



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Tomáše Zubka v právní věci žalobců: **a) M. M. a b) I. M.**, oba zastoupeni JUDr. Miroslavem Noskem, advokátem se sídlem Semily, Nádražní 24, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem Liberec 2, U Jezu 642/2a, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) A. M. a 2) B. M., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2007, č. j. OD 1277/2007-2/280.9/Ca, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 22. 10. 2008, č. j. 59 Ca 9/2008 - 37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 22. 10. 2008, č. j. 59 Ca 9/2008 - 37, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 12. 2007, č. j. OD 1277/2007-2/280.9/Ca, bylo zamítnuto odvolání žalobců a bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Semily, odboru dopravy (dále jen „silniční správní úřad“) ze dne 2. 11. 2007, č. j. OD/5142/07, kterým byla podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 15. 4. 2009 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), zamítnuta žádost žalobců jako vlastníků účelové komunikace na pozemku parc. č. 1387 v k. ú. Spálov u Semil o omezení veřejného přístupu na tuto účelovou komunikaci s tím, že tato účelová komunikace bude vyhrazena pouze pro užívání žalobců jako vlastníků domu č. p. 23 na pozemku parc. č. st. 92/1.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podali žalobci u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci žalobu, v níž namítali, že správní orgány obou stupňů nesprávně vyhodnotily provedené důkazy, kdy nesprávný je zejména závěr, že k domu č. p. 24 na pozemku parc. č. st. 92/2, který je ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, neexistuje jiná přístupová komunikace. Žalovaný konstatoval, že k domu č. p. 24 neexistuje jiná pozemní komunikace ve vlastnictví státu, kraje či obce, podle názoru žalobců ovšem požadavek, že jiný přístup k uvedené nemovitosti musí být zajištěn po pozemcích ve vlastnictví státu, kraje či obce, nemá oporu v zákoně. Takovým přístupem může být jakákoli pozemní komunikace, tedy i jakákoli jiná účelová komunikace. Druhá přístupová komunikace k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení existuje a jediný rozdíl je pouze v délce obou komunikací, což je však právně bezvýznamné, neboť podle judikatury lze omezit vlastnické právo k pozemku existencí veřejné účelové komunikace jen z důvodu naléhavé komunikační potřeby, nikoli pro pouhé zkrácení cesty. Městský úřad Semily, odbor majetkoprávní dopisem ze dne 7. 12. 2005 potvrdil existenci komunikace vedoucí až na hranici pozemku parc. č. 1386/4 v k. ú. Spálov u Semil ve vlastnictví žalobců, a to po pozemcích parc. č. 1611/2 v k. ú. Spálov u Semil, parc. č. 357/6 a 52 v k. ú. Bítouchov u Semil a parc. č. 1394 a 1393 v k. ú. Spálov u Semil. Z ohledání, které provedl silniční správní úřad, přitom vyplývá, že tato náhradní komunikace je vesměs stejné kvality jako předmětná účelová komunikace. Závěr správního orgánu, že některé části této náhradní komunikace jsou založeny pouze na věcných břemenech, je nesprávný. Podle názoru žalobců se jedná o jednu komunikaci, která má charakter účelové komunikace. Skutečnost, že někteří vlastníci okolních nemovitostí mají k některým úsekům této komunikace zřízeno kromě obecného užívacího práva ještě věcné břemeno, nemůže na charakteru této komunikace jako účelové komunikace nic změnit. Správní orgány odmítly přihlížet k pokračování této náhradní účelové komunikace, a to přes pozemek parc. č. 1386/4 ve vlastnictví žalobců až na hranici pozemku parc. č. 1386/2 ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, po kterém komunikace dále pokračuje v podobě zemní rampy až k domu č. p. 24. Žalobci zdůraznili, že pokračování náhradní účelové komunikace přes jejich pozemek parc. č. 1386/4 vzniklo tím, že provedli její zpevnění šterkem a dali najevo, že jsou srozuměni s tím, že ji jako účelovou komunikaci budou zejména osoby zúčastněné na řízení užívat.

Shora uvedená náhradní účelová komunikace přitom podstatně šetrněji zasahuje do vlastnického práva žalobců, protože užíváním stávající účelové komunikace ze strany osob zúčastněných na řízení dochází „ke každodennímu ježdění a chůzi přímo před vchodem, před okny a podél jejich domu, což je silně obtěžující a poškozující soukromí“. Z ohledání provedeného silničním správním úřadem je zřejmé, že stávající účelová komunikace dělí jejich pozemek parc. č. 1387 na dvě části a je vedena v těsné blízkosti čelní strany jejich domu. Navíc se jedná o nezpevněnou účelovou komunikaci a osoby zúčastněné na řízení jako vlastníci domu č. p. 24 na tento fakt neberou žádné ohledy, jak vyplývá z fotografií zachycujících dopravu uhlí do domu č. p. 24 a její následky, které žalobci přiložili k žalobě. Podle názoru žalobců tak byly dány podmínky pro vyhovění jejich žádosti.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 22. 10. 2008, č. j. 59 Ca 9/2008 - 37, žalobu zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že ve správním řízení bylo prokázáno, že přístup po veřejně přístupné účelové komunikaci byl

užíván historicky před rokem 1963, tedy v době, kdy nemovitosti č. p. 23 a č. p. 24 tvořily nemovitost jedinou. I po roce 1963, kdy byla nemovitost prodána dvěma vlastníkům za účelem přestavby na dvojdomek, nebyl přístup pro vzdálenější část dvojdomku č. p. 24, nyní ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, řešen jiným způsobem a vlastníci užívali pro přístup k nemovitosti č. p. 24 předmětnou komunikaci po pozemku parc. č. 1387 ve vlastnictví žalobců. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalobců, že správní orgány měly přihlédnout k existenci účelové komunikace po pozemcích parc. č. 1611/2, 357/6, 52, 1394 a 1393. Existence této komunikace jako veřejně přístupné účelové komunikace, která by mohla plnohodnotně nahradit přístup po komunikaci po pozemku parc. č. 1387 k nemovitostem osob zúčastněných na řízení, podle názoru krajského soudu „ze správního spisu nevyplývá“. Krajský soud se rovněž ztotožnil s hodnocením správních orgánů, že přístup způsobem, který navrhují žalobci, není „právně dořešen“. Ve správním řízení nebylo prokázáno, že by osobám zúčastněným na řízení svědčilo právo odpovídající věcnému břemeni chůze a jízdy přes pozemky parc. č. 1388 a 1386/4 ve vlastnictví žalobců. Také přístup po pozemcích parc. č. 357/6 a 1393 je ošetřen smlouvami o zřízení věcného břemene pouze ve prospěch žalobců. Ze správního spisu nevyplývá, že by právo vstupu a vjezdu na uvedené pozemky svědčilo také osobám zúčastněným na řízení. Krajský soud zdůraznil, že mu není zřejmé, z jakých skutečností žalobci dovozují, že jimi navrhovaný přístup vede v celém rozsahu po veřejně přístupné účelové komunikaci. Existenci veřejně přístupné účelové komunikace je oprávněn posoudit příslušný silniční správní úřad, který ve svém stanovisku ze dne 24. 5. 2005 tento náhradní přístup jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci neposoudil, když uvedl, že přístup po komunikaci po pozemcích parc. č. 1386/7, 1387 a 1386/2 je jedinou přístupovou a příjezdovou komunikací k objektu dvojdomku. Příslušný orgán Policie ČR ve vyjádření ze dne 7. 9. 2007 sice uvedl, že doporučuje žalobci navržené omezení veřejného přístupu na předmětnou účelovou komunikaci, nicméně vyjádřil potřebu nejdříve danou věc řešit právně tak, aby byl zajištěn k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení jiný přístup přes okolní pozemky cestou zřízení věcných břemen, což se však nestalo. Zmínka žalovaného o tom, že je třeba dát přednost přístupu k nemovitostem po pozemní komunikaci ve vlastnictví státu, kraje nebo obce a že taková možnost v daném případě není, nemůže být podle názoru krajského soudu důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť je pravdivá. Krajský soud konstatoval, že pro posouzení věci bylo rozhodující to, že k domu č. p. 24 ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení by bylo nejdříve nutné vybudovat nový přístup po nové účelové komunikaci.

Za této situace nelze podle názoru krajského soudu dospět k závěru, že omezení veřejného přístupu na předmětnou účelovou komunikaci je ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů žalobců. V daném případě nebylo možné dát přednost ochraně vlastnického práva žalobců před každodenní jízdou a chůzí kolem jejich domu č. p. 23 před ochranou vlastnického práva osob zúčastněných na řízení, kterým by omezením veřejného přístupu na předmětnou účelovou komunikaci bylo zabráněno v přístupu a užívání jejich nemovitostí. Po osobách zúčastněných na řízení není možné požadovat, aby uzavíraly soukromoprávní smlouvy o věcných břemenech, které by jim zajistily náhradní přístup k jejich nemovitostem, když vlastnická práva žalobců by musela být stejně zatížena věcnými břemeny, i když v jiném rozsahu a k jiným nemovitostem. To vše navíc za situace, kdy zúčastněné osoby, ale i jejich

právní předchůdci, komunikaci vedoucí přes pozemek parc. č. 1387 dlouhodobě používali jako jedinou přístupovou cestu k domu č. p. 24.

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

Stěžovatelé napadají závěr krajského soudu, že nebyla prokázána existence náhradní veřejně přístupné účelové komunikace. Krajský soud podle jejich názoru nevzal v úvahu, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká již „samotným faktem vzniku dopravní cesty, a to i na pozemku, jehož vlastník nezakročí proti tomu, že někdo jiný začne po jeho pozemku jezdit“, jinak řečeno, že účelová komunikace vzniká na základě konkludentního souhlasu vlastníka pozemku. Stěžovatelé sami, aby se zbavili obtíží, které jim existence veřejně přístupné účelové komunikace podél jejich domu přináší, vybudovali po vlastním pozemku dopravní cestu a prohlásili, že je účelovou komunikací. Dle stěžovatelů se jedná o „řádný způsob“ vzniku účelové komunikace. Správní orgány měly povinnost náležitě zjišťovat všechny skutečnosti potřebné pro rozhodnutí a měly tedy jednoznačně odůvodnit názor, zda náhradní účelová komunikace existuje nebo neexistuje, pochybnosti nepostačují. Totéž měl učinit krajský soud. Účelová komunikace musí k tomu, aby byla dopravní cestou, být souvislá a vést odněkud někam. Představa, že dopravní cesta, vedoucí přes pět pozemků, je na některých pozemcích veřejně přístupnou účelovou komunikací a na některých pozemcích cestou z věcného břemene, je nesmyslná. Správní orgán prvního stupně při ohledání zjistil, že se jedná o souvislou dopravní cestu, jejíž poslední úsek vede po jejich pozemku a stal se dopravní cestou a veřejně přístupnou účelovou komunikací tím, že ji stěžovatelé vybudovali a projeví vůli, aby byla účelovou komunikací. Tato účelová komunikace pokračuje zemní rampou po pozemku osob zúčastněných na řízení až k jejich domu. Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že stěžovatelé neuvedli ve správním řízení žádné konkrétní důvody nezbytně nutné k ochraně jejich oprávněných zájmů ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, které by byly „odborně doloženy“, např. praskliny na nemovitosti způsobené projíždějícími vozidly, hluk vyvolaný projíždějícími vozidly apod. Nedoložili ani intenzitu průjezdů vozidel či průchodů pěších po účelové komunikaci. Jediným konkrétním důvodem uvedeným v žádosti je malá vzdálenost účelové komunikace od jejich domu. Z předložených podkladů je zřejmé, že přístup k domu č. p. 24 ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení není možný po jiné pozemní komunikaci ve vlastnictví státu, kraje či obce a nebyla prokázána ani existence jiné účelové komunikace. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Obecné i zvláštní užívání určitého statku, typicky právě veřejné cesty, jsou tradičními instituty veřejného práva, které jsou v současné době vymezeny také v § 19 až § 29a zákona o pozemních komunikacích. Pro obecné užívání, tedy nevýlučné užívání statku odpovídající jeho určení, je charakteristické, že oprávnění k takovému užívání vzniká předem neurčenému okruhu uživatelů, tedy nejde o soukromá práva konkrétních osob k věci cizí (věcná břemena), a vzniká přímo ze zákona, na rozdíl od užívání zvláštního, které bývá vázáno na vydání určitého individuálního správního aktu (viz Hendrych D. a kol.: Správní právo. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 326 a násl.). V tomto duchu je obecné užívání upraveno i v § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož smí každý, s výjimkou zvláštních, zákonem stanovených případů, užívat bezplatně pozemní komunikace, a to obvyklým způsobem, k účelům, ke kterým jsou určeny, a při respektování předpisů o provozu na pozemních komunikacích. Toto oprávnění svědčí každému uživateli jakékoli veřejné cesty, tedy i veřejně přístupné účelové komunikace, byť se taková komunikace, pokud je z hlediska občanského práva samostatnou věcí, nebo pozemek, k němuž v opačném případě náleží, nachází v soukromém vlastnictví.

Podle ustálené judikatury (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000, a ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, dostupné na www.nsoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64, dostupný na www.nssoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 127, publikovaný pod č. 1486/2008 Sb. NSS, a nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>) je třeba zákon o pozemních komunikacích vykládat v souladu s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod tak, že veřejně přístupná účelová komunikace nemůže vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku. Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním (vlastník obecné užívání trpí a neklade mu překážek). Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána odnepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Novodobá judikatura v tomto ohledu navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu (srov. rozhodnutí Boh. A 10017/32). Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona

o pozemních komunikacích, tedy zda jde 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. To, zda je pozemek účelovou komunikací, je třeba posoudit podle současného zákona o pozemních komunikacích, neboť tento zákon nemá žádné přechodné ustanovení, ze kterého by bylo možno dovodit, že právní poměry komunikací zřízených za platnosti dřívějších předpisů je třeba posoudit podle těchto předpisů.

Lze shrnout, že 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.

Užívání veřejně přístupné účelové komunikace může být za určitých podmínek omezeno, ovšem nemůže se tak dít svémocně, ale jedině způsobem předvídaným v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy rozhodnutím silničního správního úřadu na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky, pokud je to nezbytné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka. V takovém řízení o návrhu na omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci musí silniční správní úřad samozřejmě přihlížet rovněž k oprávněným zájmům dosavadních uživatelů dané komunikace, zvláště pak těch, kteří ji využívají pro přístup ke svým nemovitostem či pro něž možnost užívání dané komunikace podmiňuje způsob využití jejich pozemků.

Nejvyšší správní soud v obecné rovině souhlasí se stěžovateli, že jimi navrhovanému omezení přístupu na předmětnou veřejně přístupnou účelovou komunikaci by bylo možno vyhovět, ovšem pouze za předpokladu, že by bylo pravdivé jejich tvrzení, že přístup k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení je zajištěn po jiné veřejně přístupné účelové komunikaci, která je stejné nebo srovnatelné kvality a která šetrněji zasahuje do vlastnického práva stěžovatelů, resp. do jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení. Existovala-li by totiž jiná srovnatelná alternativa pro zajištění plnohodnotného komunikačního spojení nemovitostí ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, která by současně šetrněji zasahovala do oprávněných zájmů stěžovatelů, bylo by jí třeba dát na základě principu proporcionality přednost.

Nejvyšší správní soud se zabýval kasační námitkou dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle níž bylo řízení před správními orgány zatíženo vadou spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, a pro tuto důvodně vytyčkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Tato kasační námitka je důvodná, což je dílem způsobeno též tím, že krajský soud zaujal v této věci nesprávný právní názor co do výkladu relevantních právních předpisů (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – viz dále].

Stěžovatelé po celou dobu řízení před správními orgány konzistentně tvrdili, že v daném případě je plnohodnotný přístup k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení zajištěn po jiné veřejně přístupné účelové komunikaci vedoucí po pozemcích parc. č. 1611/2 v k. ú. Spálov u Semil (ve vlastnictví Města Semily), parc. č. 357/6 v k. ú. Bítouchov u Semil (ve vlastnictví H. N.), parc. č. 52 v k. ú. Bítouchov u Semil (ve vlastnictví M. H.), parc. č. 1394 v k. ú. Spálov u Semil (ve vlastnictví J. V.), parc. č. 1393 v k. ú. Spálov u Semil (ve vlastnictví Města Semily), parc. č. 1388 v k. ú. Spálov u Semil (ve vlastnictví stěžovatelů) a parc. č. 1386/4 v k. ú. Spálov u Semil (ve vlastnictví stěžovatelů). Správní orgán proto byl při posouzení důvodnosti žádosti stěžovatelů o omezení přístupu na předmětnou veřejně přístupnou účelovou komunikaci povinen učinit jednoznačný závěr mimo jiné o tom, zda skutečně existuje uvedená alternativní veřejně přístupná účelová komunikace či nikoli. Předpokladem takového jednoznačného závěru musí být zjištění, zda vlastníci příslušných pozemků či jejich právní předchůdci alespoň konkludentně souhlasili s obecným užíváním a zda je splněna podmínka komunikační nezbytnosti. Vznik obecného užívání nelze bez dalšího vyloučit ani u cest, které podle soukromého práva slouží oprávněným z věcného břemene. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, sice svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob, na druhou stranu však nelze tuto možnost jednoznačně vyloučit. Pro splnění znaku veřejně přístupné účelové komunikace je za této situace rozhodná právě vůle vlastníka komunikaci určit či věnovat veřejnému užívání. Pro určení, zda je komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací, je tedy podstatné, zda byla či je komunikace vskutku třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, dostupný na www.nssoud.cz).

Krajský soud aproboval závěr správních orgánů, že existence alternativní veřejně přístupné účelové komunikace nebyla prokázána, resp. že náhradní přístup k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení není „právně dořešen“, což odůvodnil jednak tím, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že by osobám zúčastněným na řízení svědčilo právo odpovídající věcnému břemeni chůze a jízdy přes pozemky parc. č. 1388 a 1386/4 ve vlastnictví stěžovatelů, a jednak tím, že přístup po pozemcích parc. č. 357/6 a 1393 je ošetřen smlouvami o zřízení věcného břemene pouze ve prospěch stěžovatelů, nikoli také osob zúčastněných na řízení. Nejvyšší správní soud s názorem krajského soudu nesouhlasí, neboť krajský soud opomíjí skutečnost, že stěžovatelé nic takového ani netvrdili. Stěžovatelé naopak uvádí opakovaně (naposledy v kasační stížnosti), že osobám zúčastněným na řízení svědčí právo veřejného (obecného) užívání komunikace přes uvedené pozemky. Navíc vznik obecného užívání, jak již Nejvyšší správní soud uvedl, nelze bez dalšího vyloučit ani u cest, které podle soukromého práva slouží oprávněným z věcného břemene, v tomto směru je tedy právní názor krajského soudu nesprávný. Správní orgány se nezabývaly tím (nezjišťovaly), zda vlastníci pozemků parc. č. 357/6 a 1393 či jejich právní předchůdci alespoň konkludentně souhlasili s obecným užíváním, což je pro posouzení otázky existence nebo neexistence veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí po těchto pozemcích rozhodné. Správní orgány se rovněž nevypořádaly s tvrzením stěžovatelů, že vybudovali sami, aby se zbavili obtíží,

kteří jim přináší existence předmětné veřejně přístupné účelové komunikace podél jejich domu č. p. 23, dopravní cestu po vlastních pozemcích parc. č. 1388 a 1386/4 až k pozemku parc. č. 1386/2 ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, po kterém dopravní cesta dále pokračuje až k domu č. p. 24, a že současně projevíli souhlas, aby jimi vybudovaná dopravní cesta byla veřejně přístupnou účelovou komunikací. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže obstát ani argument krajského soudu, že silniční správní úřad ve svém stanovisku ze dne 24. 5. 2005 neposoudil stěžovateli uváděnou alternativní dopravní cestu jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci, když uvedl, že přístup po komunikaci po pozemcích parc. č. 1386/7, 1387 a 1386/2 je jedinou přístupovou a příjezdovou komunikací k domu č. p. 24 ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Správní orgány se totiž vůbec nevypořádaly s tvrzením stěžovatelů, že následně po vydání tohoto stanoviska vybudovali dopravní cestu po pozemcích parc. č. 1388 a 1386/4, čímž došlo z hlediska možností přístupu k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení po vydání tohoto stanoviska k podstatné změně poměrů.

Na druhou stranu Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatelů, že je nesmyslná představa, že jedna souvislá dopravní cesta, vedoucí přes několik pozemků, může být na některých pozemcích veřejně přístupnou účelovou komunikací a na některých pozemcích pouze dopravní cestou založenou formou věcného břemene. Podle názoru Nejvyššího správního soudu si naopak lze představit situaci, kdy při založení jediné souvislé dopravní cesty – vedoucí přes několik pozemků, a to zejména tehdy, jsou-li jednotlivé pozemky ve vlastnictví několika různých osob, jak je tomu i v posuzované věci – vlastníci některých pozemků výslovně nebo alespoň konkludentně souhlasili s jejich obecným užíváním, zatímco vlastníci ostatních pozemků s tím vyslovili kvalifikovaný nesouhlas (např. označením pozemku cedulí jako soukromého pozemku se zákazem vstupu a vjezdu nebo jiným obdobným aktivním jednáním) a podmiňovali umožnění vstupu či vjezdu na pozemek uzavřením soukromoprávní smlouvy o zřízení věcného břemene. Jak tomu bylo konkrétně v daném případě u stěžovateli uváděné alternativní dopravní cesty, však ze správního spisu nevyplývá.

Pro absenci shora uvedených rozhodných skutkových zjištění správních orgánů měl krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Je tedy dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí taktéž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že bude-li po doplnění dokazování ve správním řízení prokázána existence alternativní veřejně přístupné účelové komunikace k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, bude věcí správních orgánů zabývat se tím, zda je stejné nebo srovnatelné kvality jako předmětná veřejně přístupná účelová komunikace po pozemcích parc. č. 1386/7, 1387 a 1386/2, tj. zda tato případná alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení nemovitostí ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Předpokladem takového závěru musí být zejména zjištění, zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová

komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu osob zúčastněných na řízení většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Je přitom třeba přihlídnout k tomu, že osoby zúčastněné na řízení nelze spravedlivě nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali případnou alternativní veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve větším rozsahu. Zohlednit je nutno také skutečnost, že na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací (místní komunikace, silnice a dálnice), jejímiž vlastníky jsou obce, kraje a stát (§ 9 zákona o pozemních komunikacích), jsou vlastníci veřejně přístupné účelové komunikace (resp. pozemku po ní) povinni v zásadě strpět jen její obecné užívání, tedy žádným způsobem nebránit ostatním uživatelům této komunikace ve výkonu jejich oprávnění používat veřejnou cestu obvyklým způsobem a k obvyklému účelu (srov. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), zatímco vlastníci ostatních kategorií pozemních komunikací jsou povinni o tyto komunikace aktivně pečovat tak, aby byla zajištěna jejich schůdnost a sjízdnost (srov. § 9 odst. 4 a § 27 zákona o pozemních komunikacích a prováděcí vyhlášku k tomuto zákonu č. 104/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Vlastnické právo stěžovatelů požívá ústavní ochrany, ovšem obdobná úroveň ochrany musí být poskytnuta i vlastnickým právům osob zúčastněných na řízení k jejich pozemkům a stavbám, k čemuž náleží jistě i právo na zajištění přístupu k předmětu jejich vlastnictví, aby ho mohly vůbec užívat. Po osobách zúčastněných na řízení lze tedy požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na zajištění tohoto přístupu, nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by stěžovateli preferovaným alternativním řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva stěžovatelů (resp. ve prospěch jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení) získáno. Uvedené platí zvláště za situace, kdy předmětná veřejně přístupná účelová komunikace, vedoucí přes pozemek parc. č. 1387 ve vlastnictví stěžovatelů, byla osobami zúčastněnými na řízení i jejich právními předchůdci dlouhodobě užívána.

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

V Brně dne 16. března 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu