K. vlastnila pozemek p.č. 28/1 po dobu cca čtyř let (1994-1998), což je podle Nejvyššího správního soudu dostatečně dlouhá doba k tomu, aby relevantním způsobem vyjádřila své stanovisko k jeho obecnému užívání. Pokud stěžovatelé namítali, že vzhledem k jejímu stáří, zdravotnímu stavu a skutečnosti, že bydlela v B., neměla povědomí o faktickém či právním stavu pozemku, který jí byl v restituci vrácen, k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že mohla projevit svou vůli prostřednictvím zvoleného zástupce, který mohl jejím jménem projevit nesouhlas s veřejným užíváním dotčeného pozemku, což se však nestalo. Lze tedy vycházet z toho, že tento souhlas konkludentně vyjádřila, a proto je jím v souladu s citovanou judikaturou vázán i stěžovatel a) jako její právní nástupce.

Stěžovatel a) je vlastníkem pozemků st.p.č. 18 a p.č. 1477/1 od roku 1993, ale i když tvrdil, že od počátku nesouhlasil s užíváním předmětných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace, nebyl schopen toto své tvrzení nijak doložit. Osoba zúčastněná na řízení I. u jednání před krajským soudem přitom uvedla, že až do roku 2009 bezproblémově užívala dotčnou cestu a problémy se stěžovateli začaly až v tomto roce. Ze správního spisu vyplývá, že první prokazatelné projevy nesouhlasu s veřejným užíváním těchto pozemků se datují až v roce 2010, kdy bylo zahájeno řízení u Okresního soudu v Litoměřicích mezi stěžovateli a osobami zúčastněnými na řízení I. a II. a následně i předmětné správní řízení o určení charakteru dotčené cesty. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatel a) strpěl užívání těchto pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace po dobu cca 17 let.

S ohledem na výše uvedené lze učinit závěr, že vlastníci dotčených pozemků p.č. 28/1, st.p.č. 18 a p.č. 1477/1 tím, že až do roku 2010 strpěli jejich užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace, konkludentně projevili svůj souhlas, a proto veřejně přístupná účelová komunikace vznikla ze zákona.

Stěžovatelé rovněž namítali, že není splněna podmínka nezbytné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby a v této souvislosti poukazovali na možnost využití tzv. historické cesty, která se nacházela na pozemku p.č. 1477/1.

K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že ze správního spisu vyplývá, že v dané lokalitě neexistuje žádný jiný přístup k nemovitostem ve vlastnictví ostatních účastníků správního řízení, než přes pozemky ve vlastnictví stěžovatelů. Tzv. historická cesta není v současné době v terénu zřetelná, tj. fakticky neexistuje, a navíc by se měla nacházet rovněž na pozemku

ve vlastnictví stěžovatelů, čímž by opět docházelo ke srovnatelnému omezení jejich vlastnického práva jako v daném případě. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že za daného skutkového stavu nelze tzv. historickou cestu považovat za komunikační alternativu ke stávající cestě.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé v řízení nebyli úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Krajský úřad by sice měl právo, aby mu soud přiznal náhradu nákladů řízení, ale Nejvyšší správní soud mu náhradu nákladů spočívající v nákladech vynaložených na právní zastoupení nepřiznal. Rozhodl tak s ohledem na konstantní judikaturu správních soudů, která byla již podpořena i Ústavním soudem, že v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem odměna za právní zastoupení (viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 6. 1999, č. j. 6 A 7/99 - 39, usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2000, sp.zn. II. ÚS 437/99, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS).

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly, a ani nenavrhly, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. dubna 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu