



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **GRANIT-ZACH, spol. s r.o.**, se sídlem Vinohradská 2279/164, Praha 3, zastoupená JUDr. Zuzanou Navrátilovou, advokátkou se sídlem Jeseniova 1151/55, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) obec Prosetín, se sídlem Prosetín 22, zastoupená Mgr. Alenou Šlajsovou, advokátkou se sídlem Havlíčkova 147, Chrudim, II) Lom Prosetín, a.s., se sídlem Vinohradská 2279/164, Praha 3, III) S & D Strojírna Prosetín, s.r.o., se sídlem Prosetín 103, zastoupená JUDr. Jaroslavem Beránkem, advokátem se sídlem Pernštýnské náměstí 80, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2016, čj. KrÚ 75165/ODSH/2016/Sv, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 24. 7. 2018, čj. 52 A 126/2016-70,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Obecního úřadu v Prosetíně (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 4. 2016, čj. 170/OUP/2015, kterým správní orgán I. stupně deklaroval, že cesta vedoucí po částech pozemků na parc. č. X, X, X, X, X, , X, X, X, X a X, v k. ú. P., není veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Žalovaný v odůvodnění uvedl, že předmětná cesta je dlouhodobě nevyužívaná ke spojení nemovitostí a nenese žádný dopravní význam, nelze u ní dovodit souhlas všech vlastníků pozemků s jejím veřejným užíváním a neexistuje zde nezbytná komunikační potřeba, jelikož žalobkyně má zajištěn přístup na svůj pozemek jiným alternativním způsobem. Žalovaný nevyhověl ani námitce, že správní orgán I. stupně nebyl oprávněn deklarovat neexistenci účelové komunikace za situace, kdy žalobkyně požádala o deklarování opačného stavu a měl v takovém případě podle žalobkyně žádost zamítnout podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Žalovaný k tomu uvedl, že správní orgán I. stupně byl vázán rozsahem žádosti, nikoli požadovaným výsledkem řízení. Není možné, aby si tudíž žalobkyně vymínila jen jeden z možných výsledků. Žalobkyně požádala o vydání deklaratorního rozhodnutí s přesně vymezeným předmětem řízení a výsledek řízení, tedy zda účelová komunikace existuje či nikoliv, byl plně v pravomoci správního orgánu I. stupně.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích (dále „krajský soud“). V žalobě opět namítla, že na základě její žádosti nemohlo být vydáno rozhodnutí o neexistenci účelové komunikace, jelikož o deklarování neexistence nežádala. Žalobkyně dále tvrdila, že předmětná cesta je užívána i širší veřejností a veřejnému užívání sloužila po několik desítek let. Užívána je i v současnosti, ačkoliv užívání je ztíženo nezákonně umístěnými překážkami, které mají znemožnit průjezd motorových vozidel. K průjezdu tak dochází pouze při dočasném odstranění překážek. Jestliže cesta byla v minulosti veřejně přístupnou účelovou komunikací, nemohla zaniknout jednostranným projevem vlastníka některého pozemku. Žalobkyně nesouhlasila ani se závěrem o absenci nutné komunikační potřeby. Správní orgány totiž nezjistily dostatečně místní poměry co do přístupových potřeb žalobkyně a tyto nesprávně vyhodnotily. Žalobkyně totiž byla nucena všechny alternativní přístupy vytvořit a sporadicky užívat právě a pouze jen v reakci na situaci ohledně předmětné účelové komunikace. Všechny tyto přístupy jsou navíc nevhodné, jelikož nejsou schválené pro nákladní autodopravu.

[3] Krajský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. K namítanému překročení žádosti krajský soud uvedl, že mezi zamítavým výrokem a výrokem s negativním závěrem nespátřuje rozdíl, který by sám o sobě mohl přinést újmu na právech žalobkyně. Žalovaný se podle krajského soudu nedostal v úvodní či dřívější fázi zjišťování skutečností do situace, kdy by učinil zásadní zjištění, které by znemožnilo samo o sobě vyhovět žádosti a vedlo by k zamítnutí podle § 51 odst. 3 správního řádu. Řízení o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu je navíc potřeba vykládat tak, že jeho výsledkem má být deklarace určitého právního vztahu. Zamítavé rozhodnutí by k osvětlení deklarace stavu přineslo méně relevantní výsledek, než vydané rozhodnutí, kterým se také vyjasňují vztahy do budoucna. Krajský soud nevyhověl ani námitce týkající se veřejného užívání. Provoz na cestě byl omezen již přibližně v roce 2000 a v dalších letech umísťovala překážky na cestu také žalobkyně, která proti umísťování překážek nijak

pokračování

nebrojila. Bylo tudíž prokázáno, že charakter a režim provozu na cestě se za více než 15 let změnil a k jejímu obnovení by musel být dán souhlas vlastníků pozemků, což se nestalo. Krajský soud se ztotožnil i se závěry o chybějící komunikační potřebě žalobkyně, jelikož má na svůj pozemek možnost jiného odpovídajícího přístupu.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž zopakovala námitky, které vznášela již v odvolání a žalobě. Nesouhlasí se závěrem, že lze dát na roveň zamítnutí žádosti a nevyžádané rozhodnutí, že cesta na označených pozemcích není veřejně přístupnou komunikací. Postup správního orgánu I. stupně, který rozhodl opačně, než stěžovatelka vymezila v žádosti, byl v rozporu se správním řádem, neboť mohl deklarovat pouze skutečnost, o jakou byl žádán. Deklarovaný stav je účinný vůči všem, což nelze obecně akceptovat, pokud nebyly účastny na rozhodnutí všechny dotčené subjekty, které mohly mít zájem na deklarování veřejně přístupné účelové komunikace, neboť ji užívají, a k tomu mohly předkládat své argumenty a důkazy.

[5] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem týkajícím se souhlasů vlastníků pozemků. Z obsahu správního spisu totiž vyplývá, že v minulosti byla cesta využívána vlastníky pozemků i širší veřejností. Je proto zřejmé, že na základě souhlasu předchozích vlastníků pozemků došlo v minulosti ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Jestliže byly v minulosti pozemky přenechány k veřejnému užívání, je tento stav závazný i pro budoucí vlastníky. Cesta je užívána i nyní, i když je její užívání ztíženo přehrazením pevnými překážkami, které mají znemožnit průjezd motorových vozidel. K jejich průjezdu dochází i nyní, ale pouze při dočasném odstranění překážek či při jejich objetí. Překážky byly umístěny na cestě nezákonně bez povolení silničního úřadu. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že překážky představují konkludentní nesouhlasy vlastníků pozemků, neboť jde stále o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která je dočasně nezákonně přehrazená. Aktuální souhlasy tak nebylo třeba vůbec zjišťovat, neboť byly dány a nelze je odvolat nezákonným přehrazením, a tím dosáhnout změny statusu komunikace.

[6] Podle stěžovatelky správní orgány nedostatečně zjistily a vyhodnotily místní poměry ve vztahu k jejím přístupovým potřebám také otázku nutné komunikační potřeby. Všechny tři uvedené alternativní přístupy byla totiž nucena provizorně vytvořit a sporadicky užívat v reakci na nastalou situaci. Tyto přístupy nejsou schváleny pro nákladní autodopravu a toto schválení není možné s ohledem na místní poměry z hlediska bezpečnosti pozemních komunikací předvídat, spíše je předem vyloučeno. Nezbytná komunikační potřeba je tak v případě stěžovatelky dána a jedná se o jedinou možnou v souladu se zákonem dlouhodobě užívanou obsluhu pozemku. Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem, že každý účastník je povinen hájit svá práva sám a stěžovatelka není oprávněna prokazovat nezbytnou komunikační potřebu ve vztahu k pozemkům vlastněným jinými osobami. Pokud stěžovatelka žádala o deklaraci účelové komunikace, tak je nepochybně oprávněna vznášet a prokazovat tvrzení za účelem prokázání její existence a zcela tak hájí i své zájmy. Poukaz na to, že na pozemky parc. č. X, X a X nevede vůbec žádná alternativní možnost přístupu, a proto je u nich rovněž dána nezbytná komunikační potřeba, je

poukazem na zcela objektivní skutečnost, která prokazuje jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nijak nevyjádřil.

[8] Osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření uvedla, že se krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně vypořádal s námitkami stěžovatelky. Vylučuje stěžovatelkou konstatovaný dlouhodobý status veřejně účelové pozemní komunikace a doplňuje, že v dosavadních řízeních nebylo prokázáno naplnění všech znaků účelové komunikace kumulativně, tedy jak obecných znaků daných § 7 zákona o pozemních komunikacích, tak znaků dovozených judikaturou, tj. souhlas vlastníka a nezbytná komunikační potřeba. Napadený rozsudek se jednotlivými znaky velmi podrobně zabýval a osoba zúčastněná na řízení I) na jeho závěry odkazuje.

[9] Osoba zúčastněná na řízení II) se vyjádřila tak, že plně souhlasí s podanou kasační stížností a s důvody, pro které je napadán rozsudek krajského soudu. Dále odkázala na svá předchozí vyjádření.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté se Nejvyšší správní soud zabýval důvodností kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatelka uplatnila důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vznesl kasační námitky týkající se formulace výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně vydaného na základě jeho žádosti dle § 142 odst. 1 správního řádu a posouzení některých kritérií pro deklarování dotčené cesty za účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[13] Ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu stanovuje, že *„správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.“*

[14] Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace *„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.“*

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou týkající se formulace výroku v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na odbornou literaturu (KOČÍ, R. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015), z níž cituje závěr, že správní orgán I. stupně nebyl oprávněn vydat opačný výrok, než jakého se stěžovatelka v řízení zahájeném na její žádost domáhala. Ani v odborné literatuře však na tuto otázku nepanuje jednotný pohled. Například komentář k zákonu o pozemních komunikacích totiž připouští, že možné jsou oba přístupy, tedy jak zamítnutí, tak vydání výroku opačného, než byl petit žádosti (viz komentář k § 2 v ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupné v systému ASPI). Jednoznačnou odpověď na spornou otázku nenabízí ani komentářová literatura ke správnímu řádu (viz např. komentář k § 142 ve VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012). Zcela jednotná není v tomto ohledu ani správní praxe.

[16] Nejvyšší správní soud se především ztotožňuje s krajským soudem, že rozdíl ve formulaci výroku neměl žádný dopad do práv stěžovatelky a deklarací neexistence účelové komunikace jí nemohla vzniknout žádná další újma oproti situaci, kdy by výrok rozhodnutí byl zamítavý. Jak ze zamítavého výroku, tak z výroku deklarujícího neexistenci účelové komunikace, plyne stejný závěr, totiž že nebyly splněny podmínky pro to, aby bylo možné deklarovat její existenci. Poukazuje-li stěžovatelka na to, že správním orgánem I. stupně použitý výrok je účinný vůči všem, tedy i ve vztahu k dotčeným subjektům, které mohly mít na deklaraci komunikace zájem, ovšem nemohly k tomu předkládat své argumenty a důkazy, je třeba připomenout obecnou konstrukci účastenství ve správním řízení (viz § 27 správního řádu). Subjektům dotčeným na jejich právech rozhodnutím správního orgánu o (ne)existenci komunikace totiž svědčí účastenství v takovém řízení, přičemž součástí práv účastníka řízení je mimo jiné i právo vyjádřit se k žádosti (věci), navrhopvat důkazy apod. Tak tomu bylo ostatně i v nyní projednávané věci, ve které správní orgán se známými účastníky jednal (viz např. oznámení o zahájení řízení ze dne 18. 3. 2015, čj. 170/OUP/2015). Uvedený postup při formulaci výroku samozřejmě klade zvýšené požadavky na správní orgány spočívající v tom, aby se skutečně důsledně zabývaly tím, které subjekty mohou být jejich rozhodnutím dotčeny (nemusí se např. vždy jednat toliko o vlastníky pozemků, na nichž má komunikace vést, ale i o vlastníky pozemků sousedních, u nichž je předpoklad využívání daných pozemků jako komunikace). Lze pouze dodat, že právní úprava správního řízení počítá i s institutem tzv. opomenutých účastníků, jejich práva taktéž chrání (viz § 84 odst. 1 správního řádu). V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud dodává, že lhostejný je namítaný rozdíl ve výroku také ve vztahu k posuzování případných dalších žádostí a existence překážky věci rozhodnuté. Stěžovatelce ani jiným dotčeným subjektům totiž ani v jednom případě nic nebrání, aby při změnách skutkových okolnostech (např. zánik přístupu jinou alternativní komunikací) v budoucnu úspěšně žádali o deklaraci účelové komunikace znovu (uplatní se zde tzv. *clausula rebus sic stantibus* - viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 4. 2013, čj. 52 A 67/2012-38, č. 2939/2014 Sb. NSS).

[17] I s ohledem na povahu deklaratorního rozhodnutí je podle názoru Nejvyššího správního soudu dokonce vhodnější vydat rozhodnutí, kterým je výslovně postaveno na jisto, zda se o účelovou komunikaci jedná či nikoliv. Ačkoliv jsou co do právních důsledků

oba výroky pro žadatele i ostatní účastníky (dotčené subjekty) rovnocenné, pokud se deklarace existence či neexistence účelové komunikace promítne přímo do výroku rozhodnutí, přispívá takový způsob vyřízení věci (zvláště v případě laických) účastníků řízení k nastolení právní jistoty, zda je dotčená cesta předmětem obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích, tedy k naplnění smyslu a účelu celého řízení o deklaraci účelové komunikace.

[18] Takový postup je žádoucí i z hlediska hospodárnosti ve vztahu k dalším účastníkům. Podle Nejvyššího správního soudu ani v jejich případě nemá deklarování opačného stavu, než jaký byl formulován v petitu žádosti, žádný negativní dopad do jejich práv. Stěžovatelka svou argumentaci staví také na tom, že se jedná o řízení o žádosti a nikoli zahájené z moci úřední, a proto nemůže správní orgán překročit předmět řízení, který vymezila v petitu žádosti. Nejvyšší správní soud si je vědom uvedených skutečností, ale zároveň nelze odhlédnout od toho, že se nejedná o „běžné“ řízení o žádosti, ale o zvláštní typ správního řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, který má svá specifika a jehož smysl a účel byl již výše popsán.

[19] Uvedeným závěrům nebrání ani § 51 odst. 3 správního řádu, na základě jehož aplikace se stěžovatelka dovolává zamítavého výroku rozhodnutí. Smyslem tohoto ustanovení je totiž zajištění hospodárnosti řízení, neboť správnímu orgánu říká, že v případě, že v průběhu zjistí skutečnost znemožňující žádosti vyhovět, měl by ji zamítnout a neměl by řízení protahovat prováděním dalších zbytečných důkazů. Zamítnutí žádosti je zde tudíž třeba chápat spíše obecně jako ukončení řízení. V případě, že správní orgán v průběhu řízení zjistí skutečnost znemožňující deklarovat existenci účelové komunikace (např. z důvodu absence nezbytné komunikační potřeby), bude naplnění účelu § 51 odst. 1 správního řádu dosaženo stejně dobře zamítnutím žádosti jako deklarováním neexistence účelové komunikace. V obou případech totiž dojde k ukončení řízení. S ohledem na vše výše uvedené se tudíž Nejvyšší správní soud neztotožňuje s námitkou stěžovatelky, že správní orgán I. stupně postupoval nezákonně, pokud deklaroval neexistenci účelové komunikace namísto vydání zamítavého výroku.

[20] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením toho, zda byly naplněny podmínky pro deklaraci účelové komunikace. Konkrétně dvou kritérií, jejichž posouzení je stěžovatelkou zpochybňováno – existence souhlasu vlastníků pozemků a nezbytné komunikační potřeby.

[21] Stěžovatelka zpochybňuje závěr krajského soudu, že nebyl vlastníky dotčených pozemků udělen konkludentní souhlas s veřejným užíváním cesty. Podle stěžovatelky nebylo vůbec na místě zkoumat aktuální souhlasy jednotlivých vlastníků, neboť ty byly dány (ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace došlo), a nelze je nezákonným přehrazením komunikace odvolat a tím dosáhnout změny statusu této komunikace.

[22] Žalovaný i krajský soud svá rozhodnutí opřeli o závěr, podle něhož někteří vlastníci nesouhlasí s užíváním daných pozemků jako komunikace umístěním překážek (kamenů) na cestu nebo tyto překážky po celá léta trpěli (v jedné části cesty od roku 2000, v druhé části přibližně od roku 2007-2008). Neudělili tudíž konkludentní souhlas. Jestliže vlastník souhlasil s užíváním ze strany omezeného okruhu účastníků (zde vlastníkem přilehlého kameňolomu), nejednalo se o věnování široké veřejnosti, ale o výprosu. Pro rozhodování je důležitý faktický stav v době rozhodování, resp. v době podání žádosti o vydání

pokračování

deklaratorního řízení. Účelové komunikace mohou i zaniknout v případě, že se jedná o dlouhodobý pokojný stav, kterému se nikdo nebrání. V případě posuzované cesty jsou na ní překážky umístěny minimálně 10 let. V takovém případě účelová komunikace zanikla, i kdyby ji bylo před umístěním překážek možné za účelovou komunikaci označit. Stěžovatelka se umístění překážek nijak nebránila a k napojení svých nemovitostí užívala alternativní přístupové komunikace. Jak v dané věci vyplývá ze správního spisu, v průběhu řízení účastnice N. M. uvedla, že vlastníci pozemků byli nuceni kameny na cestu umístit, aby po ní nikdo neprojel s odpadem. Brání projet autům, nejedná se o zpevněnou komunikaci, nýbrž jen o provizorní cestu. Nepřipadá v úvahu, aby tam jezdila nákladní auta. Nákladní auta s kamením po cestě nikdy nejezdila a není to ani možné. Po cestě chodí školka, ale to jim nevadí. Podle účastnice Ing. R. B. kameny na cestu umísťoval její otec. Jedná se o nezpevněnou cestu, „*po které si vlastníci nepřáli průjezd motorových vozidel, proto tam byly umístěny jako překážky kameny*“. Účastnice řízení Mgr. R. V. uvedla, že důvodem pro umístění kamenů bylo také to, že „*docházelo ke krádežím lámaného kamene, který byl v našem vlastnictví a byla tam vytvářena nepovolená veřejná skládka*“. Účastnice uváděly, že kameny jsou na cestě umístěny nejméně 15, resp. 20 let. Zástupce osoby zúčastněné na řízení III) ve správním řízení uvedl, že kameny bránící vjezd do areálu společnosti umísťoval v roce 2004, další kameny na cestu umístila sama stěžovatelka v letech 2007-2008, další kameny umísťovala také stěžovatelka. Z důvodu krádeží umísťovala další kameny také osoba zúčastněná na řízení III) v roce 2015. Další dotčený pozemek z důvodu krádeží oplotil, ale oplocení nebrání místním obyvatelům, školce a cyklistům v průchodu, jak to je doposud. Takovému průchodu nebránili nikdy. Osoba zúčastněná na řízení II) ve správním řízení uvedla, že kameny byly opakovaně posouvány a umísťovány zpět, pokud bylo potřeba umožnit průjezd automobilové a nákladní dopravě. Např. tak činil M. V., odběratel kameniva z lomu. Vjezd do lomu byl znemožněn až umístěním kamenů v lednu 2015. S tím však nesouhlasila osoba zúčastněná na řízení III), podle níž kameny znemožňující přístup do lomu na cestu umístil sám jednatel stěžovatelky v letech 2007-2008 poté, co policie řešila krádež elektromotoru v lomu, a od této doby byl používán přístup ze silnice Dřeveš - Prosetín. Účastnice Ing. R. B. se vyjádřila, že neví o tom, že by byly kameny někým odstraňovány za účelem průjezdu a rozhodně to nebylo za souhlasu vlastníků. Svědek M. V. vypověděl, že po cestě chodí lidé do práce, na procházky, jezdí na kolech, on tam jezdí vozíkem. Osobní a nákladní auta tam ale jezdit nemohou, protože je cesta od roku 2002 zadělaná z důvodu krádeží. Zároveň však uvedl, že asi 2x-3x za rok po cestě jel těžkou technikou pro kameny a překážky na cestě odstranil vysokozdvížným vozíkem a následně je vrátil. Když si ale kámen od stěžovatelky objednal, byl mu vozen po silnici od Dřeveše a tento přístup byl odjakživa přístupem do lomu. Pomáhal také umísťovat kameny někdejšímu vlastníkovvi a jednatele stěžovatelky.

[23] Z judikatury Nejvyššího správního soudu k podmínce souhlasu vlastníků především plynou následující obecnější závěry (viz rozsudek ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS): „*Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Nutno upozornit, že souhlas vlastníka nemusí být projevěn výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil*

kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.“ K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. i v rozsudku ze dne 26. 5. 2016, čj. 9 As 130/2015-31.

[24] Nejvyšší správní soud se při posouzení dané podmínky ztotožňuje se závěry, které učinily správní orgány a krajský soud. Podstatné je především to, že při rozhodování o určení existence účelové komunikace správní orgány vychází z pokojného stavu, který je v místě dán. Znemožnit deklaraci účelové komunikace tak např. není možné tím, že vlastníci pozemků cestu přehradí v souvislosti s podáním návrhu na vydání deklaratorního rozhodnutí. Je třeba souhlasit se stěžovatelkou v tom, že existující veřejně přístupná účelová komunikace nemůže zaniknout jednostranným svévolným aktem některého z vlastníků dotčených pozemků (jejich nástupců), čemuž ostatně přisvědčuje i výše citovaná judikatura. O takovou situaci se však v dané věci nejednalo, neboť jak plyne ze správního spisu (viz shora citované relevantní závěry), překážky byly na danou cestu umístovány již mnoho let (cca od roku 2000), a to v podstatě za obecného souhlasu všech dotčených subjektů, přičemž ani stěžovatelka proti tomu nic nenamítala, což je s podivem, pokud je tato skutečnost konfrontována s jejím nynějším tvrzením, že se jedná o jedinou možnou a způsobitou přístupovou cestu k jejímu pozemku. Ze správního spisu ani z jejích tvrzení neplyne, že by tomu bylo jinak. Ostatně stěžovatelka v žalobě ani kasační stížnosti nezpochybňuje ani závěry správních orgánů o tom, že se na umístění překážek na některé z předmětných pozemků sama podílela. Jelikož ani nikdo jiný dle správního spisu a dostupných tvrzení proti umístování překážek po celou dobu nic nenamítal a neinicioval např. ani řízení o odstranění překážek, jednoznačně došlo plynutím času ke vzniku pokojného stavu, který byl rozhodný pro vydání rozhodnutí. Jak výslovně předpokládá i komentářová literatura, účelová komunikace zaniká stejným způsobem, jakým vzniká. Jestliže tedy vzniká živelně, naplněním čtyř znaků vyplývajících ze zákona a judikatury, zaniká rovněž živelně za situace, kdy některý ze znaků odpadne (viz komentář k § 18 v ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupné v systému ASPI). V daném případě šlo o jasně vyjádřený dlouhodobý nesouhlas vlastníků dotčených pozemků, který měl podobu obecného konsensu o nevyužívání daných pozemků jako komunikace, tedy nebyl svévolným bráněním veřejnosti v užívání dané komunikace (není zřejmé, že proti tomu kdokoliv brojil) a jeho důsledkem byl vznik pokojného stavu, který bylo třeba v daném řízení zohlednit.

[25] Aniž by tedy bylo nutno autoritativně uzavřít otázku, zda na daných pozemcích dříve (před umístováním zmiňovaných překážek) existovala veřejně přístupná účelová komunikace, je třeba zdůraznit, že není možné odepřít vlastníkům určitých pozemků, aby s ohledem na plynutí času a využití těchto pozemků jako komunikace jinými osobami projevíli nesouhlas s takovým využitím těchto pozemků, a to i s ohledem např. na rozsah a intenzitu využití či dokonce vznik dalších využitelných (alternativních) komunikací. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-34, „jako účelová komunikace za určitých okolností přirozeně vzniká, stejně tak přirozeně může dojít i k jejímu zániku, přestože samotný způsob zániku účelové komunikace ze zákonné úpravy účelových komunikací výslovně nevyplývá. Ze samotné povahy účelové komunikace plyne, že k jejímu zániku není zapotřebí žádného rozhodnutí a tato skutečnost není ani nikde evidována. K zániku účelové komunikace dochází především tak, že zanikne účel, pro nějž

pokračování

vznikla, např. zanikla nemovitost, kterou účelová komunikace obsluhovala nebo účelová komunikace přestala plnit nutnou komunikační potřebu, neboť zde byla jiná alternativní přístupová cesta k nemovitosti. Pokud účelová komunikace zanikla, nelze se v budoucnu jednostranně domáhat její existence (obnovení) (...). Již jednou zaniklá účelová komunikace může být obnovena (znovu zřízena) pouze tak, že dojde opět k naplnění všech ... znaků, zejména musí být dán opětovně souhlas jejího vlastníka, jenž se mohl v mezidobí změnit. V těchto případech nelze vycházet z judikatury, dle které jednou udělený souhlas přechází na právní nástupce vlastníků pozemků, na nichž vedla účelová komunikace, protože došlo k zániku její existence. Faktem je, že souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace je skutečně neodvolatelný, avšak pouze do doby, dokud jsou naplněny další definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Když však účelová komunikace zanikne, například když (bez protiprávního zásahu) vyjde z užívání, tj. dlouhodobě zanikne v terénu, nebo jestliže vznikne jiná, reálně bez významných obtíží použitelná alternativa (byť ne nezbytně srovnatelně kvalitní) a vlastník doposud věnovaných pozemků již dále s jejich užíváním nesouhlasí, (nová) účelová komunikace nevznikne (obdobně srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015 - 140, publ. pod č. 3440/2016 Sb. NSS)“. Nelze tedy souhlasit s argumentací stěžovatelky, podle níž nebylo třeba zkoumat „aktuální souhlasy“ vlastníků dotčených pozemků. Nejvyšší správní soud je naopak toho názoru, že s ohledem na okolnosti dané věci bylo na místě, aby se správní orgány (resp. krajský soud) zabývaly právě otázkou existujících poměrů v dané lokalitě (ve smyslu již výše zmiňovaného existujícího pokojného stavu) včetně vyhodnocení jednotlivých znaků nezbytných pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace.

[26] Dlouhodobé znemožnění využití pozemku jako komunikace umístováním překážek, na němž se podíleli dotčení vlastníci a nikdo proti němu právně nebrojil, a to navíc za existence komunikační alternativy, tak nebylo v dané věci projevem jednostranné svévole některého z vlastníků. Uvedený postup je nutné vnímat jako kvalifikované konkludentní vyjádření nesouhlasu s tím, že cestu (dané pozemky) začala užívat široká veřejnost a jakým způsobem (po cestě přijížděli lidé krást majetek vlastníků pozemků nebo na pozemky vyvážet odpad a vytvářet tak nelegální skládky). Takto vyjádřený nesouhlas nemůže prolomit ani to, že při místním ohledání byly na místě zjištěny stopy aut. Skutečnost, že navzdory umístněným překážkám sledujícím zákaz průjezdu aut, lidé tento nesouhlas nerespektují a vjíždějí na pozemky vozidly, nemůže na tomto nesouhlasu nic změnit. Stejně tak jako skutečnost, že na pozemky několikrát vjel svědek, který si jel pro kámen a překážky kvůli tomu odstranil a pak je zase vrátil na místo. Jak se navíc vyjádřili někteří účastníci správního řízení, o tomto jednání svědka vůbec nevěděli. I kdyby však věděli, tolerance užívání pouze určitými osobami je toliko mlčky udělenou výprosou a nemůže být bez dalšího brána jako naplnění podmínky souhlasů vlastníků a důvodem pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS). Relevantní totiž je pouze to, zda vlastníci vyjádřili konkludentně nesouhlas s užíváním blíže neurčeným okruhem osob (veřejností), o čemž ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud nemá pochybnost.

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval i tím, zda může hrát roli, že vlastníci pozemků dlouhodobě tolerují užívání cesty ze strany chodců (např. místní mateřské školy) a cyklistů. Dospěl k závěru, že nikoliv, neboť se jedná o kvalitativně zcela jiné využívání

daných pozemků a pro takto koncipovanou veřejnost nemůže např. připadat v úvahu ani hodnocení další podmínky – nezbytné komunikační potřeby, která se vždy pojí k vlastníkům konkrétních pozemků. Přístup uvedených subjektů je zajištěn na základě § 63 zákona č. 114/1992 Sb., zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. odst. 52 k § 7 v ČERNÍN, K. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích*. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Dostupné v systému ASPI).

[28] Dále se Nejvyšší správní soud v návaznosti na uplatněné kasační námitky zabýval posouzením kritéria „nezbytné komunikační potřeby“, která je dle stěžovatelky splněna, jelikož další tři alternativní cesty nevyhovují podmínkám pro nákladní dopravu.

[29] Žalovaný v dané věci dospěl k závěru, že předmětná cesta není jedinou ničím nenahraditelnou cestou k pozemkům, což je prokázáno mj. i tím, že účastníci řízení dlouhodobě cestu téměř nevyužívají. Existenci alternativního spojení stěžovatelky se silnicí II/306 měl žalovaný za nespornou a u ostatních účastníků taktéž. V případě stěžovatelky konstatoval tři jiné varianty přístupové cesty do areálu lomu, a to dokonce cesty přímo navazující na areálovou komunikaci. Tyto cesty navíc stěžovatelka prokazatelně historicky užívala. Bylo rovněž prokázáno, že se v areálu nachází těžká technika, kterou nebylo možné dopravit na místo kvůli překážkám na dotčené cestě jinak, než za využití některého ze tří alternativních přístupů. Krajský soud se s těmito závěry ztotožnil.

[30] V nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 Ústavní soud uvedl, 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“ (bod 34). Týž závěr Ústavní soud zopakoval v nálezech ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11.

[31] Nejvyšší správní soud má za to, že správní orgán I. stupně bez pochybností zjistil, že stěžovatelka má přístup na své pozemky zajištěn třemi dalšími alternativními cestami, což ostatně ani stěžovatelka nerozporuje. Stěžovatelka sice tvrdí, že nejsou schváleny pro nákladní dopravu a toto schválení nelze předvídat, avšak totéž je možné říct také o sporné cestě, u níž se domáhá určení, že se jedná o účelovou komunikaci. Jak vyplývá z fotografií pořízených při místním šetření a z protokolu o místním šetření, jedná se o poměrně úzkou lesní cestu. Na jejím počátku činí šířka asi 2 velké kroky úřední osoby, na jiném místě byla naměřena šířka 2 metry. Na některých místech má cesta živičný povrch, jinde je zpevněná šterkem a na dalších místech se jedná pouze o travu s hlínou. Je tudíž zcela evidentní, že se nejedná o komunikaci, která by měla pravidelně sloužit dopravnímu spojení pro nákladní dopravu směřující na pozemek stěžovatelky, kde se nachází lom. Jen stěží si lze představit, že by cesta ve svém aktuálním stavu skýtala relevantně lepší dopravní spojení oproti přístupovým alternativám, které vymezily správní orgány. Ostatně stěžovatelka ani blíže nevysvětluje ani nedokládá, že by tomu bylo jinak. I kdyby tomu tak ale bylo, již správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí správně uvedl, že má-li ten, kdo účelovou komunikaci využívá, možnost jiného přístupu, byť méně komfortního, nicméně ještě postačujícího, není tu naléhavá komunikační potřeba, a tudíž ani právo obecného užívání účelové

pokračování

komunikace (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012 a Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 As 68/2014-87).

[32] Co se týče tvrzení stěžovatelky, že u některých pozemků dalších účastníků řízení není možnost alternativního přístupu, Nejvyšší správní soud se i zde ztotožňuje se závěrem, který v této věci učinil žalovaný a převážně také krajský soud. Krajský soud sice v části odůvodnění nesprávně uvedl, že polovičním vlastníkem namítaných tří parcel je stěžovatelka, která může umožnit přístup ze svých nemovitostí, avšak jak vyplývá z výpisů z katastru nemovitostí založených ve správním spisu, vlastníky těchto parcel byli v době rozhodování správních orgánů I. M. a Ray Net Local a. s. To však nic nemění na tom, že obě osoby byly v pozici účastníků správního řízení a žádné námitky v tomto směru nevznikly. I. M. pouze ve svém vyjádření ze dne 15. 4. 2015 správnímu orgánu I. stupně sdělila, že nemá námitky proti tomu, aby se cesta stala účelovou komunikací. Jak správně uvedl krajský soud, ne každý pozemek vyžaduje přístup prostřednictvím veřejně přístupné účelové komunikace.

[33] S ohledem na uvedené skutečnosti hodnotí Nejvyšší správní soud jako správný závěr, že v případě stěžovatelky existují jiné možnosti přístupu a není tak dána nezbytná komunikační potřeba, a proto nebyla splněna ani tato podmínka nezbytná k prohlášení cesty za veřejně přístupnou účelovou komunikací. Nelze tak souhlasit ani s námitkou stěžovatelky, že by krajský soud v rozporu s faktickým stavem a na základě správními orgány nedostatečně zjištěného skutkového stavu dopěl k nezákonnému závěru.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud shledal stěžovatelkou uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[36] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobám zúčastněným na řízení I), II) ani III) taková povinnost soudem uložena nebyla, vyjádření ke kasační stížnosti je právem osob zúčastněných na řízení, nikoliv povinností uloženou soudem.

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

V Brně 30. května 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu