



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobců: **a) Z. B.** a **b) H. K.**, obou v řízení zastoupených JUDr. Jaromírem Hanušem, advokátem, se sídlem Ostrava, Kosmova 20, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. dubna 2013, č. j. MSK 54098/2013, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. srpna 2015, č. j. 22 A 52/2013 – 30,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen zaplatit** žalobcům jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 363 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců JUDr. Jaromíra Hanuše, advokáta, se sídlem Ostrava, Kosmova 20.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Obecní úřad Vřesina (dále též „obecní úřad“) zamítl rozhodnutím ze dne 7. prosince 2013, zn. 440/2012 žádost žalobců, aby deklaroval, že se na pozemku parc. č. 1348 v k. ú. Vřesina u Bílovce nachází účelová komunikace. Obecní úřad dospěl po provedeném dokazování k závěru, že cesta, která se na uvedeném pozemku, patřícím jiné fyzické osobě, nachází a vede k domu žalobců, není účelovou komunikací ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil uvedený závěr svým rozhodnutím označeným v návěti tohoto rozsudku.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci správní žalobou, které Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) rozsudkem označeným v návěti vyhověl. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil s odůvodněním, že se v rozhodnutí nezabýval odvolací námitkou žalobců,

pokračování

v níž uváděli, že cesta byla historicky veřejností užívána. Podle krajského soudu se s otázkou užívání cesty veřejností nevyrovnal ani obecní úřad v prvostupňovém rozhodnutí, ani žalovaný v rozhodnutí napadeném správní žalobou. Podle krajského soudu se přitom „jedná o otázku, jejichž posouzení je nezbytné pro závěr o tom, zda tu alespoň konkludentně (mlčky) došlo k ‚darování‘ předmětného pozemku k obecnému užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace. Bez vyhodnocení těchto skutečností je napadené rozhodnutí předčasné a nepřezkoumatelné.“

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní namítal, že historické užívání cesty veřejností nebylo v řízení před obecním úřadem prokázáno a že uvedenou odvolací námitkou se zabýval v napadeném odvolacím rozhodnutí na str. 4 a násl. Svou argumentaci zde obsaženou shrnul v kasační stížnosti takto: „S odvoláním na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 44/2011 ze dne 16. května 2011 žalovaný uvedl, že podmínkou deklarace veřejně přístupné účelové komunikace je zjištění skutečné potřeby veřejnosti (všech resp. každého) v podstatě neomezeně užívat pozemek nebo část pozemku soukromého vlastníka. Dále žalovaný uvedl, že vlastníci nemovitostí, kterým komunikace slouží k dosažení spojení s navazujícími silničními sítěmi, jak uvádí odvolatelé, skutečně tvoří okruh osob (skupinu). Pokud by komunikaci skutečně veřejnost využívala, pak by byl počet uživatelů v podstatě neomezený. Silniční správní úřad uvedl, že předmětný pozemek mohou užívat i jiné osoby, které svá práva odvozují od vlastnických práv vlastníků rekreačních chat. K tomu žalovaný uvedl, že tolerování pohybu dalších vyjmenovaných subjektů, které uvádí odvolatelé, lze považovat za určitý závazek (obligaci) vlastníka předmětného pozemku. Konstatoval rovněž, že nahodilému pohybu jiných osob nelze zcela zabránit. Dle názoru žalovaného tím vyvrátil tvrzené historické užívání veřejnosti, zatímco akceptoval užívání ‚předků pana B. i ostatních sousedů a vlastníků‘. Žalovaný rovněž konstatoval, že zde nepochybně existuje konkludentní souhlas vlastníka pozemku parc. č. 1348, ale ten se týká jen určitého okruhu fyzických a právnických osob. Žalovaný dále uvedl, že uzavření dohody o zřízení práva osobního užívání pozemku za účelem výstavby rodinného domu není možno vykládat jako akt vlastníka pozemku (v této chvíli již bývalého), kterým by vyjádřil svůj souhlas s obecným užíváním pozemku nebo jeho části ve smyslu silničního zákona. Žalovaný se domnívá, že učinil závěr o tom, že nedošlo, a to ani konkludentně, k ‚darování‘ předmětného pozemku k obecnému užívání jako veřejně přístupné účelové komunikace.“

[4] Žalobci se ke kasační stížnosti vyjádřili v tom smyslu, že krajský soud rozhodl v souladu s platnou právní úpravou a že navrhují zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Nejvyšší správní soud reprodukoval v předchozí části klíčovou část kasační stížnosti v doslovném znění, neboť právě z ní je nejlépe patrné, že i když se stěžovatel k odvolací námitce týkající se užívání sporné cesty veřejností v odvolacím rozhodnutí určitým způsobem vyjádřil, zákonitě se tak muselo stát (a také stalo) nepřezkoumatelným způsobem. Stěžovatel totiž ve svých úvahách směšuje dva znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to souhlas vlastníka s užíváním jeho pozemku veřejností k dopravním účelům (tzv. veřejné věnování) a nutnou komunikační potřebu, kterou musí cesta plnit. V odvolacím rozhodnutí dokonce

stěžovatel použil přímo výraz „komunikační potřeba veřejnosti“. Pohybuje se tak zjevně na zcela odlišném myšlenkovém půdorysu než krajský soud, a také než dosavadní ustálená judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu. Z té totiž vyplývá, že oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.

[7] Názorně vysvětluje vzájemný vztah obou uvedených znaků účelové komunikace odborná literatura (srov. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 528 s., str. 59): „*Prominentní místo mezi znaky účelové komunikace zaujímají znak soublasu vlastníka s obecným užíváním a znak nutné komunikační potřeby. Tyto dva znaky se navzájem doplňují, zároveň však mezi nimi panuje i jisté napětí. Aby totiž byl dán veřejný zájem na zachování určité cesty, musí taková cesta naplňovat v daném území nutnou komunikační potřebu, a to ve vztahu ke konkrétním nemovitostem. Postačí ovšem, pokud se nutná komunikační potřeba vztahuje třeba i jen k jediné nemovitosti. Zároveň však musí platit, že vlastník cesty připustil její užívání veřejností, tedy neomezeným (a z jeho pohledu neurčitým) okruhem osob, má-li být jeho vlastnické právo v souladu s Listinou bez nábrady omezeno. Proto obzvláště tam, kde jen malý počet osob užívá pravidelně určitou cestu z nutné komunikační potřeby, musí obvykle k těmto osobám přistoupit ještě uživatelé další, vlastníkem taktéž alespoň tiše trpění, abychom mohli hovořit o vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.*“

[8] Jak už Nejvyšší správní soud výše uvedl, o nutnosti rozlišovat oba výše uvedené znaky při posuzování, zda je určitá cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, svědčí též ustálená judikatura. Např. Ústavní soud uvádí, že „*vedle nezbytného soublasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby*“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na internetových stránkách <http://nalus.usoud.cz>). Pouze souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, č. 2826/2013 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na internetových stránkách <http://www.nssoud.cz>). Jak názorně uvedl zdejší soud v jednom ze svých rozsudků: „*Již z toho, že v objektu stěžovatelů v minulosti byla škola a později prodejna Jednoty, je zřejmé, že se muselo jednat o cestu veřejně přístupnou a užívanou*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128). Jestliže by naopak vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu. Výprosa je soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“, vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné právo (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. června 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001; stěžovatel zřejmě v této souvislosti nesprávně hovoří o obligaci).

[9] Z řady rozsudků vyplývá, že znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neohrazenému a neurčitému okruhu osob – by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace. Pozemní komunikace této kategorie již ze své podstaty 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*“ (srov. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Uvedené závěry podporuje např. rozsudek ze dne 16. března 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: „*Při hodnocení nutné*

pokračování

komunikační potřeby by měl silniční správní úřad zkoumat, zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnobodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí (zde rodinný dům), zda je alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Po vlastních dotčené nemovitosti lze požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na úpravu alternativní přístupové cesty, nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by alternativním řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva vlastníků sporné cesty (resp. ve prospěch jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení) získáno.“ Ačkoliv se vždy nemusí jednat o nutnou komunikační potřebu nemovitostí k cestě přiléhajících, vždy jde o konkrétní dotčené nemovitosti, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2013, č. j. 4 As 89/2013 - 21, kde soud uvedl: „Komunikační nutnost předmětné veřejné účelové komunikace dostatečným způsobem vyplývá z toho, že jde o jedinou bezpečnou pěší cestu k zastávce autobusu pro vlastníky nemovitostí v dané lokalitě.“

[10] Popsané závěry jsou nejen široce sdíleny v ustálené judikatuře, ale podporují je též stanoviska veřejného ochránce práv. Ten, stejně jako soudy, důsledně rozlišuje mezi znakem souhlasu vlastníka s veřejným užíváním jeho pozemku a mezi znakem nutné komunikační potřeby (srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 8. června 2009, sp. zn. 6669/2008/VOP/DS; zprávy a stanoviska veřejného ochránce práv jsou dostupné na internetových stránkách <http://eso.ochrance.cz>). U souhlasu vlastníka platí, že právě šíře okruhu uživatelů představuje ono zásadní dělitko mezi veřejným věnováním a pouhou výprosu (srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 28. února 2012 sp. zn. 4368/2011/VOP/MBČ). Naopak nutnou komunikační potřebu vztahuje i ombudsman ke konkrétním nemovitostem (srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 4. Května 2009 6253/2008/VOP/DS).

[11] Stěžovatel měl tedy v odvolacím rozhodnutí zodpovědět na základě vznesené námitky otázku, zda vlastník sporné cesty umožnil v minulosti její užívání blíže neurčenému okruhu osob (veřejnosti), či zda cestu užívaly pouze konkrétní osoby. Za jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrozumnějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá. Jistě lze dát stěžovateli za pravdu v tom, že samotný fakt, že pozemek není oplocený, k deklaraci účelové komunikace nepostačuje. Ostatně i Nejvyšší správní soud judikoval, že „konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Pokud komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Jestliže však cesta naopak třetími osobami fakticky užívána byla, přičemž okruh uživatelů byl z pohledu vlastníka cesty vcelku neurčitý, pak skutečně pasivita vlastníka mohla vést ke vzniku veřejné cesty na jeho pozemku (jsou-li naplněny též další znaky veřejně přístupné účelové komunikace, včetně nutné komunikační potřeby alespoň jedné dotčené nemovitosti).

[12] Místo aby se zabýval tím, jak velký okruh osob spornou cestu v minulosti užíval (a nakolik je tato skutečnost prokázána), zpochybnil žalovaný v napadeném rozhodnutí význam této skutečnosti tvrzením, že cesta plní nutnou komunikační potřebu jen pro omezený okruh osob, nikoliv pro veřejnost, tudíž nemůže být v žádném případě označena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Takovéto uvažování se však zcela míjí s výše popsanými názory soudů a veřejného ochránce práv. 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 náhradu), 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 nevztahuje nutnou komunikační potřebu k veřejnosti.

[13] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Krajský soud v Ostravě dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že stěžovatelovo odvolací rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Stěžovatel se nevyjádřil přezkoumatelným způsobem k námitce žalobců, že sporná cesta byla historicky užívána neurčitým okruhem osob (což by mohlo indikovat, že došlo ze strany jejího vlastníka ke konkludentnímu veřejnému věnování). Teprve po zodpovězení této otázky by bylo možno samostatně zkoumat, nakolik daná cesta naplňuje též nutnou komunikační potřebu vlastníků konkrétních nemovitostí. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[15] Naopak žalobci měli ve věci plný úspěch. Ačkoliv náhradu nákladů řízení výslovně nevyčíslili, Nejvyšší správní soud o nich rozhodl podle obsahu spisu, neboť se nároku na náhradu nákladů řízení nevzdali. Shledal při tom, že žalobci podali prostřednictvím právního zástupce, který je zastupoval již v řízení před krajským soudem, vyjádření ke kasační stížnosti. Toto vyjádření je však obsahově natolik stručné (pouhý souhlas s tím, jak věc rozhodl krajský soud), že je Nejvyšší správní soud nemohl považovat za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud proto přiznal žalobcům náhradu nákladů pouze ve výši 300 Kč na paušální úhradu hotových výdajů za provedení úkon. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 63 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobcům se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v hotových

pokračování

výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 363 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

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

V Brně dne 30. listopadu 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu