



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobců a) Ing. J.W., a b) A. W., obou zastoupených JUDr. Františkem Šístkem, advokátem se sídlem Praha 10, Sportovní 826/8, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, za účasti osob zúčastněných na řízení I) **Města Votice**, se sídlem Votice, Komenského nám. 700, II) **P. V.**, III) **S. S.**, a IV) **Ing. H. J.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2016, č. j. 46 A 71/2013 - 122,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2013, č. j. 065931/2013/KUSK-DOP/Svo, žalovaný zamítl odvolání žalobců (dále „stěžovatelé“) a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Votice (dále „silniční správní úřad“) ze dne 12. 3. 2013, č. j. 5802/2013/SD-KO, sp.zn. 965/11/OSČD-KO, kterým silniční správní úřad deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pozemních komunikacích“). Dle tohoto rozhodnutí je tato komunikace je podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních

komunikacích určená k obecnému užívání v hranicích, jež jsou v terénu znatelné podle zpevněného a užívaného stavu pozemní komunikace na pozemkových parcelách p. č. 1149, 1195/1 (PK 1195 část), st. p. 174 (PK 1195 část), části p. č. 1159/1 (PK 1146 část a PK 1145/1 část) a p. č. 1195/2 v k. ú. Budenín, obci Votice (dále též „sporná komunikace“), jež jsou v části specifikovány zaměřením skutečného stavu komunikace zpracovaným v září 2010 formou geometrického zaměření, které je součástí projektové dokumentace zpracované R. T., IČ X a které tvoří nedílnou přílohu tohoto rozhodnutí.

Rozhodnutí žalovaného napadli stěžovatelé správní žalobou, podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále „krajský soud“), v níž namítali, že nebyl dán souhlas vlastníka k obecnému užívání pozemní komunikace a nebyla splněna podmínka nutné komunikační potřeby. Dle žalobců správní orgány vůbec neidentifikovaly bývalé vlastníky pozemků, proto nelze konstatovat, že tito předchozí vlastníci užívání pozemků strpěli. Žalobci uvedli, že nekladli fyzické zábrany užívání pozemků, neboť nechtěli zneužívat svých vlastnických práv a vyhrocovat sousedské vztahy. Poukázali přitom na existenci alternativní přístupové komunikace na pozemcích města Votice, která je celoročně sjízdná a jejímuž fungování by postačila řádná údržba městem. Dne 20. 11. 2015 žalobci soudu předložili podání, v němž uvedli, že alternativní komunikace byla v mezidobí opravena a je proto nyní sjízdná pro všechna vozidla. Spolu s podáním předložili soudu i aktuální fotografie alternativní komunikace.

Krajský soud žalobu stěžovatelů zamítl. Uvedl, že stěžovatelé nerozporují, že komunikace splňuje znaky uvedené v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ani fakt, že její funkce není zajištěna soukromoprávním institutem. Spornými otázkami jsou existence souhlasu vlastníka a existence nutné komunikační potřeby. Podle krajského soudu bylo ve správním řízení bezpečně zjištěno, že komunikace byla veřejně užívána desítky let, aniž by vlastníci pozemků projevíli s tímto užíváním nesouhlas. Tomuto závěru nemůže být na překážku, že žalovaný předchozí vlastníky výslovně nejmenoval. Z výpovědí řady svědků i účastníků řízení vyplynulo, že komunikace je veřejně užívána od nepaměti, respektive, že cestu užívají již několik desítek let a společnými silami ji v minulosti opravovali. Uvedli, že spornou komunikaci vybudoval otec předchozího vlastníka pana K., a to před 81 lety a nikdy ji veřejnosti neuzavíral. Ze správního spisu neplyne, že by před rokem 2010 kdokoliv něco namítal proti veřejnému užívání sporné komunikace. Desítky let trvající nerušené užívání komunikace trvalo i po navrácení pozemků právním předchůdcům stěžovatelů v restituci. Podle krajského soudu tedy žalovaný správně uzavřel, že stěžovatelé a jejich právní předchůdci s veřejným užíváním komunikace konkludentně souhlasili. Nesouhlas stěžovatelů vyjádřený v roce 2010 již nemohl zpětně spornou komunikaci zbavit statusu veřejně přístupné účelové komunikace.

Při posouzení existence nutné komunikační potřeby vycházel krajský soud ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76. Uvedl, že silniční správní úřad opřel své závěry o zjištění ze souvisejícího řízení ve věci č. j. 18384/2012/SD-KO, dle kterého dopravně technický stav alternativní přístupové cesty již nevykazuje znaky dopravní cesty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; chybí zpevněný povrch v celé délce, na několika místech je souvislá vrstva bahna v místě vyjetých kolejí, povrch je tvořen trávou. Ve vyjetých kolejích jsou vidět stopy po těžkých zemědělských a lesnických strojích. V místech silného zabahnění tvoří

pokračování

výškový rozdíl mezi trávou v ose komunikace a vyjetými kolejiemi cca 15 – 20 cm. Stav komunikace umožňuje bezpečný pohyb pouze pro pěší nebo pro obhospodařování pozemků těžkou technikou. Soud konstatoval, že tyto závěry silničního správního úřadu mají oporu ve výpovědích místních obyvatel, zachycených v průběhu ústního jednání i ve fotografické dokumentaci a stěžovatelé tyto závěry nedokázali zpochybnit. Informace z podání stěžovatelů ze dne 20. 11. 2015 vyhodnotil krajský soud jako nerelevantní pro posuzovanou věc s ohledem na § 75 odst. 1 soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), dle něhož rozhoduje soud podle skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu. Změny, které nastaly až po vydání napadeného správního rozhodnutí, nemohou mít na rozhodnutí soudu vliv. Stěžovatelé by tak mohli pouze iniciovat na základě podstatné změny okolností nové řízení o deklaraci charakteru sporné účelové komunikace.

Kasační stížností stěžovatelé napadají rozsudek krajského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Vymezili se proti konstatování krajského soudu, že informace z jejich podání ze dne 20. 11. 2015 nejsou pro rozhodnutí soudu relevantní, jelikož nastaly až po vydání rozhodnutí žalovaného. Soud podle nich měl přihlédnout k nové informaci o stavu alternativní komunikace. Místo toho podle stěžovatelů soud použil tuto informaci zcela opačně jako jeden z argumentů k zamítnutí žaloby. Tím, že nevyhodnotil předložené důkazy, zatížil soud své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Z odůvodnění rozsudku rovněž není zřejmé, zda soud zjistil z obsahu správního spisu, že správní orgán popřel existenci alternativní účelové komunikace i přes to, že silniční správní úřad na ní řídil provoz dopravním značením. Z rozsudku zároveň není patrné, zda se soud zabýval „*podjatou atmosférou*“ na Městském úřadu Votice.

Stěžovatelé též zdůraznili, že účelová komunikace neslouží pro přístup k rodinným domům, ale pro přístup k rekreačním objektům žadatelů o vydání rozhodnutí. Soud též zcela pominul, že i když si byli stěžovatelé vědomi, že nemohou klást fyzické překážky v užívání účelové komunikace, vedou právě pro svůj nesouhlas s tím, aby komunikace měla charakter veřejné komunikace, řízení o charakteru pozemní komunikace a také samostatné řízení o regulování provozu na předmětné pozemní komunikaci. V současné době je již zcela bez významu, co se dělo na komunikaci v době totalitních režimů, neboť aktuální charakter komunikace je již zcela odlišný a posuzovaná komunikace nemá stejné stavební parametry, jaké měla před převodem vlastnictví na stěžovatele. Soud pominul i to, že stěžovatelé nabídli všem sousedům uzavření písemných smluv o užívání jejich pozemní komunikace a že se realizovala pouze jediná. Stěžovatelé nemohli ovlivnit odmítavý postoj účastníků řízení ke sjednání nabízeného smluvního přístupu na pozemky stěžovatelů. Užívání pozemní komunikace není zajištěno soukromoprávním institutem právě pro chování některých účastníků řízení.

Stěžovatelé dále namítali, že kupní smlouvou ze dne 9. 3. 2002 (kterou nabyli dotčené nemovitosti do svého vlastnictví) nebyla jejich vlastnická práva jakkoliv omezena. Předchozí vlastníci se totiž pozemkové držby fakticky neujali, pouze nabyli nemovitosti v restitučním řízení. Správní orgán ani soud se způsobem nabytí pozemků stěžovateli nezabývaly a neprovedly k němu dokazování. Stěžovatelé v této souvislosti odkazují na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

Krajskému soudu stěžovatelé vytýkají i to, že neprovedl žádné dokazování k otázce, zda stěžovatelé dali konkludentní souhlas k obecnému užívání komunikace. Z dosavadního jednání stěžovatelů je přitom zřejmé, že neprojevili vůli věnovat komunikaci veřejnému užívání. Takovou vůli neprojevili ani jejich právní předchůdce. Měl-li soud pochybnosti o existenci souhlasu, měl rozhodnout ve prospěch stěžovatelů. K tomu odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99.

Soud podle stěžovatelů pochybil i při posouzení existence alternativní komunikace. Zcela opomenul důkazy, kterými stěžovatelé prokazovali, že alternativní komunikace vznikla dříve než sporná účelová komunikace a že sporná komunikace původně ani nebyla určena pro spojení s jinými cizími nemovitostmi, jelikož vedla pouze od silnice na hráz, kde byla ukončena. Pro většinu účastníků nepředstavuje sporná komunikace nezbytnou komunikační spojnici. Její užívání může být bez potíží regulováno soukromoprávní dohodou a i bez této dohody je zajištěn přístup po alternativní městské komunikaci, jejíž parametry dostačují pro chůzi i jízdu motorovým vozidlem. Stěžovatelé odkazují rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, podle jehož závěrů může být vhodnou alternativní komunikací i komunikace představující zhoršení komunikačních možností.

Stěžovatelé též namítají, že jedinou účastnicí řízení, mající zájem na užívání sporné účelové komunikace, je S. S. (osoba zúčastněná na řízení ad III), která nemá na svém pozemku žádnou stavbu. Podle stěžovatelů sporná komunikace slouží zejména pro přístup k jejich stavbám; za nimi již se jedná jen o neudržovanou pěšinu o dvou stopách. To vyplývá z mapových podkladů, katastrálních plánů a fotografií, jimiž soud neprovedl důkaz.

Stěžovatelé tak shrnují, že soud neprovedl dokazování v dostatečném rozsahu a odkazují ohledně nezbytnosti dokazování na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60. Stěžovatelé rovněž nesouhlasí s úvahou krajského soudu, že mohou podat nový návrh na deklaraci charakteru sporné účelové komunikace pro změnu kvality alternativní komunikace. Podle stěžovatelů byly v době rozhodování žalovaného známy všechny skutečnosti rozhodné pro věcně správné rozhodnutí. Z pohledu krajského soudu nemohlo být zjištěno o lepším stavu alternativní komunikace důvodem k zamítnutí žaloby.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že správní soud musí rozhodovat podle skutkového stavu v době rozhodování silničního správního úřadu (tedy ke dni 12. 3. 2013). K tomuto datu nebyla prokázána existence alternativní komunikace. Stěžovatelé byli seznámeni s podklady pro rozhodnutí a žádné důkazní návrhy neuplatnili. Argumentaci nálezem Ústavního soudu shledává žalovaný nepřípadnou, neboť pozemek stěžovatelů byl zatížen veřejným užíváním ještě před tím, než přešel do vlastnictví státu. Je navíc nesporné, že stěžovatelé veřejnému užívání pozemku jako komunikace nebránili od nabytí pozemků v roce 2002 minimálně do roku 2010. Argumentace stěžovatelů ohledně hodnocení stavu a srovnatelnosti alternativní komunikace je pouze jejich subjektivním názorem. Ke kvalitě pozemní komunikace se může vyjádřit nebo rozhodnout pouze příslušný správní úřad. Žalovaný proto navrhuje

pokračování

zamítnutí kasační stížnosti a požaduje náhradu nákladů řízení podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13.

Osoba zúčastněná na řízení S. S. ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelé v době, kdy pozemky se spornou komunikací kupovali, věděli o jejím veřejném užívání. Připustila, že chce zanechat svůj pozemek potomkům přístupný a má tedy na věci osobní zájem. O alternativní komunikaci uvedla, že je položena pod okolním terénem, proto na ni prosakuje voda. V minulosti nebyla užívána jako přístupová komunikace k budovám a ostatním pozemkům. Aby se stěžovatelka dostala ke své nemovitosti po alternativní komunikaci, musela by stejně užít i komunikaci ve vlastnictví stěžovatelů. Vyjádřila se rovněž k situaci v místě, kde sporná komunikace prochází po hrázi rybníka (mokřadu). Vymezila se proti odkazu stěžovatelů na „*furiantské jednání*“ uživatelů sporné komunikace a vyjádřila se k nabídce smlouvy na užívání sporné komunikace, jež jí byla učiněna. Též se vyjádřila k námitce stěžovatelů, že jejich práva nebyla kupní smlouvou na předmětné pozemky nijak omezena. Dále se vyjadřuje k současnému faktickému omezení provozu na sporné komunikaci a uvádí, že na alternativní komunikaci je umístěna značka se zákazem vjezdu osobních automobilů, motorek s tím, že vjezd je pouze na povolení Městského úřadu Votice.

Ke kasační stížnosti se vyjádřila též Ing. H. J. (osoba zúčastněná na řízení). Uvedla, že jako vlastník má právo na zajištění přístupu ke svým nemovitostem, přičemž alternativní cesta v současné době neexistuje. Zdůrazňuje, že navrhovaná alternativní komunikace vede mokřinami a přikládá kopii odpovědi Městského úřadu Votice ze dne 18. 1. 2016 na svou žádost o přezkoumání stavu alternativní komunikace, z níž vyplývá, že městský úřad po místním šetření rozhodl o ponechání omezujícího značení na alternativní komunikaci. Sporná komunikace vede po zpevněném tělese hráze bývalé vodní nádrže, není podmáčena a desítky let slouží jako přístupová komunikace k nemovitostem v lokalitě Občiny, kam jiná cesta přístupná autům nevede. To muselo být zřejmé i stěžovatelům při koupi sporné cesty. Dále osoba zúčastněná popisuje historii vzniku propusti v hrázi, upozorňuje, že jí ani jejímu bratru stěžovatelé uzavření smlouvy o přístupu nenabídli a uvádí, že sporná komunikace slouží jako dostatečný přístup k nemovitostem.

Stěžovatelé reagovali na vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení replikou, v níž odmítli tvrzení žalovaného, že k datu 12. 3. 2013 nebyla prokázána existence alternativní komunikace a popsali průběh jednání s Městským úřadem Votice o vlastním návrhu na revitalizaci alternativní komunikace. Zopakovali svou námitku, že nebyli v řízení identifikováni předchozí vlastníci předmětných pozemků. Uvedli též, že v době nabytí předmětných pozemků žádný nebyl veden v katastru nemovitostí jako komunikace. Zdůraznili, že se po nabytí předmětných pozemků o ně starali, ale v zájmu zachování dobrých sousedských vztahů nechali sousedy pohybovat se po jejich nemovitostech. Snažili se současně o zvýšení kvality alternativní komunikace.

Stěžovatelé se vymezili také proti tvrzení osob zúčastněných na řízení, že k jejich nemovitostem neexistuje jiná přístupová cesta. Vyjádřili se též ke kvalitě cesty vedoucí po hrázi a k parametrům hráze. K vyjádření S. S. uvedli, že existenci alternativní komunikace nepopírá ani fakt, že na ní nyní probíhají opravy. Stěžovatelé uvedli, že pro Ing. H. J. je užívání alternativní komunikace dle jejich názoru dokonce výhodnější. Uvádějí také, že

návrh smlouvy o užívání sporné komunikace tato osoba odmítla „*nevybíravým*“ způsobem. Stěžovatelé se dále vyjádřili k osobním vztahům panujícím v předmětné lokalitě a ke kvalitě vyjádření žalovaného. Dále uvedli, že vyjádření obou osob zúčastněných na řízení nevyvrací existenci alternativní komunikace a pokud pouze jedna osoba potřebuje mít přístup po sporné komunikaci, není nezbytné, aby taková komunikace byla veřejně přístupná.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatelé jsou osobami oprávněnými k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podali včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňují přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti jsou oba zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Kasační stížnost není důvodná.

Ze systematického hlediska je rozumné nejprve posoudit namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Pouze u rozhodnutí přezkoumatelného je totiž zpravidla možné zvažovat důvodnost námitek věcného charakteru. Problematika různých důvodů nepřezkoumatelnosti rozsudku (krajského soudu) je soudní judikaturou bohatě zmapována. Zmínit lze například rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, nebo ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Žádný ze zde uvedených důvodů nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu nebyl Nejvyšším správním soudem zjištěn (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku nemůže být závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak má být rozsudek zdůvodněn, nýbrž musí se jednat o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85).

Stěžovatelé dovozují nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z toho, že z rozsudku není zřejmé, zda se soud zabýval údajnou „*podjatou atmosférou*“ na silničním správním úřadě. Nejvyšší správní soud však nepřehlédl, že stěžovatelé v žalobě žádná tvrzení týkající se možné podjatosti silničního správního úřadu neuplatnili. Krajský soud se tedy touto okolností ani zabývat nemohl, neboť jinak by vykročil z rámce žalobních bodů a tak porušil zásadu dispoziční vyjádřenou v § 75 odst. 2 s. ř. s.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá ani fakt, že soud nepřihlédl k informacím o stavu alternativní komunikace, jež mu byly doloženy 20. 11. 2015 s tím, že dokládají její aktuální stav. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. totiž soud při přezkoumávání rozhodnutí vychází ze skutkového stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu. Žalovaný přitom vydal své rozhodnutí dne 27. 6. 2013. Ke změnám kvality alternativní komunikace, k níž došlo v době po vydání konečného správního rozhodnutí, tak krajský soud přihlédnout nemohl a tato změna okolností v místě nemohla být

pokračování

důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Smysl zásady zakotvené v ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. totiž spočívá v tom, že řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení, a též v tom, že řízení před správními soudy má pouze přezkumnou povahu ve vztahu ke správnímu rozhodnutí.

Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

Při úvaze o existenci kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je třeba především poznamenat, že správní orgány ani soud nijak nepopíraly existenci druhé účelové komunikace ve vlastnictví města Votice, kterou stěžovatelé považují za plnohodnotnou alternativní komunikaci ke sporné komunikaci ve svém vlastnictví. Žalovaný na str. 6 a 7 odůvodnění svého rozhodnutí existenci druhé komunikace plně reflektoval a vyložil, z jakých důvodů ji nelze považovat za plnohodnotnou alternativu přístupu, čímž doplnil ne zcela jasné hodnocení silničního správního úřadu. Ten sice vycházel ze svých zjištění ze souvisejícího řízení ve věci č. j. 18384/2012/SD-KO týkajícího se stavu druhé komunikace (srovnej bod A.3. odstavce 3.2. odůvodnění rozhodnutí silničního správního úřadu), ale výslovně stav možné alternativní komunikace nehodnotil. Rozhodnutí žalovaného a silničního správního úřadu je přitom třeba vnímat z hlediska soudního přezkumu jako jeden celek. Tuto zásadu potvrdil Nejvyšší správní soud například v rozsudku dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25. Je tedy zřejmé, proč správní orgány (a ve shodě s nimi i krajský soud) druhou komunikaci nepovažovaly za dostatečnou alternativu sporné účelové komunikace. Ani kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. není tedy opodstatněný.

Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů. Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *„je účelovou komunikací pozemní komunikace, 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.“* Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Z citované zákonné definice vyplývá, že pro naplnění podmínek vzniku účelové komunikace není rozhodné, zda tato komunikace má sloužit pro přístup k rodinným domům nebo pro přístup k rekreačním objektům či jen k pozemkům. Tento fakt tedy není pro vznik účelové komunikace vůbec relevantní.

Z právní úpravy lze dovodit, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a současně pojmové znaky účelové pozemní komunikace vymezené § 7 odst. 1 věta první citovaného zákona (respektive § 7 odst. 2 věta první). Kromě uvedených náležitostí, které vyplývají přímo ze zákona, bude veřejně přístupná účelová komunikace existovat pouze se souhlasem vlastníka. Tento závěr vyplývá z dosavadní judikatury civilní i správní (viz například

rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, a ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64, a náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06), která navazuje již na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu. Ten mimo jiné dovodil, že „[p]ozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován bud' výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby.“ (Boh A 10017/32).

Pro účelové pozemní komunikace platí, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „veřejné užívání“, právní teorií definovaný jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99). 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64). Představuje proto právní titul k užívání cizího pozemku (viz také David Slováček: *Veřejně přístupná účelová komunikace*, [Právní rozhledy 13-14/2013, s. 462]), přičemž právě tato skutečnost odlišuje předmětný pozemek od jiných pozemků, které mohou ostatní využívat namísto předmětného pozemku jako pozemní komunikace. Fakt, že práva stěžovatelů nebyla nijak omezena kupní smlouvou na předmětné pozemky ze dne 9. 3. 2002, je tedy zcela bez významu pro posouzení věci. Účelová komunikace vzniká při splnění výše uvedených podmínek *ex lege* a představuje veřejnoprávní titul k užívání cizího pozemku, který nemá původ v soukromém právu a není proto pro jeho existenci podstatné, zda byl zachycen v nabývacích titulech pozdějších vlastníků komunikace. Pro úplnost tento soud dodává, že fakt, že pozemek není jako komunikace veden v katastru nemovitostí, může nasvědčovat pouze tomu, že existence komunikace nebyla autoritativně deklarována příslušným správním orgánem, ale neznamená, že při splnění zákonných podmínek *ex lege* na předmětném pozemku fakticky nevznikla.

Stěžovatelé zpochybňují kasačními námitkami souhlas svůj a svých právních předchůdců s obecným užíváním sporné účelové komunikace. Jak bylo uvedeno již výše, souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace může být dán i konkludentně. Přitom je vhodné připomenout ustálenou judikaturu zdejšího soudu, podle níž souhlas vlastníka musí být dán od počátku užívání pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace a pokud se dobu vzniku veřejné cesty nepodaří přesně zjistit, neboť se jedná o dlouhodobě veřejně užívanou komunikaci a její vznik nelze doložit ani svědeckými výpověďmi ani listinami z archivů, a jedná se o historickou cestu tzv. „od nepaměti“, platí

pokračování

domněnka existence konkludentního souhlasu s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace a ten tak nemusí být prokazován. (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu z 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42, případně ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 - 48).

V posuzované věci správní orgány i krajský soud dospěly na základě výpovědí řady svědků i účastníků řízení k závěru, že sporná komunikace je obecně užívána odnepaměti, respektive zhruba od doby před 80 lety, kdy ji vybudoval otec předchozího vlastníka pana K. Z uvedených výpovědí rovněž vyplynulo, že účastníci řízení cestu užívají několik desítek let a společnými silami ji i opravovali. Doba vzniku sporné komunikace nebyla přesně zjištěna. Vzhledem k dlouhodobosti užívání komunikace je též zcela nepravděpodobné, že by ji bylo možné přesně stanovit. Dále se v průběhu správního řízení neprokázalo, že by spornou účelovou komunikaci před rokem 2010 někdo uzavíral veřejnosti.

Je-li tedy sporná účelová komunikace obecně užívána odnepaměti, uplatnila se domněnka existence konkludentního souhlasu s jejím obecným užíváním, kterou stěžovatelé nijak nevyvrátili, a ani nijak nekonkretizovali, proč se domnívají, že konkludentní souhlas s obecným užíváním sporné komunikace neprojevil ani jejich předchůdce. Stěžovatelé pozemky se spornou komunikací nabyli kupní smlouvou již v roce 2002 a v období do roku 2010 v obecném užívání komunikace nebránili (to ostatně několikrát zopakovali i během kasačního řízení). Za uvedeného skutkového stavu by bylo zcela nadbytečné, aby krajský soud vedl dokazování ke zjištění konkludentního souhlasu stěžovatelů s obecným užíváním komunikace, neboť ten *de facto* vyplývá z uvedených okolností a navíc se uplatní i domněnka konkludentního souhlasu dřívějších vlastníků u komunikace užívané odnepaměti. U komunikace obecně užívané odnepaměti by bylo nadbytečné identifikovat všechny předcházející vlastníky komunikace a prokazovat jejich souhlas s obecným užíváním komunikace. Pro úplnost je třeba dodat, že v řízení před krajským soudem z výše uvedených důvodů žádné pochybnosti o existenci souhlasu s obecným užíváním sporné účelové komunikace nevznikly, proto je nepřipadný odkaz stěžovatelů na judikaturu, z níž dovozují, že v pochybnostech o existenci souhlasu měl soud rozhodnout v jejich prospěch.

Stěžovatelé se zjevně snaží v průběhu celého správního i soudního řízení o to, aby sporná cesta nebyla shledána veřejně přístupnou účelovou komunikací. Přestože jejich nynější jednání indikuje nesouhlas s uvedeným statutem sporné komunikace, je třeba připomenout, že již existující souhlas s obecným užíváním účelové komunikace nemůže vzít vlastník účelové komunikace jednostranně zpět, a to ani v případech, kdy byl udělen jeho právními předchůdci. Obecné užívání totiž Nejvyšší soud vyložil podle právní teorie jako „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ a konstatoval, že takový účinek nemůže být později vyloučen jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas v minulosti (byť i konkludentně) udělil, ani jeho právních nástupců (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005, dostupný na www.nsoud.cz). Z uvedeného vyplývá, že pokud účelová komunikace vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku; ti nejsou oprávněni ji ze své vůle uzavřít. (K tomu srovnej například rozsudek tohoto soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013 - 48.) Na těchto závěrech

nemůže nic změnit ani námitka stěžovatelů, že v průběhu doby došlo ke změně stavebních parametrů účelové komunikace.

Stěžovatelé též v kasační stížnosti namítají, že se předchozí vlastníci pozemkové držby fakticky neujali a že se správní orgány ani krajský soud nezabývaly způsobem nabytí pozemků stěžovateli. Poukazují v této souvislosti na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II.ÚS 268/06. Tuto argumentaci však stěžovatelé neuplatnili v žalobě ke krajskému soudu. Zde pouze uvedli, že převzali od předchozích vlastníků nemovitosti bez jakéhokoliv uvědomění o tom, že by mělo být jejich vlastnictví omezeno. Neuplatnili žádné žalobní body týkající se způsobu nabytí těchto pozemků ani souvislostí se závěry citovaného nálezu Ústavního soudu. Krajský soud byl při rozhodování o žalobě stěžovatelů vázán žalobními body, z jejichž rámce nemohl vykročit (srovnej § 75 odst. 2 s. ř. s.), takže nepochybil, pokud se uvedenými otázkami nezabýval. Z pohledu řízení o kasační stížnosti brání uplatnění uvedené argumentace v kasačním řízení koncentrační zásada, obsažená v § 104 odst. 4 s. ř. s. Jde tak o nepřipustně uplatněné kasační námitky, kterými se Nejvyšší správní soud v kasačním řízení nemůže zabývat (k této otázce se opakovaně zdejší soud vyjádřil ve své judikatuře, odkázat lze například na závěry rozsudku ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 – 43.)

Pro posouzení věci rovněž není rozhodující ani argumentace stěžovatelů, dle které přístup k nemovitostem sousedů není zajištěn soukromoprávním institutem proto, že uživatelé sporné cesty uzavření smluv se stěžovateli odmítli (stěžovatelé uvádějí, že z nabízených smluv se realizovala pouze jediná). Je třeba poznamenat, že absence zajištění přístupu soukromoprávním institutem obecně představuje negativní podmínku vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud by byl přístup plně zajištěn soukromoprávním institutem, nebyla by splněna podmínka existence nutné komunikační potřeby, jež je nezbytná pro vznik účelové komunikace *ex lege* (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 3/2013 – 191). Pokud tedy v posuzované věci není přístup k nemovitostem sousedů zajištěn soukromoprávně, je podmínka nutné komunikační potřeby v tomto ohledu u sporné komunikace naplněna. Tomu nebrání ani fakt, že jedna ze smluv o zajištění přístupu realizována byla, neboť u ostatních uživatelů cesty takto přístup zajištěn nebyl a realizovaná soukromoprávní smlouva tak nepokrývá komunikační potřebu všech uživatelů komunikace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 3/2013 – 191). K tíži ostatních uživatelů sporné komunikace nemůže být kladeno, že si odmítli zajistit přístup na spornou komunikaci soukromoprávním institutem, neboť pouze využili všeobecně platné soukromoprávní zásady smluvní volnosti, která jim umožňuje svobodně smlouvu uzavřít či její uzavření odmítnout. Je rovněž pochopitelné, že pokud se uživatelé sporné komunikace domnívali, že jim svědčí veřejnoprávní titul k užívání sporné komunikace (tedy právo obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace), nepociťovali potřebu zajistit si její užívání též soukromoprávní smlouvou.

Stěžovatelé rovněž zpochybnili závěry krajského soudu ohledně existence alternativního dopravního spojení. Dovozejí, že u sporné komunikace není splněna podmínka existence naléhavé komunikační potřeby, neboť přístup k nemovitostem je dostatečně zajištěn alternativní komunikací ve vlastnictví města Votice. Existenci naléhavé

pokračování

komunikační potřeby je přitom třeba zkoumat k okamžiku vydání rozhodnutí, kterým se deklaruje existence veřejně přístupné účelové komunikace, a nikoliv do minulosti. Je tomu tak proto, že tento znak má zohlednit právě stav panující v současnosti, respektive v době deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2016, č. j. 3 As 249/2015-37). Z tohoto důvodu není podstatné pro rozhodnutí ve věci, jakým způsobem vznikla sporná komunikace v minulosti a které nemovitosti tehdy spojovala. Podstatný je pro zjištění nutné komunikační potřeby stav v době rozhodování správních orgánů o charakteru sporné komunikace. Proto nejsou pro posouzení věci relevantní důkazy, které měly prokazovat, jaké nemovitosti sporná komunikace spojovala v minulosti, respektive v době svého vzniku. Na věcnou správnost rozhodnutí krajského soudu tedy nemohlo mít vliv, pokud z takových podkladů nevycházel.

K tvrzené alternativní komunikaci ve vlastnictví města Votice stěžovatelé také uvedli, že její parametry dostačují pro chůzi i jízdu motorovým vozidlem a odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„[a]by mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat.“* Dále zdejší soud uvedl, že vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (například co do vzdálenosti přístupu). V posuzované věci však nenastala situace, kdy by bylo možno rozumně uvažovat o zajištění přístupu po alternativní komunikaci. Jak uvedl krajský soud, ze závěrů zjištění ze souvisejícího správního řízení ve věci č. j. 18384/2012/SD-KO vyplynulo, že dopravně technický stav alternativní přístupové cesty již nevykazuje znaky dopravní cesty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a stav komunikace umožňuje bezpečný pohyb pouze pro pěší nebo pro obhospodařování pozemků těžkou technikou. Uvedené vyplývá rovněž ze stanoviska Městského úřadu Votice, které přiložili stěžovatelé ke svému odvolání, a z něhož vycházel žalovaný. Podle zjištění správních orgánů tedy stav alternativní komunikace nebyl rozhodně takový, aby bylo možno o ní rozumně uvažovat jako o alternativním zajištění přístupu k pozemkům, k nimž zajišťuje přístup sporná komunikace.

Přitom (jak již bylo uvedeno výše) správní soudy při přezkoumávání správních rozhodnutí vycházejí ze skutkového stavu, který existoval v době rozhodování správního orgánu, a nemohou posuzovat aktuální stav alternativní komunikace, jak požadovali stěžovatelé. Nelze souhlasit ani s výhradou stěžovatelů (uplatněnou v této souvislosti), že v době rozhodování žalovaného byly známy všechny skutečnosti podstatné pro vydání *„věcně správného rozhodnutí“*. Žalovaný vycházel z výše popsaného stavu alternativní komunikace, který byl prokázán v průběhu správního řízení. Logicky nemohl přihlížet k opravám této komunikace, k nimž mělo údajně dojít až po jeho rozhodnutí a hodnotit stav alternativní komunikace po těchto opravách.

V žalobních bodech stěžovatelé též neuplatnili námitky, že jedinou uživatelkou, mající zájem na užívání sporné účelové komunikace, je S. S. a že sporná komunikace slouží především pro přístup k jejich nemovitostem. K tomu zdejší soud opět konstatuje,

že krajský soud byl při rozhodování o žalobě stěžovatelů vázán žalobními body, z jejichž rámce nemohl vykročit (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), takže nepochybil, pokud se uvedenými otázkami nezabýval. Závěry stěžovateli zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, na posuzovanou věc přitom vůbec nedopadají (vztahují se totiž na nutnost dokazovat v soudním řízení předběžnou otázku, zda je účelová komunikace veřejně přístupná, ovšem za situace, kdy žalobce v žalobě namítal, že sporná komunikace veřejně přístupná není). Z pohledu současného řízení o kasační stížnosti je uvedena argumentace stěžovatelů argumentací, jež nebyla uplatněna v žalobě. Proto se jedná o nepřipustné kasační námitky (§ 104 odst. 4 s. ř. s), kterými se nemůže zdejší soud v kasačním řízení zabývat.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) ani d) s. ř. s. nebyly v posuzované věci dány. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti vůči stěžovatelům rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů nenáleží.

Žalovaný požadoval přiznání paušální náhrady nákladů řízení podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Tento nárok dovozuje z § 36 odst. 1 s. ř. s. a z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že žalovanému nelze ani na základě aplikace citovaného nálezu Ústavního soudu náhradu nákladů řízení přiznat. Tento názor zdejší soud již opakovaně vyjádřil ve své judikatuře. Ve smyslu § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu náleží náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s poskytnutím právní služby advokátovi, přičemž nedohodl-li se advokát s klientem na jiné paušální částce, činí tato částka 300 Kč za jeden úkon právní služby. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, *„[z]ásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“* Z citovaného nálezu vyplývá, že paušální náhradu nákladů nelze přiznat účastníku řízení, kterému by tato náhrada nepříslušela ani při zastoupení advokátem. O takový případ se právě jedná. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publikovaného pod č. 1260/2007 Sb. NSS, platí, že *„v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. (...) Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi.“* Pokud by tedy žalovanému nemohla být přiznána paušální náhrada nákladů, byl-li by zastoupen advokátem, ve smyslu citovaného nálezu mu tato náhrada nemůže být přiznána ani v případě, kdy zastoupen není. Ke shodným závěrům dospívají rovněž rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 Afs

pokračování

259/2014 - 56, ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 Afs 226/2014 - 33, a ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014 - 20. Z uvedených důvodů proto požadovaná náhrada nákladů řízení žalovanému přiznána nebyla.

Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení ad I) – IV) Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Osobám zúčastněným na řízení nebyla v řízení o kasační stížnosti uložena soudem žádná povinnost, proto právo na náhradu nákladů řízení podle citovaného ustanovení nemají.

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

V Brně dne 2. listopadu 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu