



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **D. J.**, zastoupena Mgr. Markem Čechovským, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. N.**, a **II) M. N.**, zastoupených JUDr. Miloslavem Noskem, advokátem se sídlem Nádražní 24, Semily, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2010, čj. OD 1363/2010-2/280.9/Ca, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 29. 5. 2013, čj. 59 A 93/2010 – 121,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobkyně, jakožto vlastnice rekreačního objektu č. p. 43 v k. ú. Paseky nad Jizerou, podala Obecnímu úřadu Paseky nad Jizerou (dále jen „silniční správní úřad“) dne 18. 8. 2008 žádost o určení, zda se na pozemku p. č. 1072/1 v k. ú. Paseky nad Jizerou (dále též „dotčený pozemek“), který je ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, nachází

veřejně přístupná účelová komunikace či nikoli. Žalobkyně trvá na tom, aby mohla realizovat přístup ke své nemovitosti přes dotčený pozemek.

[2] Rozhodnutím ze dne 14. 9. 2010, čj. 150-26/2008/SSÚ, silniční správní úřad deklaroval, že pozemek p. č. 1072/1 v k. ú. Paseky nad Jizerou nemá charakter veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí silničního správního úřadu.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u krajského soudu. Její žalobu nejprve krajský soud rozsudkem ze dne 18. 1. 2012, čj. 59 A 93/2010 – 74, zamítl s tím, že nebyl prokázán generální (byť konkludentní) souhlas vlastníků dotčeného pozemku – osob zúčastněných na řízení (a jejich právních předchůdců) se vznikem účelové komunikace. Soud také dospěl k závěru, že nebylo prokázáno užívání části zmíněné parcely jako cesty – spojnice k domu žalobkyně – od „nepaměti“.

[4] Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012 – 42, publ. pod č. 2826/2013 Sb. NSS, rozsudek čj. 59 A 93/2010 – 74 zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud nesprávně posoudil otázku, co je užívání cesty od nepaměti, pokud dospěl k tomu, že prokázáním věnování dotčeného pozemku k obecnému užívání, by bylo možno usoudit i na užívání daného pozemku od nepaměti. Nejvyšší správní soud uvedl, že obecné užívání cesty od nepaměti je nezávislé na prokázání existence souhlasu vlastníka, neboť jde právě o ty případy, kdy pro zjevnou prastarost cesty není možné vystopovat, zda byl s jejím obecným užíváním vysloven souhlas či nikoliv. V této věci také odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 1378/11, podle kterého souhlas předchozího vlastníka s obecným užíváním pozemku „*lze dedukovat z dosavadního užívání cesty, přičemž toto omezení vlastnického práva by přešlo i na současného vlastníka. Pokud komunikace jednou vznikne, nemůže být následně čistě jen na základě vůle současného vlastníka zrušena, ale každý další vlastník je souhlasem předchůdce vázán.* [...]“

[6] Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že „*pokud jde o cestu, jež je obecně užívána (tedy jde o pozemní komunikaci), a to od nepaměti z důvodu naléhavé komunikační potřeby, je třeba vycházet z toho, že je dán konkludentní souhlas s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace*“. Krajský soud měl proto v souvislosti s řešením otázky užívání cesty od nepaměti nejprve prověřit, zda zde vůbec existuje dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která je užívána, přičemž se jedná o užívání cesty v režimu obecného užívání, což bylo také předmětem sporu mezi stranami řízení. Pokud by neshledal, že v daném případě šlo o cestu obecně užívanou, nemohlo by v dané věci jít ani o pozemní komunikaci a celou věc by bylo nutno řešit nikoli prostřednictvím institutů veřejného, ale soukromého práva. Nejvyšší správní soud uvedl, že ač měl krajský soud zřejmě sám pochybnosti o užívání dotčeného pozemku blíže nespecifikovaným okruhem osob (srov. s. 7 rozsudku) – tedy o naplnění znaku obecného užívání, nesprávně tuto pochybnost vztáhl k prokázání souhlasu vlastníka s omezením vlastnického práva, nikoli s prokázáním obecného užívání od nepaměti.

pokračování

[7] Na základě uvedených úvah Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud k tomu, aby v dalším řízení vyřešil spor o naplnění zákonných charakteristik veřejně přístupné účelové komunikace, tedy zda se skutečně o pozemní komunikaci jedná, a to zejména ve vztahu k naplnění znaku obecného užívání (tedy užívání předem neomezeným okruhem uživatelů). Obecné užívání účelové pozemní komunikace přitom spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat. Krajský soud byl tak zavázán k tomu, aby zjistil, zda je (a i v minulosti byl) v daném případě prosazován zájem soukromý či veřejný, což je podstatné pro zvážení, zda jsou skutečně naplněny všechny definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Teprve po případném kladném zodpovězení této otázky by mohl krajský soud zkoumat, jestli toto obecné užívání existuje od nepaměti – tedy, zda lze určit, kdy takto začala být cesta používána a jestli lze zjistit, zda vlastníci dotčeného pozemku v té době vyslovili (byť konkludentní) souhlas s takovým užíváním jejich pozemku, či projevíli kvalifikovaný nesouhlas.

II.

Argumentace rozsudku krajského soudu

[8] V dalším řízení krajský soud svým v záhlaví specifikovaným rozsudkem žalobu žalobkyně opět zamítl. V odůvodnění se zejména zabýval otázkou, zda je dotčený pozemek veřejnou komunikací, přičemž dospěl k závěru, že nebyl zjištěn zájem veřejnosti o pravidelné nezbytné užívání dotčeného pozemku. Naopak bylo zjištěno, že žalobkyně sleduje výhradně svůj komunikační zájem (či svých příbuzných a blízkých) a neexistuje množina dalších osob, pro které by tvořil zmíněný pozemek nenahraditelnou komunikační spojnici. To dokládá i fakt, že tato cesta končí na pozemku žalobkyně u jejího domu a nikam nepokračuje. Podle krajského soudu dále nebylo prokázáno, že by cesta přes dotčený pozemek byla jediným přístupem k domu č. 43. Ze správního spisu totiž vyplývá, že dům žalobkyně stojí na pozemku p. č. 1066/1, který je rovněž ve vlastnictví žalobkyně a navíc přímo sousedí s místní komunikací p. č. 1594/2, ze které je i vstup na pozemek p. č. 1072/1. Tento alternativní přístup je sice méně komfortní, ovšem taktéž běžně užívaný, což potvrdila např. svědkyně J. Š., která tento přístup používala jako poštovní doručovatelka. Skutečnost, že sama žalobkyně nebyla přesvědčena o existenci veřejné účelové komunikace na dotčeném pozemku, je prokázána tím, že opakovaně jednala s osobami zúčastněnými na řízení o možnosti průjezdu (parkování) na tomto pozemku. Stejně tak i obec uvedla, že po dotčeném pozemku od nepaměti neprobíhala ani neprobíhá žádná veřejná účelová komunikace pro potřeby občanů obce. Nebyla tedy prokázána existence veřejné přístupové cesty k domu č. p. 43 „od nepaměti“ přes dotčený pozemek z důvodu naléhavé komunikační potřeby veřejnosti.

[9] Krajský soud uvedl, že svůj výhradně soukromý zájem, tj. potřebu spojnice mezi obecní komunikací a jejím domem jen pro svou potřebu, musí stěžovatelka řešit soukromoprávními, nikoliv veřejnoprávními prostředky.

[10] Dále se soud zabýval tím, zda v současné době, tedy v souvislosti s rozvojem automobilismu, došlo k tomu, že by osoby zúčastněné na řízení nebo jejich právní předchůdci projevíli alespoň konkludentně souhlas s tím, aby byl dotčený pozemek veřejně užíván. Dospěl přitom k závěru, že osoby zúčastněné na řízení ani v současné době

neprojevily ani konkludentní souhlas se založením veřejné účelové komunikace na tomto pozemku, což znamená, že dotčený pozemek nenabyl ani v současné době charakteru veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

III.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti

[11] Žalobkyně (stěžovatelka) opět brojila proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížností u Nejvyššího správního soudu, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Krajský soud se podle stěžovatelky neřídil závazným názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v jeho zrušovacím rozsudku, neboť správní řízení bylo zatíženo vadou identickou té, pro kterou Nejvyšší správní soud zrušil původní rozsudek krajského soudu.

[13] Stěžovatelka připomněla, že Nejvyšší správní soud ve svém zrušovacím rozsudku vytkl krajskému soudu, že se nevypořádal s námitkou stěžovatelky vycházející z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, neboť se nevyjádřil k závěrům obsaženým v tomto rozhodnutí a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Tuto námitku stěžovatelka uplatňovala již v samotném správním řízení o určení komunikace, naposledy ve svém odvolání k žalovanému. Ani žalovaný se však k závěrům uvedeného rozhodnutí Nejvyššího soudu nevyjádřil a zatížil tak své rozhodnutí toutéž procesní vadou jako pak po něm i krajský soud. Krajský soud měl proto rozhodnutí žalovaného taktéž pro nepřezkoumatelnost zrušit.

[14] Krajskému soudu se však s uvedenou námitkou nepodařilo vyrovnat ani z pohledu hmotně-právního, neboť nesprávně interpretoval obsah následující klíčové věty uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu: *„Byla-li cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci“*. Zásadní zde je při tom otázka, co se rozumí veřejným užíváním. Pojem „veřejného užívání“ následně stěžovatelka ve své kasační stížnosti poměrně rozsáhle interpretovala. Stěžovatelka dovodila, že cesta je užívána jako veřejná, smí-li ji užívat každý. To znamená, že pokud předem nedošlo k omezení jejího užívání, jedná se o užívání veřejné. Neexistenci omezení okruhu uživatelů – tedy veřejné užívání – nelze v daném případě prokázat žádným důkazem. Je možné pouze poukázat na skutečnost, že žádné historicky předem dané od nepaměti existující omezení užívání komunikační spojnice (oplocení, závora, informační cedule) nebylo v řízení zjištěno/prokázáno, což implikuje její veřejné užívání.

[15] Podle stěžovatelky jsou nepatřičné odkazy na to, aby si k právu přístupu dopomohla soukromoprávní cestou, neboť se domáhá právního titulu dle jejího přesvědčení již dávno existujícího. Neexistence žádné možnosti soukromoprávní úpravy přístupu (např. věcným břemenem) přes dotčený pozemek je přitom zjevná už jen z toho důvodu, že stěžovatelka o přístup k nemovitosti po jediné existující komunikační spojnici před 5 lety přišla a od té doby může tento přístup realizovat jen strmým srázem po volném

pokračování

terénu, tedy zdraví ohrožující necestou naprosto vylučující užívání nemovitosti staršími osobami. Stěžovatelka vždy užívala cestu v dobré víře, že je k takovému užívání oprávněna právem veřejným.

[16] Krajský soud proto podle názoru stěžovatelky pochybil, pokud obecné užívání dotčeného pozemku podmínil prokázáním, že cesta byla užívána i okruhem jiných osob. Krajský soud se měl zabývat tím, zda dávný vlastník dotčeného pozemku okruh uživatelů něčím omezil a tím dal najevo nesouhlas s veřejným užíváním. Neomezil-li jej, nemohli dotčený pozemek její uživatelé (včetně vlastníků č. p. 43) užívat jinak než jako veřejnou cestu, tedy veřejně.

[17] Podle stěžovatelky je v rozporu s logikou i s aplikací příslušného práva závěr soudu, že „veřejnost“ byla pro nedostatek vlastního zájmu předem vyloučena z okruhu uživatelů a užívání tedy muselo být neveřejné. Uvedený závěr je také v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, ze kterého vyplývá, že veřejný zájem není navázán na komunikační potřebu veřejnosti, jak chybně předkládá krajský soud, ale na komunikační potřebu vlastníků nemovitostí, kteří nemají alternativu. Je tedy dostatečné, pokud stěžovatelka prokáže svůj vlastní zájem, který pak implikuje také přítomnost zájmu veřejného.

[18] Stěžovatelka upozornila také na skutečnost, že zákon o pozemních komunikacích nevylučuje z obecného (veřejného) užívání ty účelové komunikace, které nikam nepokračují. Krajský soud tak nesprávně tento zákon interpretoval.

[19] Krajský soud dále chybně dospěl k závěru, že tvrzení stěžovatelky o užívání komunikační spojnice přes dotčený pozemek od nepaměti z nenahraditelné komunikační potřeby, není podloženo relevantními důkazy. Takovýto závěr je v rozporu se správním spisem, se kterým se krajský soud náležitě neseznámil. Úvahy krajského soudu o přístupu k pozemku úzkým srázem pozemku p. č. 1066/1 jsou irelevantní, neboť tuto „necestu“ bylo podle svědecké výpovědi paní Š. možné používat jen směrem dolů. Takovým způsobem však obsluhu nemovitosti realizovat nelze. V terénu navíc nejsou žádné stopy užívání pozemku č. p. 1066/1 jako přístupové cesty, jak mylně tvrdil krajský soud. Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením soudu, že by k pozemku stěžovatelky existoval jiný přístup než prostřednictvím dotčeného pozemku. Vzhledem k tomu, že správní orgán vzal existenci nutné komunikační potřeby stěžovatelky za prokázanou, úvahy krajského soudu o opaku představují překročení mezí pravomocí krajského soudu daných soudním řádem správním. Zákon totiž neumožňuje, aby soud jednak potvrdil rozhodnutí správního orgánu, ale jeho správnost podložil jiným odůvodněním. Tím by byla prolomena zásada dvojinstančnosti řízení, v důsledku čehož soud zasáhl do práv stěžovatelky na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[20] Nedostatek stop patrných v terénu na dotčeném pozemku jako argument krajského soudu pro zpochybnění existence cesty, nemá žádnou právní váhu, protože existence cesty není potvrzena mírou patrnosti v terénu, ale výhradně vykonáváním dopravního účelu. Navíc tímto zjištěním opět krajský soud vybočil z mezí žalobních bodů.

[21] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka v tom, že se krajský soud ani v novém rozsudku uspokojivě a srozumitelně nevypořádal s žalobními

námitkami týkajícími se závěru, které krajský soud dovozuje z parkování, z žádosti o parkování, svědeckých výpovědí a jejich přesvědčivosti. Upozornila na další nepřesnosti svědčící o tom, že se krajský soud nesprávně seznámil se spisem. Uvedla, že svědkyně P. J. není příbuznou stěžovatelky, jak uvádí krajský soud ve svém rozsudku. Nesouhlasí také s tím, že by nebyl Z. K. starousedlíkem, z důvodu čehož krajský soud jeho výpověď bagatelizoval.

[22] Na základě výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a současně rozhodl i o zrušení rozhodnutí správních orgánů a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení. Alternativně pak stěžovatelka navrhl zrušení pouze rozsudku krajského soudu.

[23] Stěžovatelka se také domáhala vydání předběžného opatření ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. s.

IV.

Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[24] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil se zrušením napadeného rozsudku krajského soudu. Problémem je podle žalovaného skutečnost, že stěžovatelka je nadále přesvědčena o tom, že ke každé nemovitosti musí existovat veřejně přístupná účelová komunikace. Dále žalovaný připomíná, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním cesty veřejností nebyl prokázán.

[25] Žalovaný také vyjádřil svůj nesouhlas s vydáním navrhovaného předběžného opatření.

[26] Osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popírají závěr stěžovatelky, že pokud není prokázán opak, je účelová komunikace komunikací veřejnou. Domněnka spočívající v tom, že pokud tehdejší vlastník neomezil předem okruh oprávněných uživatelů aktivním jednáním, čímž by dal najevo nesouhlas s veřejným užíváním komunikace, je prokázáno, že je komunikace užívána veřejně, je nesprávná, neboť nemá oporu v zákoně a nemůže být proto soudem aplikována.

[27] Podle osob zúčastněných na řízení je prvním a nejdůležitějším ze zákonných znaků účelové komunikace existence dopravní cesty v přírodě. Již správními orgány přitom bylo zjištěno, že žádná dopravní cesta v místech, kde ji stěžovatelka tvrdí, neexistuje. Neexistence dopravní cesty ostatně vyplývá i z formulace petitu předběžného opatření v kasační stížnosti, kde stěžovatelka pracně formuluje popis plochy, kterou by chtěla užívat jako komunikaci, neboť dotčený pozemek žádné fyzické znaky komunikace nevykazuje.

[28] Osoby zúčastněné na řízení dále uvedly, že soud je vázán skutkovým zjištěním správního orgánu I. stupně, ze kterého je patrné, že se na dotčeném pozemku nenachází žádná v terénu znatelná komunikace a dle doložených fotografických materiálů se zde ani nikdy nenacházela. Samotná absence fyzické existence dopravní cesty tak zabraňuje

pokračování

zkoumání ostatních definičních znaků veřejné účelové komunikace, neboť ty musejí být splněny kumulativně.

[29] Pokud nemá stěžovatelka dostatečný přístup ke svému majetku, měla se podle názoru osob zúčastněných na řízení obrátit na soud a domáhat se zřízení věcného břemene.

[30] Dále osoby zúčastněné na řízení argumentují tím, že nebyl podán žádný důkaz ani tvrzení o veřejném užívání jejich pozemku. Naopak osoby zúčastněné na řízení již několikrát potvrdily, že s jejich souhlasem přecházela a přejížděla pouze stěžovatelka a členové její rodiny. Právním důvodem k přechodu či průjezdu po dotčené pozemku tedy byla výprosa a nikoliv právo obecného užívání účelové komunikace. Stěžovatelka se navíc domáhá přehodnocení skutkového stavu krajským soudem, což v soudním řízení správním není možné.

[31] Stěžovatelka podle osob zúčastněných na řízení přehlíží názor kasačního soudu vyjádřený v bodu 39 zrušovacího rozhodnutí, podle něž je nepřípustné prostřednictvím institut účelové komunikace omezovat vlastnické právo v případech, kdy absentuje veřejný zájem. Zájem stěžovatelky je totiž zcela soukromý. Pozemky stěžovatelky přiléhají i k místní komunikaci a celá tato záležitost je pouze otázkou většího či menšího pohodlí, popřípadě drobnější investice do komfortnějšího přístupu přes pozemek ve vlastnictví stěžovatelky.

[32] Na základě výše uvedeného osoby zúčastněné na řízení navrhy, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[33] Stejně tak osoby zúčastněné na řízení považují za nedůvodné vydání předběžného opatření navrhovaného stěžovatelkou.

V.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[34] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

[35] Vzhledem k tomu, že se jedná o kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy bylo jeho původní rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem, mohla v této kasační stížnosti stěžovatelka namítnout pouze to, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Tuto podmínku stěžovatelka splnila, proto je třeba považovat předmětnou kasační stížnost za přípustnou.

[36] Návrhem na předběžné opatření se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka předběžného opatření se tak stala bezpředmětnou.

V.a) Posouzení nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[37] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku krajského soudu, ke které musí přihlížet i z úřední povinnosti. Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost z toho důvodu, že se soud nevypořádal s některými jejími námitkami. Kasační soud v této souvislosti připomíná, že rozhodnutí krajského soudu je považováno za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů mimo jiné tehdy, „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené“, a to zejména tehdy „jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“ (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[38] Konkrétně se dle názoru stěžovatelky krajský soud ani žalovaný nevypořádali s námitkou založenou na rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, jež se zabýval veřejným užíváním účelové komunikace. Nejvyšší správní soud v této věci uvádí, že veřejným užíváním dotčeného pozemku se žalovaný (viz str. 6 napadeného rozhodnutí žalovaného) a stejně tak i následně krajský soud (viz str. 3 – 5 napadeného rozsudku) řádně zabývali. Nelze přitom považovat za pochybení krajského soudu, které by působilo nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, že se konkrétně nevyjádřil k závěrům uvedeného rozhodnutí Nejvyššího soudu.

[39] Dále spatřuje stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud ani v novém rozsudku dostatečně nevypořádal s žalobními námitkami týkajícími se závěrů, které krajský soud dovozuje z parkování, z žádosti o parkování, svědeckých výpovědí (svědka J. J., Z. K., P. J., přípis stěžovatelky a I. G. a V. V.) a jejich přesvědčivosti. Nejvyšší správní soud po přezkumu napadeného rozhodnutí naopak dospěl k závěru, že krajský soud se uvedenými skutečnostmi podrobně a srozumitelně zabýval, a to zejména v souvislosti s prokázáním existence alternativní možnosti přístupu k domu č. 43 (str. 4 dole) a dále v souvislosti s udělením souhlasu s veřejným užíváním dotčeného pozemku (str. 6 dole). Je pravda, že krajský soud se výslovně nevypořádal s přípisem stěžovatelky, I. G. a V. V., jako jedním z důležitých důkazů, nicméně nejedná se o pochybení natolik závažné, že by způsobovalo nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

V.b) Posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace

[40] Nejvyšší správní soud ve svém zrušovacím rozsudku (čj. 1 As 32/2012 – 42) dospěl k závěru, že krajský soud nesprávně posoudil kasační námitku spočívající v užívání dotčeného pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace od nepaměti. Proto krajský soud zavázal, aby v dalším řízení posoudil, zda žalovaný správně vyřešil otázku samotné existence pozemní komunikace ve smyslu § 2 zákona o pozemních komunikacích na dotčeném pozemku, která je užívána v režimu obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Svou pochybnost o naplnění znaku obecného užívání totiž krajský soud nesprávně vztáhl k prokázání souhlasu vlastníka s omezením vlastnického práva. V této souvislosti měl také krajský soud posoudit, zda se v dané věci jedná o

pokračování

soukromý či veřejný zájem. Po kladném zodpovězení této otázky se měl krajský soud případně zabývat tím, zda toto obecné užívání existuje od nepaměti.

[41] Nejprve se tedy zdejší soud zabýval otázkou, zda krajský soud správně posoudil, jestli je dotčený pozemek pozemní komunikací, která byla a je obecně užívána.

[42] V této souvislosti je nejdříve nutné se zabývat tím, zda se na dotčeném pozemku vůbec nachází pozemní komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích („*pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*“). Ve smyslu tohoto ustanovení se musí jednat o cestu, která je v terénu patrná a stálá. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že by v dané věci nebyla rozhodná skutečnost, že předmětná cesta vedoucí po dotčeném pozemku není patrná v terénu. Pokud by totiž nebylo možno identifikovat, že se jedná o cestu, nemohl by být znak komunikace ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích naplněn. Ze spisového materiálu vyplývá, že na dotčeném pozemku jsou v terénu patrné vyjeté koleje směřující k pozemku stěžovatelky, tyto koleje ovšem končí za stodolou č. 204 a v další části se nachází pouze travní porost. Takovou patrnost v terénu by však samo o sobě nebylo na místě považovat za dostatečnou k prokázání, že se na dotčeném pozemku nenachází veřejně užívaná komunikace.

[43] Co se týče posouzení obecného užívání dotčeného pozemku jako komunikace, krajský soud v odůvodnění svého rozsudku dospěl k závěru, že dotčený pozemek není ani nebyl veřejně užíván, naopak slouží pouze k uspokojení komunikačního zájmu stěžovatelky. Stejně tak žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že průjezd přes dotčený pozemek stěžovatelka realizovala nikoliv na základě práva obecného užívání veřejné komunikace „od nepaměti“, ale na základě individuálních přívolení osob zúčastněných na řízení v jednotlivých případech (viz str. 6 napadeného rozhodnutí). S těmito závěry Nejvyšší správní soud souhlasí, což odůvodňuje následovně.

[44] Podle § 19 zákona o pozemních komunikacích se obecným užíváním pozemních komunikací rozumí, že „*v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny*“.

[45] V této souvislosti považuje zdejší soud za podstatné znovu zdůraznit, že pojem tzv. obecného užívání ve smyslu citovaného ustanovení zákona o pozemních komunikacích lze podřadit pod „veřejné užívání“, právní teorií definované jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (cit. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003 – 64).

[46] O absenci obecného užívání předmětného pozemku jako komunikace svědčí zejména následující ve správním spise založené důkazy, na které odkazuje také krajský soud a žalovaný. Ze samotné výpovědi stěžovatelky je zřejmé, že musela jednat s osobami

zúčastněnými na řízení o možnosti přístupu přes dotčený pozemek. Stejně tak otec stěžovatelky pan H. používal přístup po pozemku č. 1066/1, který by zřejmě nezvolil, pokud si byl vědom, že může používat „veřejnou“ cestu po dotčeném pozemku, která je komfortnější. Z výpovědi svědků J. vyplývá, že J. (i jejich předchůdci H.) užívali pro parkování i pozemek J., což by nemuseli, pokud by dotčený pozemek považovaly za veřejně přístupnou komunikaci. Stěžovatelka si podle výpovědi svědka J. sjednávala s osobami zúčastněnými na řízení možnost parkování na dotčeném pozemku pro svoji kamarádku a také pro možnost průjezdu nákladu s materiálem. Ostatní důkazy založené ve spise uvedené skutečnosti přesvědčivě nevyvrací.

[47] Podle Nejvyššího správního soudu žalovaný a následně krajský soud posoudili věc správně, pokud dospěli k závěru, že dotčený pozemek nemohl být kýmkoliv používán, resp. nesloužil jako všeobecně přístupný statek; i sama stěžovatelka si přístup přes dotčený pozemek v mnoha případech sjednávala. Ve správním řízení bylo zjištěno, že dotčený pozemek používá pouze stěžovatelka jako přístup ke své stavbě. Nebyl však prokázán základní prvek obecného užívání, a totiž, že by komunikaci po dotčeném pozemku užívala širší veřejnost a že by ji bez dalšího mohl užívat předem neomezený okruh uživatelů.

[48] V souvislosti s naplněním znaků pozemní komunikace stěžovatelka dále upozornila, že zákon o pozemních komunikacích nevylučuje z obecného (veřejného) užívání ty účelové komunikace, které nikam nepokračují. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tím, že obecně užívaná samozřejmě může být v některých případech i „slepá“ cesta. Krajský soud však poukázal na tuto skutečnost spíše jako na podpůrné tvrzení, které dokládá, že cesta po dotčeném pozemku slouží pouze pro komunikační potřebu stěžovatelky.

[49] Nejvyšší správní soud musí jako zcela nepřiléhavý odmítnout výklad „veřejného užívání“ pozemku, který uvádí stěžovatelka ve své kasační stížnosti. Podle tohoto výkladu by totiž *de facto* každá komunikace, byť ve vlastnictví soukromého subjektu, byla užívaná veřejně, pokud její vlastník, resp. jeho právní předchůdce, nějakým způsobem (závorou, cedulí apod.) její užívání veřejností neomezil. Zdejší soud v této věci přisvědčuje názoru osob zúčastněných na řízení, že takový výklad nemá svou oporu v zákoně, přičemž je také v rozporu s ustálenou judikatorní praxí stanovující základní znaky veřejně přístupných účelových komunikací. Pouhá neexistence výslovného zákazu užívání komunikace nemůže znamenat, že je cesta kýmkoliv veřejně přístupná. Pro naplnění obecného užívání komunikace je třeba prokázat, že dotčený pozemek může být a je fakticky kýmkoliv bezplatně obvyklým způsobem používán pro určené účely.

[50] Uvedený výklad pojmu „veřejného užívání“ komunikace použitý stěžovatelkou by popíral charakteristické znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Z ustálené judikatury zdejšího soudu totiž vyplývá, že veřejnou cestou se pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009 – 66, publ. pod č. 2012/2010 Sb. NSS). Až v případě, kdy nelze zjistit, zda byla cesta některým z předchozích vlastníků věnována souhlasem k obecnému užívání, se zkoumá, jestli byl pozemek užíván jako veřejná cesta od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009 – 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS). Naproti tomu podle stěžovatelky by se takový souhlas v podstatě předpokládal, protože za neveřejnou cestu by bylo možné považovat jen takové komunikace, u nichž by

pokračování

jejich vlastník výslovně vyslovil nesouhlas s jejím veřejným užíváním, resp. by užívání této cesty veřejností nějakým způsobem omezil. Stěžovatelkou navržený přístup by však nepřipustně zasahoval do ochrany vlastnických práv vlastníků takových komunikací garantované čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Vlastnické právo lze totiž omezit pouze se souhlasem vlastníka, jinak lze omezit pouze na základě zákona a za poskytnutí náhrady. 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 i v případě veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích.

[51] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že veřejné užívání komunikace nelze vázat na skutečnost, že vlastník dotčeného pozemku nevyslovil nesouhlas s veřejným užíváním, resp. veřejné užívání výslovně nezakázal, jak se domnívá stěžovatelka.

[52] Je proto třeba uzavřít, že na dotčeném pozemku se nenachází obecně užívaná komunikace.

[53] Stěžovatelka je dále toho názoru, že krajský soud nesprávně vyložil pojem „veřejný zájem“ na užívání komunikace a postupoval tak v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9.

[54] Nejvyšší správní soud v souladu s krajským soudem konstatuje, že veřejný zájem je naplněn tehdy, pokud existuje potřeba veřejnosti určitou komunikaci využívat (tj. je naplněn pojem obecného užívání komunikace) a zároveň je splněno kritérium nezbytné komunikační potřeby (tj. jedná se jedinou možností přístupu k určité nemovitosti). Takový výklad veřejného zájmu vyplývá také z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, na který odkazuje stěžovatelka. Z tohoto nálezu totiž plyne, že pro prokázání veřejného zájmu na užívání určité cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace je vedle veřejného charakteru příslušné komunikace třeba prokázat také nezbytnou komunikační potřebou.

[55] V nyní posuzovaném případě však nebyl naplněn již první předpoklad, a to obecné užívání komunikace, respektive zájem veřejnosti užívat předmětnou komunikaci. Pro prokázání veřejného zájmu je proto již nadbytečné zkoumat nezbytnou komunikační potřebu, neboť ta sama o sobě k prokázání veřejného zájmu nepostačí.

[56] V rámci svých kasačních námitek stěžovatelka tvrdí, že po dotčeném pozemku vede jediný přístup k jejímu domu č. 43. Krajský soud ovšem dospěl k opačnému závěru, a to, že k domu č. 43 existuje alternativní možnost přístupu, a to po pozemku p. č. 1066/1, byť se jedná o přístup méně komfortní a uskutečnitelný pouze pěšky. Existenci tohoto jiného přístupu připustil i žalovaný, byť pro jeho obtížnou schůdnost a sjízdnost jej neoznačil jako alternativní přístup k domu č. 43. Skutečnost, že žalovaný nedospěl k závěru o existenci alternativního přístupu k domu č. 43, však na výsledku jeho rozhodnutí nic nemění. Sama stěžovatelka ostatně nepopírá možnost přístupu ke své stavbě po pozemku p. č. 1066/1, uvádí ovšem, že se nejedná o alternativu k cestě po dotčeném pozemku, neboť jde o zcela nevhodný přístup, zejména špatně schůdný starými osobami. Mezi stranami tedy není sporu, že jiný přístup ke stavbě stěžovatelky nežli po

dotčeném pozemku existuje, byť se jedná o nekomfortní možnost přístupu. Je proto třeba uzavřít, že v posuzovaném případě není dána komunikační nezbytnost, neboť stěžovatelka má alternativní možnost přístupu ke svému domu č. 43. V daném případě, kdy jde o přístup k rekreačnímu domku, přitom není rozhodné, že tento přístup vede po cestě, která je náročně sjízdná automobilem.

[57] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v projednávané věci byl prokázán pouze soukromý komunikační zájem stěžovatelky.

[58] Vzhledem k tomu, že dotčený pozemek nesplňuje podmínku obecného užívání, nemůže se jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Je tak nadbytečné se dále zabývat otázkou, zda byly splněny další znaky veřejně přístupné účelové komunikace (tedy souhlas vlastníka s obecným užíváním, resp. obecné užívání komunikace od nepaměti), neboť všechny podmínky musí být splněny kumulativně. Pokud se tedy krajský soud zabýval existencí souhlasu vlastníka s veřejným užíváním dotčeného pozemku jako komunikace, učinil tak již nad rámec nutného. Na zákonnost napadeného rozsudku to ovšem nemá vliv.

[59] Stěžovatelka dále ve své kasační stížnosti popřela možnost, že by se svého práva přístupu mohla domoci soukromoprávní cestou. Ani s touto kasační námitkou se zdejší soud nemůže ztotožnit, neboť, jak bylo výše vysvětleno, stěžovatelka v předmětném řízení sleduje svůj soukromý zájem získat pohodlnější přístup ke svému domu č. 43. Pokud má stěžovatelka zájem získat pro své potřeby vhodnější přístup ke své stavbě, může se např. dohodnout na zřízení věcného břemene, případně usilovat o zřízení věcného břemene cesty ve smyslu § 151o odst. 3 občanského zákoníku. Nemožnost využít soukromoprávních prostředků zdůvodňuje stěžovatelka zejména tím, že tuto cestu vždy využívala jako cestu veřejnou. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud výše dospěl k tomu, že dotčený pozemek obecně (veřejně) užívanou komunikací není, nepovažuje tento argument za předmětný.

[60] Podle stěžovatelky pochybil krajský soud také v tom, že se nesprávně seznámil se správním spisem. Ke konkrétním námitkám stěžovatelky uvádí Nejvyšší správní soud následující. Skutečnost, zda P. J. je či není příbuznou stěžovatelky, není pro posuzování věci nijak rozhodná, a proto takové pochybení krajského soudu nemůže založit nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nelze dále souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že by krajský soud bagatelizoval výpověď Z. K. z toho důvodu, že není starousedlíkem. Soud pouze uvedl, že jelikož jsou J. Š., J. J. a V. J. starousedlíci, na rozdíl od pana K. a P. J., znají situaci podrobněji. Skutečnost, že pan K. situaci příliš podrobně nezná, ostatně vyplývá i z jeho výpovědi, kdy uvádí, že neví, jak přístup k domu č. 43 realizoval jeho předchozí vlastník. Jediným důsledkem, který vyvozoval soud z toho, že pan K. není starousedlíkem, tedy bylo, že situaci nezná tolik podrobně, což podle skutečností uvedených ve spisu odpovídá skutečnosti.

VI.

Závěr a náklady řízení

pokračování

[61] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[62] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však nebyly osobám zúčastněným na řízení uloženy žádné povinnosti, a proto soud rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. září 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu